

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

Cu titlu de manuscris

C.Z.U: 342.98 (479) (043.2)

SAITARLÎ NATALIA

**STATUTUL JURIDIC AL ALESULUI LOCAL ȘI AL
PERSONALULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ
DIN REPUBLICA MOLDOVA**

SPECIALITATEA: 552.02 – DREPT ADMINISTRATIV

Autoreferatul tezei de doctor în drept

CHIȘINĂU, 2017

Teza a fost elaborată în cadrul *Departamentului Drept Public* al Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova

Conducător științific:

Orlov Maria, doctor în drept, conferențiar universitar

Referenți oficiali:

Bantuș Anatolie, doctor în drept, profesor universitar, A.A.P.

Belecciu Ștefan, doctor în drept, conferențiar universitar, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI.

Componenta consiliului științific specializat:

Cârnaț Teodor, președinte, doctor habilitat în drept, profesor universitar

Mocanu Victor, secretar științific, doctor în drept, conferențiar universitar

Guceac Ion, doctor habilitat în drept, profesor universitar, m. c.

Popa Victor, doctor habilitat în drept, profesor universitar

Cobăneanu Sergiu, doctor în drept, profesor universitar

Climov Alla, doctor în drept, conferențiar universitar

Suținerea va avea loc la 12 mai 2017, ora 16.00, în ședința Consiliului Științific specializat D 30.552.02–01 din cadrul Universității de Stat din Moldova, str. M. Kogălniceanu 67, aula 119, Chișinău, MD 2009, Republica Moldova

Teza de doctor și autoreferatul pot fi consultate la Biblioteca Națională, Biblioteca Centrală Universitară a Universității de Stat din Moldova și la pagina web a C.N.A.A. (www.cnaa.md)

Autoreferatul a fost expediat la 10.04. 2017

Secretar științific al Consiliului științific specializat,
Mocanu Victor, doctor în drept, conferențiar universitar _____

Conducător științific,
Orlov Maria, doctor în drept, conferențiar universitar _____

Autor
Saitarlî Natalia _____

REPERELE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

Actualitatea temei abordate reiese, în primul rând, din necesitatea unei cercetări științifice complexe a problemelor existente în reglementarea statutului juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală, și, în al doilea rând, din necesitatea adoptării unor viziuni sistemice (oferirea de soluții și recomandări) privind sistematizarea și ajustarea legislației din acest domeniu întru modernizarea și eficientizarea activității administrației publice locale.

Descrierea situației în domeniul de cercetare și identificarea problemelor de cercetare. În doctrina națională există multe lucrări științifice consacrate statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al salariatului din administrația publică locală, totuși acestea sunt reflectate separat și doar sub anumite aspecte, fără o tratare complexă și de ansamblu, a statutului juridic al tuturor acestor categorii de participanți la înfăptuirea guvernării locale. De asemenea, acest domeniu este reglementat de un număr mare de acte normative fără o sistematizare adecvată, iar conținutul acestora este, pe alocuri, neclar, incomplet sau contradictoriu, fapt ce împiedică îndeplinirea eficientă a competențelor cu care sunt investite autoritățile publice locale.

Scopul prezentei lucrări constă în cercetarea sistemică, complexă și comparată a statutului juridic al alesului local și al întregului personal din autoritățile publice locale, prin prisma unei analize detaliate a elementelor componente ale statutelor acestora, cu identificarea problemelor existente atât la nivel de reglementări normative, cât și la nivel de funcționalitate a domeniului dat, cu formularea unor propuneri privind perfecționarea legislației și îmbunătățirea activității autorităților publice locale în contextul bunelor practici europene.

Obiectivele propuse pentru realizarea acestui scop sunt următoarele:

1) determinarea teoretico-conceptuală a statutului juridic *al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal (angajați/salariați) din administrația publică locală*, prin prisma doctrinei de specialitate, a prevederilor normative naționale și experiența unor țări europene;

2) analiza evoluției și a calității reglementărilor normative cu privire la statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală din Republica Moldova;

3) examinarea detaliată a principalelor elemente componente ale statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală, pentru a identifica cauzele care împiedică realizarea cu succes a atribuțiilor ce le revin și a propune căi de înlăturare a acestora;

4) elaborarea, în baza acestei analize, a unor propuneri de revizuire și de modernizare a cadrului normativ din domeniul administrației publice locale, inclusiv în ce privește îmbunătățirea statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal care participă la procesul de guvernare locală;

5) înaintarea unor recomandări de revizuire, sistematizare și ajustare a cadrului normativ de reglementare a administrației publice locale din Republica Moldova, întru eficientizarea activității alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal, realizarea cu succes a reformelor administrative și a sarcinilor asumate de țara noastră prin semnarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană;

6) propunerea privind codificarea cadrului normativ de reglementare a administrației publice locale, inclusiv a normelor cu privire la statutul juridic al tuturor actorilor implicați în procesul de guvernare locală, după exemplul bunelor practici ale țărilor UE.

Metodologia cercetării științifice. Caracterul complex al studiului determină diversitatea metodelor, procedeele și tehnicilor utilizate: metode științifice generale (gramaticală, logică, sistematică, istorică, comparativă, tipologică) și juridice (formal juridică, juridică comparată).

Baza teoretică, metodologică și empirică a tezei o constituie: legislația națională și a altor țări, literatura juridică de specialitate autohtonă și cea din alte țări, cum ar fi: România, Rusia, Franța, ș. a.

Noutatea și originalitatea științifică rezidă în faptul că teza este printre primele lucrări axate pe studiul sistemic și comparat al statutului juridic al alesului local în raport cu statutul juridic al altor categorii de personal din administrația publică locală prin prisma scopului expus mai sus. Elementele de noutate pot fi regăsite și în conținutul concluziilor și recomandărilor formulate de autor, care, în opinia noastră, pot aduce unele îmbunătățiri cadrului normativ actual de reglementare a administrației publice locale. O importantă propunere, în acest sens, vizează înaintarea unui proiect – Cuprins (Schița) – al Codului colectivităților locale, prezentat în Anexa lucrării.

La rândul său, **problema științifică importantă soluționată** constă în elaborarea unor propuneri concrete de revizuire, simplificare și ajustare a cadrului normativ de reglementare a statutului juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală, a căror adoptare va contribui la o conlucrare eficientă în exercitarea atribuțiilor de către aceștia și la consolidarea capacității administrative întru realizarea cu succes a reformelor de modernizare a administrației publice locale și la asigurarea bunei guvernări în spiritul sarcinilor asumate de Republica Moldova prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Semnificația teoretică derivă din concluziile și recomandările referitoare la situația existentă și la perspectivele de modernizare a statutului juridic al alesului local, al funcționarului public, precum și al altor categorii de personal din administrația publică locală, astfel încât aceasta să funcționeze cu maximă eficiență. Valoarea aplicativă a lucrării se va manifesta prin bunăvoința și receptivitatea legiuitorului de a utiliza rezultatele cercetărilor în procesul de modernizare a administrației publice locale, iar semnificația teoretică a acesteia – prin utilizarea pe larg de către cercetătorii care vor continua investigațiile în domeniul dreptului administrativ și al științei administrației, de către cadrele didactice universitare care predau aceste materii, precum și de către practicieni pe parcursul activității lor în diverse funcții (de decizie, executive sau de control) din cadrul autorităților publice locale. De asemenea, lucrarea are menirea de a contribui la procesul de revizuire, sistematizare și ajustare a cadrului normativ de reglementare a activității administrației publice locale în spiritul principiilor și exigențelor bunei guvernări.

Altfel spus, valoarea aplicativă a lucrării ar putea cuprinde mai multe aspecte, printre care:

1) Aspectul *doctrinar*, în cadrul căruia se fundamentează conceptul de „statut juridic al alesului local”, „statut juridic al funcționarului public din administrația publică locală” și cel de „statut juridic al salariatului”, cu o analiză amplă a elementelor componente ale acestora: modul de investire în funcție; parcursul carierei sau al mandatului; încetarea funcției; competența (drepturile, obligațiile, atribuțiile, exigențele, restricțiile, garanțiile); responsabilitatea și răspunderea juridică, deontologia profesională;

2) Aspectul *legislativ*, care implică îmbunătățirea reglementărilor ce determină statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală din Republica Moldova cu propunerea *de lege ferenda* pentru simplificarea, armonizarea și optimizarea cadrului normativ existent în acest domeniu;

3) Aspectul *didactic* presupune că lucrarea va fi utilizată de către cadrele didactice și mediul academic în procesul științifico-didactic la facultățile (specialitățile) de drept și de științe administrative, precum și în cadrul cursurilor de perfecționare a personalului care activează în autoritățile publice locale.

Rezultatele științifice principale înaintate spre susținere sunt:

1. examinarea complexă a elementelor statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale;

2. formularea propunerilor concrete privind modificarea unor acte normative de reglementare a administrației publice locale, care vor contribui la eficientizarea activității tuturor actorilor implicați în procesul de guvernare locală;

3. recomandarea generală este: în baza completării și sistematizării să fie comasate toate actele normative de reglementare a administrației publice locale într-un singur *Cod al colectivităților locale*, fapt care, va face posibilă separarea instituției colectivităților locale într-o ramură aparte sau, într-o subramură a dreptului administrativ, intitulată Dreptul colectivităților locale.

Implementarea rezultatelor științifice. Materialele incluse în teza de doctor au fost utilizate de către autor în cadrul orelor teoretice și practice la disciplinele: „Drept administrativ”, predată la Ciclul I de studii, specialitatea Drept, și „Administrația publică locală”, predată la Ciclul I de studii, specialitatea Administrație publică, la Facultatea de Drept și Administrație publică a Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, Moldova.

Aprobarea rezultatelor. Teza de doctor a fost elaborată în cadrul Departamentului Drept Public al Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova.

Concluziile și recomandările formulate în lucrare au fost comunicate și reflectate în cadrul conferințelor și sesiunilor de comunicări științifice naționale și internaționale organizate în Republica Moldova, România, Ucraina, Bulgaria, Serbia.

Publicațiile la tema tezei sunt reflectate în 22 articole științifice, publicate în Republica Moldova, România și Franța.

Volumul și structura tezei. Pentru a atinge scopul și a realiza obiectivele cercetării științifice propuse, teza de doctor are următoarea structură: adnotare, lista abrevierilor, introducere, patru capitole, care conțin 18 paragrafe, concluzii generale și recomandări, bibliografie, declarații privind asumarea răspunderii și CV-autorului.

Cuvinte-cheie: administrație publică locală, acte normative, Codul colectivităților locale, statut juridic, ales local, consilier local, primar, personal, funcționar public, salariat.

CONȚINUTUL TEZEI

Capitolul 1, Analiza doctrinar-normativă a statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală - este consacrat analizei cercetărilor teoretice și a actelor normative privind statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale.

1.1. Conceptul și structura statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale. La acest compartiment, în urma studierii literaturii de specialitate din Republica Moldova, Federația Rusă și România, a fost determinată și relevată terminologia utilizată în acest domeniu, și anume: definițiile noțiunilor de „statut juridic al alesului local”, „statut juridic al funcționarului public din administrația publică locală”, „statut juridic al salariatului din administrația publică locală”; structura statutului juridic, și anume: elementele componente ale statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale.

Prin analiza și sinteza a diverselor opinii expuse în literatura de specialitate putem constata că elemente constitutive ale statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și cel al salariatului (al personalului contractual) din APL sunt, aproximativ, aceleași. Deosebirea, însă, se poate face după conținutul acestora. Astfel, atât aleșii locali, cât și fiecare categorie de personal din cadrul APL sunt investiți cu *drepturi și obligații* (competențe) specifice, la fel, diferă și: *modalitatea de investire în funcție, exercitarea mandatului, cariera funcționarului, exigențele, restricțiile, garanțiile sociale, încetarea funcției, responsabilitatea și răspunderea juridică pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției* [12, p. 51; 13, p. 37].

Fiecare din aceste elemente se manifestă prin importanță proprie, dar în același timp se întrepătrund, constituind un statut juridic bine determinat al alesului local, al funcționarului public și al salariatului din APL.

1.2. Cercetarea doctrinară a statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale. La acest compartiment sunt menționate opiniile expuse în literatura de specialitate cu privire la situația existentă în domeniul administrației publice locale din Republica Moldova și din alte state, inclusiv, în partea ce ține de statutul juridic al alesului local și al personalului din autoritățile publice locale, pentru a determina esența și rolul acestora în procesul de guvernare.

Cercetarea efectuată ne permite să observăm că în lucrările autorilor autohtoni statutul juridic al consilierului local, al primarului (viceprimarului), al președintelui (vicepreședintelui) raionului, al funcționarului public și al salariatului din APL sunt studiate separat.

În ce privește calitatea cadrului normativ de reglementare a statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală în Republica Moldova, s-au menționat în doctrina autohtonă următoarele probleme: „cadrul național al politicilor APL și mediul legal, organizatoric și funcțional conexe nu sunt îndeajuns de clare și nu răspund, astfel, diverselor necesități ale comunității” [31, p. 5].

Sunt demne de menționat și opiniile autorilor de specialitate din statul nostru și din alte state, care susțin că, deși administrația publică locală diferă de administrația publică centrală după forma de organizare a activității, determinată, în primul rând, de competențele legale, care sunt o categorie juridică specială ce legitimează dreptul de a acționa ținându-se cont de dimensiunile geografice, sociale, economice ș. a. [5, p. 66], și, în al doilea rând, de divizarea structurală a **administrației publice locale** în: autorități **reprezentative deliberative** (consiliile locale), cu atribuții decizive și, autorități **executive** (primarii și alte autorități executive regionale), care au rolul de a pune în aplicare deciziile autorităților deliberative [28, p. 84-85], totuși, o administrație eficientă nu se face decât prin activitatea lor comună și bine reglementată din punct de vedere juridic [27, p. 113]. Prin urmare, considerăm că, statutul juridic al alesului local este necesar să fie cercetat în comun cu statutul juridic al funcționarului public local și cu statutul juridic al altor categorii de personal din administrația publică locală pentru a contribui la armonizarea și eficientizarea activității acestora.

De asemenea, susținem opinia, potrivit căreia „statutul juridic este o categorie importantă din sfera politico-juridică, nemijlocit legată de structura socială a societății, nivelul de democratizare, starea legalității” [34, p. 91], iar acest fapt solicită o abordare și o cercetare complexă. Mai mult ca atât, pentru asigurarea unor acțiuni coerente și concordate în activitatea autorităților publice este necesar ca, aceasta să se bazeze pe cercetările științifice a fenomenului administrativ. În cazul nostru, avem în vedere sistemul autorităților publice locale, în care examinarea, în aspect teoretic, a statutului juridic al aleșilor locali, al funcționarilor publici și al altor categorii de personal din cadrul acestor autorități, are o importanță aplicativă deosebită la elaborarea și revizuirea actelor legislative din acest domeniu [2, p. 150]. În același timp, considerăm că o bună parte din problemele APL, legate de calitatea cadrului juridic din domeniu, pot fi rezolvate, dacă legiuitorul ar fi mai receptiv la opiniile și propunerile elaborate de știința dreptului administrativ și a administrației publice.

1. 3. Evoluția legislativă privind statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale. Din analiza cronologică a legislației respective observăm că numărul actelor normative din acest domeniu, în ultimele două

decenii, a crescut, iar modificările frecvente ale acestora nu au condus la schimbări radicale în ce privește drepturile, obligațiile sau răspunderea juridică a aleșilor locali, a funcționarilor publici, sau, a salariaților din APL.

De asemenea, putem menționa că administrația Republicii Moldova, la etapa actuală, pare a fi jertfa unor acțiuni incoerente, dictate de un sistem legislativ incomplet, cauza fiind separarea neclară a competenței între autoritățile administrației publice, nestabilitatea personalului în funcție, ceea ce, în comun, duc la un management defectuos [14, p. 115].

Drept urmare, putem constata că, actualmente, legislația care reglementează statutul juridic al alesului local și al personalului din APL este pe cât de multiplă, pe atât de controversată, fapt care împiedică realizarea în continuare a reformei administrației și modernizarea acesteia, în spiritul angajamentelor asumate prin semnarea Acordului de Asociere RM-UE [1].

Realizarea acestor angajamente, în opinia noastră, depinde de divizarea corectă a teritoriului țării, de stabilitatea instituțiilor administrative care gestionează acest teritoriu, de nivelul de profesionalism al alesului local și al personalului din cadrul acestor instituții, de reglementarea clară și adecvată a statutului juridic al acestora [14, p. 115].

Prin urmare, pentru eficientizarea activității autorităților publice locale și asigurarea succesului bunei guvernări, considerăm că este necesară analiza detaliată, din punctul de vedere teoretic și normativ, a elementelor statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din cadrul acestor autorități. Iar, pentru înlăturarea lacunelor, paralelismelor și a excesului de reglementări din acest domeniu este necesară sistematizarea lor prin codificare.

Capitolul 2. Elementele statutului juridic al alesului local: reglementări juridice și aplicabilitate practică – în care sunt examinate, în mod detaliat, prin prisma prevederilor teoretice și normative, elementele de bază ale statutului juridic al consilierului local, al primarului, al viceprimarului, al președintelui și vicepreședintelui raionului, cum ar fi: scrutinul local și investirea în funcție; conceptul de mandat și durata exercitării acestuia; competența ca element al statutului juridic; responsabilitatea și răspunderea juridică.

Astfel, la compartimentul 2.1. *Scrutinul local și investirea în funcție a alesului local*, sunt investigate diferite sisteme de scrutin de alegere a consilierilor locali cu evidențierea anumitor avantaje și dezavantaje de care depinde în continuare nivelul de satisfacere a intereselor locuitorilor unității administrativ-teritoriale. Investigațiile din acest domeniu demonstrează că sistemul de reprezentare proporțională aplicat în Republica Moldova la alegerea consilierilor locali/raionali își pierde din importanță, fapt ce conduce la o creștere a pasivității alegătorilor față de alegeri și față de rezolvarea problemelor locale în comun cu reprezentanții lor, fiind în felul

acesta afectat gradul de credibilitate al populației. În același timp, sondajele de opinie arată că alegătorii ar prefera să aleagă reprezentanții lor în organele puterii locale după calitățile personale ale acestora, cunoscându-i foarte bine din viața lor cotidiană și nu după apartenența la un partid sau altul.

La fel, la acest compartiment sunt analizate, cronologic, prevederile legislative cu privire la alegerea primarului, începând cu anul 1991 până în prezent; modul de alegere a președintelui raionului, vicepreședintelui raionului și a viceprimarului.

Dacă, sistemul de alegere aplicat la investirea în funcție a consilierilor raionali, primarilor, viceprimarilor, președinților și a vicepreședinților raionului nu necesită, la moment, careva modificări, atunci sistemul de alegere a consilierilor locali din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi, în opinia noastră, necesită a fi schimbat din sistemul proporțional în uninominal [15, p. 114-115].

La compartimentul 2.2. *Mandatul alesului local și durata exercitării acestuia* sunt analizate reglementările normative cu privire la exercitarea mandatului de către consilierul local, primar, viceprimar, președintele și vicepreședintele raionului. Drept consecință, am constatat că legislația în vigoare din Republica Moldova nu consacră o definiție a noțiunii de *mandat al alesului local*. În schimb, legiuitorul face referire la momentul de începere, de încetare și durata mandatului consilierului local în trei acte normative diferite, fapt ce provoacă confuzii în perceperea corectă a acestora. În baza celor expuse, considerăm că, ar fi fost mult mai clar și mai practic, dacă legiuitorul ar consacra toate regulile referitoare la durata mandatului consilierului local și al primarului (momentul începerii și cel al încetării) în aceeași lege. Spre exemplu, în felul următor: „*Consilierii în consiliile raionale, orășenești (municipale) de sector și sătești (comunale), primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani. Mandatul consilierului și al primarului începe efectiv din momentul validării acestuia și durează până la data constituirii legale a consiliului și respectiv, până la data expirării mandatului primarului în funcție, inclusiv în cazul în care intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen*”.

De asemenea, cazurile în care poate fi inițiat un referendum de revocare a primarului și motivele de demitere a președintelui raionului sunt destul de vag reglementate. În aceasta ordine de idei, este necesară o concretizare a reglementărilor privind mandatul consilierului și al primarului, precum și, precizarea motivelor de revocare a primarului și de demitere a președintelui raionului.

Din cele menționate putem concluziona că legislația privind mandatul alesului local conține prevederi care în unele cazuri se repetă, în altele sunt incomplete. Prin urmare, simplificarea și ajustarea acestora este extrem de importantă și necesară.

La compartimentul 2.3. *Competența ca element al statutului juridic al alesului local* sunt analizate drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricțiile, garanțiile sociale ale consilierului local, ale primarului și viceprimarului, ale președintelui și vicepreședintelui raionului din Republica Moldova, în aspect comparativ cu alte state.

Din analiza cadrului normativ existent în domeniul competenței autorităților publice locale, observăm că este destul de impunător, iar în sarcina autorităților publice locale este pus un vast spectru de probleme. În același timp, unii autori constată lipsa de eficiență în realizarea acestor sarcini, tocmai din cauza multiplelor reglementări contradictorii sau reglementări care, uneori, se suprapun, iar altele provoacă un vid legislativ. În Republica Moldova cadrul legal care în prezent reglementează competența autorităților publice locale în mai multe domenii este depășit și necorelat cu sistemul actual al administrației publice locale și, în multe cazuri, legiuitorul nu face o delimitare clară între competențele autorităților publice locale de nivelurile I și II, între competențele autorităților deliberative și executive, creând prin aceasta confuzii și incertitudine. În special, aceasta se referă la astfel de domenii precum: educație, protecție socială, sănătate, administrarea patrimoniului local etc. [31, p. 29].

În doctrina română, de asemenea, se susține ideea că o administrație publică modernă, stabilă și responsabilă, poate fi atunci când activitatea administrației se desfășoară într-o anumită ordine și după o procedură administrativă, determinate strict de normele legale [10, p. 47]. La rândul său, competența administrației publice, ca ansamblu de atribuții în realizarea puterii publice, este instituită și există atâta timp cât este în vigoare norma juridică care a consacrat-o. Aceste atribuții au nevoie de un ansamblu de forme procedurale, instituite prin reguli corespunzătoare pentru a fi transpuse în practică. Cu alte cuvinte, demersurile administrației publice trebuie să fie înfăptuite pentru a produce consecințe, iar realizarea lor trebuie să fie pe baza unor prevederi strict determinate, inclusiv regulile procedurale de executare a lor [3, p. 38].

În concluzie vom menționa că susținem opiniile autorilor sus-numiți și considerăm că legiuitorul nostru a acordat, în mod excesiv, atribuții autorităților publice locale reprezentative și executive, subminând prin aceasta statutul lor juridic. Drept consecință, ne menținem propunerea de revizuire și optimizare a numărului de atribuții consacrate în art. 14, 29, 43, 53 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, reieșind din capacitatea reală a consilierilor locali/raionali, a primarilor și a președinților raionului de a le realiza în practică.

În același timp, mult mai puțină atenție legiuitorul nostru a acordat normelor cu conținut de obligatii, restricții și de procedură administrativă. Pentru înlăturarea acestor erori, considerăm că este oportună o sistematizare a normelor de reglementare a APL după exemplul Codului general al colectivităților locale din Franța, care constă din două părți: prima este *partea materială*, care conține reglementări privind autoritățile publice locale și competența acestora, iar, a doua parte este *partea reglementară (procesuală)* [30]. O asemenea reglementare asigură nu doar declararea competențelor APL, dar și realizarea lor practică.

La compartimentul 2.4. *Responsabilitatea și răspunderea juridică a alesului local* sunt analizate, atât responsabilitatea, cât și fiecare formă de răspundere juridică raportată la aleșii locali.

Analizând prevederile normative din acest domeniu, putem menționa că legislația în vigoare din Republica Moldova nu definește, în mod expres, *responsabilitatea* aleșilor locali.

În acest context, susținem opinia prof. Ion Guceac care menționează că avem nevoie să învățăm de la alte state și să implementăm în Republica Moldova, în modul cel mai rapid, sistemul responsabilității publice, prin intermediul căruia s-ar asigura responsabilitatea puterii pentru daunele intenționate sau neintenționate pe care aceasta le poate provoca oamenilor sau statului [7, p. 23-24]. Aceasta se poate realiza doar prin consfințirea legii, prin prevederile legislative expres determinate cu privire la responsabilitatea aleșilor locali, inclusiv, cu privire la sancționarea lor în caz de neexecutare a acestor prevederi, care, la rândul lor, ne-ar permite să scăpăm de marele balast al incompetenților, iresponsabililor, oamenilor cu reputația știrbită [7, p. 28].

Este important să subliniem că principiul responsabilității este prevăzut în Carta Albă a guvernării europene, unul dintre principalele documente relevante cu privire la reforma guvernării Uniunii Europene. În acest document sunt consacrate cinci principii ale bunei guvernări pe care „se bazează democrația și respectarea legii în Statele Membre și se aplică la toate nivelurile guvernamentale – global, european, național, regional și local”. Acestea sunt: deschidere și transparență, încredere și previzibilitate (certitudinea legală), eficiență și eficacitate, responsabilitate.

În acest sens, considerăm că, este necesară și absolut utilă adoptarea de către legiuitorul nostru a unui Cod de conduită a aleșilor locali, sau, a unui Capitol într-o lege din acest domeniu, care îi va obliga să fie demni de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplu personal la consolidarea autorității publice locale pe care o reprezintă, la onorarea obligațiilor civice, la respectarea legislației și la asigurarea bunei guvernări.

În ce privește răspunderea, în literatura de specialitate se menționează că aleșilor locali, ca reprezentanți ai puterii, ar trebui să le fie stabilite și aplicate măsuri clare de răspundere pentru

neexecutarea sau executarea defectuoasă a competențelor cu care sunt învestiți. Desigur, aceștia pot fi trași la răspundere juridică numai conform normelor juridice concrete și în temeiul unei hotărâri definitive a instanței de judecată prin care să fie demonstrată vinovăția alesului local în săvârșirea unor fapte ilicite.

Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006 conține, în art. 83, doar unele prevederi foarte generale ce vizează răspunderea juridică a aleșilor locali. Spre exemplu: „*Fiecare consilier poartă răspundere juridică, conform legislației în vigoare, pentru propria activitate desfășurată în exercitarea mandatului*” (alin. (2) art. 23), sau: „*Primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, consilierii, secretarii și personalul primăriilor și aparatelor președinților raioanelor poartă răspundere juridică în conformitate cu legislația în vigoare pentru faptele ilegale comise în exercițiul funcțiunii*”.

O formulare mai concretă a răspunderii juridice o regăsim în Legea nr. 199 din 16.07.2010, care prevede următoarele: *demnitarul public, în caz de încălcări comise în exercițiul mandatului, este tras la răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii* (alin. (2) art. 23). După cum observăm, deși legiuitorul concretizează formele răspunderii juridice, totuși nu consacră și răspunderea administrativă sub forma contenciosului administrativ, care, în opinia noastră, este una dintre cele mai importante forme de răspundere a autorităților publice de orice nivel, menite să asigure legalitatea actului de guvernare.

În același timp, în doctrina juridică deja s-a consolidat opinia, potrivit căreia formele răspunderii juridice la care pot fi supuși aleșii locali sunt: administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială, contravențională și penală [7, p. 215; 8, p. 261, p. 268].

Drept urmare, considerăm că legiuitorul ar trebui să se inspire din cercetările științifice în activitatea sa de creație legislativă. Spre exemplu, ar fi oportună concretizarea fiecărei forme de răspundere a consilierilor locali, primarilor, viceprimarilor, președinților și a vicepreședinților de raioane în felul următor [29, p. 45-46]: *consilierul local, primarul, viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului va fi tras la răspundere administrativ-disciplinară, în baza regulamentului intern al consiliului respectiv; la răspundere administrativ-patrimonială, în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000; la răspundere civilă, în baza prevederilor Codului civil nr. 1107 din 06.06.2002, la răspundere contravențională, potrivit prevederilor Codului contravențional nr. 218/2008; la răspundere penală, conform Codului penal al Republicii Moldova nr. 985/2002.*

Din analiza elementelor statutului juridic al alesului local în ansamblul lor, putem constata că, conținutul acestora sunt reglementate de multiple acte normative în care se conțin, uneori, confuzii și erori. Pentru a înlătura aceste neajunsuri este necesară revizuirea, ajustarea și

sistematizarea tuturor acestor acte normative prin codificarea lor.

Capitolul 3, Statutul juridic al funcționarului public și al altor categorii de personal din aparatul executiv al autorităților publice locale – în acest capitol sunt analizate: clasificarea funcțiilor publice, categoriile de funcționari publici; elementele componente ale statutului juridic al funcționarului public și al salariatului din aparatul de lucru al primarului și al președintelui raionului (modalitățile de ocupare și de încetare a funcțiilor, cariera, competența, responsabilitatea și formele de răspundere juridică la care sunt supuși funcționarii și salariații pentru fapte ilicite săvârșite în exercitarea funcției).

La compartimentul *3.1. Particularitățile statutului juridic al funcționarului public și al altor categorii de personal din aparatul executiv al autorităților publice locale* sunt clasificate funcțiile și funcționarii publici din cadrul acestor autorități.

În literatura de specialitate se susține opinia, precum că în prezent, autoritățile locale nu pot să-și modeleze structurile și statele de personal în conformitate cu domeniile proprii de competențe și cu necesitățile care rezultă din specificul colectivităților locale pe care le administrează. Prin urmare, structura și statele de personal actuale ale autorităților publice locale din Republica Moldova nu corespund domeniilor proprii de competență și multiplelor responsabilități prevăzute de legislația specială în vigoare [33, p. 29].

În acest context, susținem opinia, potrivit căreia, la stabilirea structurilor și statelor de personal, autoritățile publice locale trebuie să se conducă în mod prioritar de necesitățile specifice ale localităților corespunzătoare, de domeniile proprii de competență stabilite în Legea descentralizării administrative și în Legea privind administrația publică locală, precum și să ia în considerare potențialul economic, social și financiar al colectivităților locale respective [35, p. 30], astfel încât să nu se exagereze cu angajarea de personal în cadrul acestor autorități.

Din analiza actelor normative care reglementează statutul juridic al personalului din APL, observăm că sunt la fel de multiple și diverse, ca și în cazul statutului aleșilor locali. Legiuitorul nu face o distincție a statutului juridic al funcționarului public local de cel al funcționarului public din administrația publică centrală, deși, pentru unii funcționari publici din APL sunt stabilite anumite competențe specifice domeniului lor de activitate, cum ar fi în cazul secretarului consiliului local și raional.

Spre deosebire de Republica Moldova, în unele țări, precum Franța, funcționarii publici locali au statut juridic special, reglementat, împreună cu statutul juridic al alesului local, de Codul general al colectivităților locale [30]. De asemenea, în Federația Rusă statutul juridic al funcționarului local este reglementat separat de statutul juridic al funcționarului central.

Compartimentul 3.2. *Învestirea în funcție (angajarea) și încetarea raportului de serviciu sau a contractului individual de muncă*, se referă la analiza modalităților de ocupare și de încetare a funcțiilor din cadrul autorităților publice locale.

Învestirea în funcție a funcționarilor publici din APL este reglementată în mod detaliat de Legea-cadru nr. 158/2008. Modalitățile de angajare în funcțiile publice sunt reglementate într-o manieră democratică, dificultatea realizării lor constă doar în lipsa de experiență în organizarea concursului de angajare, de elaborare a criteriilor și cerințelor de performanță față de candidații la funcția publică.

Condițiile de încetare a funcției publice, de asemenea, sunt reglementate în mod exhaustiv de legislația în vigoare, fapt ce constituie o garanție împotriva abuzului din partea angajatorului și asigură continuitatea în funcția publică.

În același timp, considerăm că conținutul art. 28 alin. (1) din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 poate fi optimizat. Astfel, sintagma: „*Ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face: prin concurs, promovare, transfer, detașare*”, poate fi înlocuită cu: „*Ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face: prin numire sau alegere*”, deoarece promovarea, transferul și detașarea sunt căile de modificare a raportului de serviciu, după cum și este menționat în art. 44 al aceleiași legi, iar concursul este o modalitate de selectare a candidatului potrivit, urmată de un act administrativ de numire în funcție [16, p. 82].

La Compartimentul 3.3. *Competența funcționarului public și a altor categorii de personal* sunt analizate prevederile legislative privind drepturile, obligațiile, garanțiile sociale, restricțiile, exigențele funcționarului public și ale salariatului din APL.

În urma analizei legislației din acest domeniu, observăm că obligațiile funcționarilor publici din Republica Moldova, în mare parte, coincid cu obligațiile funcționarilor publici din alte state, doar că, la noi prea puțin se aplică prevederile art. 20 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, și anume obligația de a repara prejudiciul adus persoanei vătămate printr-un act administrativ ilegal, sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

Dacă facem o comparație între competența funcționarilor publici și cea a salariaților din cadrul aparatului executiv al autorităților publice locale, putem observa că acestea sunt supuse unui regim juridic diferit: funcționarii publici își exercită competențele în regim de putere publică (de drept public), iar salariații în regim de drept comun (mai exact, de dreptul muncii). Drept urmare, drepturile, obligațiile și restricțiile funcționarilor publici sunt mult mai imperative, însă cu drept de contestare în cazul când sunt vădit ilegale, pe când drepturile, obligațiile și restricțiile salariaților sunt mult mai lejere, iar salariatul participă, în mare parte, la stabilirea și negocierea acestora.

Compartimentul 3.4. *Responsabilitate și răspunderea juridică a funcționarului public și a altor categorii de personal*, este consacrat analizei responsabilității și a formelor de răspundere juridică la care funcționarii și salariații pot fi trași pentru fapte ilicite săvârșite în exercitarea funcției.

Responsabilitatea funcționarilor este strâns legată de comportamentul etic al acestora. În acest sens, majoritatea statelor europene au adoptat coduri de conduită pentru zona funcționarilor publici, care devin din ce în ce mai importante în ultimii ani. În Republica Moldova, Codul de conduită a funcționarilor publici a fost adoptat prin Legea nr. 25 din 22.02.08.

Condiția de a avea o administrație publică responsabilă este prevăzută și în Acordul de Asociere RM–UE. În acest context, legiuitorul trebuie să revizuiască cadrul normativ din domeniu pentru a ajusta condițiile de responsabilitate a funcționarilor publici la standardele europene. După exemplul altor state, în Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25 din 22.02.08, ar fi bine să se consacre doar cele mai generale norme deontologice pentru funcționarii publici, iar fiecare autoritate publică, inclusiv autoritățile publice locale, trebuie să-și elaboreze, în baza acestora, propriul Regulament de conduită și implicit, propria Comisie de etică, care să examineze și să sancționeze abaterile de la normele de etică stabilite.

Potrivit legislației în vigoare, funcționarii publici sunt obligați să respecte legile și celelalte acte juridice, aplicabile raporturilor sociale la care participă, inclusiv cele ce țin de regimul conflictului de interese, al incompatibilităților și interdicțiilor. Respectarea acestor obligații este asigurată, de asemenea, prin lege. Astfel, conform art. 56 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 „*pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă sau penală, după caz*”.

După cum am menționat în capitolul precedent, răspunderea contravențională poate fi considerată ca o formă distinctă a răspunderii juridice, reglementată de Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008. Prin urmare, răspunderea administrativă are doar două forme: administrativ-disciplinară, reglementată de Legea nr. 158/2008 și administrativ-patrimonială, consacrată în Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000. Prin urmare, în Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 putea fi enumerate următoarele forme de răspundere juridică a funcționarului public: *administrativ-disciplinară; administrativ-patrimonială* (contenciosul administrativ); *contravențională, civilă și penală*.

În același timp, putem preciza că răspunderea juridică a funcționarilor publici din cadrul APL este unul dintre cele mai complexe elemente ale statutului juridic al acestora. Practic, toate

formele de răspundere juridică îi sunt aplicabile, ceea ce trebuie să-l motiveze la a se autoperfecționa.

Din cele analizate în acest capitol, putem desprinde că reglementările cu privire la anumite elemente ale statutului juridic al funcționarului public și al salariatului din administrația publică locală, ca și în cazul alesului local, se regăsesc în multiple legi, uneori neactuale sau incomplete, care necesită să fie revizuite și ajustate. Cât privește reglementarea tuturor elementelor statutului juridic al funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală, analizate în acest capitol, ne aliniem la opinia autorilor de specialitate care susțin că, pentru ca acestea să fie efective, trebuie să fie specificate prin prevederi normative separate [11, p. 9].

În concluzie, menționăm că pentru eficientizarea statutului juridic al aleșilor locali și al personalului din administrația publică locală, în mod special, și pentru funcționarea autorităților publice locale ca un mecanism unic, capabil să satisfacă interesele cetățenilor și să le asigure un trai decent, în mod general, ajustarea legislației din acest domeniu la standardele europene este una imperativă.

Capitolul 4, Ajustarea statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală la bunele practici europene - capitolul consacrat analizei practicii existente în spațiul european în domeniul administrației publice locale, pentru a determina câteva direcții de reformare a acestui domeniu și unele obiective pe care guvernarea noastră ar trebui să le ia în considerare în procesul de realizare a sarcinilor asumate prin Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană.

La compartimentul 4.1. *Aportul alesului local și al personalului din autoritățile publice locale la realizarea sarcinilor prevăzute în Acordul de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană*, sunt arătate cele mai importante activități pe care trebuie să le întreprindă administrația pentru a realiza cu succes sarcinile prevăzute în acest Acord.

Dintre sarcinile prevăzute pentru anii 2016-2018, pe care le cercetăm în lucrarea noastră și pentru care înaintăm unele propuneri optime de realizare, sunt: *ajustarea cadrului legislativ și a celui normativ actual în domeniul structurii administrative, politicii de personal, astfel încât să asigure autoritatea deplină a autorităților APL alese asupra executivului lor; examinarea opțiunilor privind elaborarea statutului funcționarului public local, respectiv modificarea cadrului legislativ și a celui normativ; elaborarea unui studiu cu propuneri de modificări legislative care va prezenta alternative, modalități și impactul, luând în considerare experiența internațională, privind îmbunătățirea sistemului de alegeri; perfecționarea sistemului de instruire cu scopul de a asigura creșterea capacității profesionale a resurselor umane, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru aleșii locali etc.* [9, 6. 1.; 6. 2. 1; 6. 3. 1; 6. 3. 2; 7. 1.1;

7. 1. 2.].

După cum vedem, sarcinile pe care și le-a asumat țara noastră în procesul de integrare europeană, activitățile și acțiunile pentru exercitarea lor sunt pe cât de diverse, pe atât de complexe, iar realizarea cu succes a acestora depinde, în mare măsură, de eficiența activității tuturor autorităților administrației publice - atât centrale, cât și locale.

Rămânem optimiști în ce privește realizarea parcursului european al țării noastre. În același timp, ne dăm bine seama de complexitatea sarcinilor care urmează a fi realizate în următorii ani și de faptul că eficiența activității autorităților publice locale depinde, în mare parte, de profesionalismul tuturor actorilor implicați în acest proces și de calitatea reglementărilor juridice care stabilesc organizarea și funcționarea APL, inclusiv statutul juridic al aleșilor locali și al fiecărei categorii de personal din cadrul acestor autorități (funcționari publici, salariați), care în prezent necesită modernizare.

La compartimentul 4.2. *Pregătirea profesională și instruirea continuă a alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal din administrația publică locală* se menționează faptul că o mare atenție trebuie acordată pregătirii profesionale și formării continue a acestora, astfel încât aceștia să-și poată exercita în mod eficient atribuțiile cu care sunt învestiți, întru a asigura buna guvernare.

În acest sens, drept exemplu ne pot servi programele de formare profesională a școlilor de administrație publică (științe administrative) din țările Uniunii Europene. La acest capitol, țara noastră mai are destule restanțe, care în opinia noastră, pot fi reparate prin instruirea aleșilor locali, a funcționarilor publici și a salariaților din aparatul autorităților publice locale, în cadrul Universităților, la studii de licență, de masterat, de doctorat, precum și prin cursuri de formare continuă asigurate cu finanțare de la bugetul de stat, în vederea creării și dezvoltării unui corp de funcționari publici locali profesioniști, stabil imparțiali. Considerăm că aceasta este posibil prin obligarea lor, reglementată expres în lege, de a-și perfecționa pregătirea în domeniul administrației publice locale după ocuparea funcției publice.

La compartimentul 4.3. *Sistematizarea prin codificare a cadrului normativ de reglementare a activității autorităților publice locale* pe baza opiniilor autorilor de specialitate și a practicii altor state este înaintată propunerea de ajustare a reglementărilor juridice privind statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală din Republica Moldova prin sistematizarea acestora și includerea lor într-un eventual Cod al colectivităților locale.

Oportunitatea Codului este explicată prin următoarele:

- vor dispărea unele neclarități, ambiguități și divergențe ale unor norme juridice din

domeniul administrației publice locale;

- se va crea un cadru normativ adecvat de organizare și funcționare a autorităților administrative locale, reglementând inclusiv, activitatea, responsabilitatea și răspunderea juridică a tuturor actorilor implicați în guvernarea locală;

- se va accelera procesul reformelor și consolidarea unui sistem modern de administrație publică locală;

- drept urmare, după exemplul altor state (România, Franța, Rusia) instituția dată ar putea fi separată într-o ramură aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ, denumită *Dreptul colectivităților locale*.

În pofida așteptărilor de modernizare a cadrului normativ în vederea realizării reformelor administrației publice, legislația națională devine din ce în ce mai numeroasă și confuză, iar sistematizarea acesteia este tot mai dificilă. Acest fenomen a cuprins majoritatea țărilor denumit și ca „inflație legislativă”. Ținem să menționăm că în Republica Moldova, în ultimele două decenii, legislația națională s-a modificat și s-a amplificat enorm de mult, în mod deosebit la capitolul reglementări ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice locale. Prin urmare, problema privind simplificarea, ajustarea și sistematizarea cadrului juridic din țara noastră devine una prioritară, fără rezolvarea căreia reformele de modernizare a sistemului de guvernare riscă să fie compromise.

În această ordine de idei, considerăm binevenită sistematizarea tuturor actelor din domeniul administrației publice locale, prin elaborarea unui *Cod al colectivităților locale*, după modelul francez, care să cuprindă atât norme materiale, cât și procesuale, reglementând acest domeniu în întregime și contribuind, în mare măsură, la îmbunătățirea activității autorităților publice locale [17, p. 95]. Mult mai simplu ar fi dacă am regăsi toate prevederile ce țin de organizarea, funcționarea, competențele și răspunderea juridică a alesului local și a personalului autorităților publice locale sistematizate într-un singur act normativ. Codificarea va face posibilă desprinderea instituției colectivităților locale într-o ramură aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ, cum ar fi, *Dreptul colectivităților locale*, precum și, la studierea mai profundă și la perfecționarea normelor din acest domeniu.

Din cele expuse mai sus concluzionăm că, indiferent de denumirea pe care o poartă fiecare actor din administrația publică locală (ales local, funcționar public sau salariat), acesta trebuie să beneficieze de reglementări juridice bine sistematizate, într-o instituție juridică aparte, sau, o ramură de drept public – dreptul comunităților locale [18, p. 196].

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

În rezultatul cercetării sistemice, complexe și comparate a statutului juridic al alesului local și al întregului personal din autoritățile publice locale, precum și urmare a unei analize detaliate a elementelor componente ale statutului juridic al acestora, efectuată întru realizarea scopului și a obiectivelor stabilite, formulăm următoarele **concluzii**:

1. Administrația publică locală are menirea să asigure populației servicii publice de calitate înaltă, eficiente și moderne, și să asigure bunăstarea membrilor colectivității. O importanță deosebită în modernizarea (reforma) administrației publice revine factorului uman, adică personalului. Complexitatea și diversitatea sarcinilor acestor autorități implică o activitate conjugată a mai multor actori, cum ar fi: *aleși locali, funcționari publici* și alți *angajați/salariați* care nu se bucură de statut special.

Astfel, printr-o sinteză a diverselor opinii doctrinare și a propriilor cercetări, am ajuns la concluzia că principalele elemente constitutive ale statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al salariatului din APL, care nu se deosebesc prea mult, sunt: *modalitatea de investire în funcție, exercitarea mandatului (cariera funcționarului), competența (drepturi, obligații, atribuții, exigențe, restricții, garanții sociale), încetarea funcției, responsabilitatea și răspunderea juridică pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției* [12, p. 51; 13, p. 37]. În schimb, există diferențe în ce privește conținutul acestor elemente (modalitatea de investire în funcție, atribuțiile, restricțiile, garanțiile sociale, cariera, răspunderea juridică).

Având în vedere că în doctrina autohtonă lipsesc cercetări complexe ale statutului juridic al alesului local în raport cu statutul juridic al diverselor categorii de personal din aparatul autorităților locale, lipsa acestora ne-a determinat să efectuăm o asemenea cercetare;

2. În urma analizei cronologice a cadrului normativ de reglementare a administrației publice locale, am ajuns la concluzia că acesta, în evoluția sa, a devenit pe cât de confuz și controversat, pe atât de aglomerat cu un număr impunător de reglementări referitoare la atribuții, obligații și responsabilități formale (cu caracter declarativ) ale aleșilor locali și ale funcționarilor publici din cadrul aparatului autorităților publice locale, ceea ce produce confuzii și dificultăți în realizarea reformelor de modernizare a administrației publice locale și se răsfrânge negativ asupra nivelului de trai al cetățenilor.

Eficientizarea activității autorităților publice locale și asigurarea succesului buneii guvernări depinde, în opinia noastră, de: divizarea corectă a teritoriului administrat, de stabilitatea structurilor instituționale care gestionează acest teritoriu, de profesionalismul alesului local și al personalului din cadrul acestor structuri, de reglementarea clară a statutului juridic și a rolului fiecărui participant la guvernarea locală [14, p. 115]. Prin urmare, numărul excesiv de acte normative care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice locale, în general, și statutul juridic al aleșilor locali și al tuturor categoriilor de personal din aparatul lor executiv, în special, scoate în evidență necesitatea analizei, revizuirii și sistematizării cadrului normativ respectiv în conformitate cu standardele europene;

3. Analiza acestui subiect a scos în evidență unele erori legislative și dificultăți funcționale care împiedică exercitarea eficientă a mandatului de ales local și a atribuțiilor personalului din administrația publică locală referitoare la: durata mandatului alesului local, modalitățile de angajare în funcțiile publice, pregătirea profesională și formarea continuă a personalului din APL, atribuțiile, drepturile și obligațiile aleșilor locali și ale funcționarilor publici, răspunderea juridică a acestora ș. a.

Astfel, cercetând detaliat elementele constitutive ale statutului juridic al consilierului local, am ajuns la concluzia că, sistemul de reprezentare proporțională, aplicat în Republica Moldova în cazul alegerilor consilierilor locali/raionali, își pierde din importanță [15, p. 117], spre deosebire de sistemul majoritar, care se aplică cu succes în Marea Britanie, Statele Unite ale

Americii, Canada, Franța și în alte state [19, p. 107]. Mai mult ca atât, anumite reglementări, referitoare la mandatul consilierului local [20, p. 203-204], al primarului, al viceprimarului, al președintelui și al vicepreședintelui raionului (cum ar fi: durata mandatului, cazurile de încetare a mandatului), sunt consacrate inconsecvent, în mai multe acte normative (legi), iar temeiurile și procedura de revocare (demitere) a primarului și a președintelui raionului sunt foarte vag reglementate de legislația în vigoare. În același timp, atribuțiile consilierului local, ale primarului și ale președintelui raionului sunt excesiv de multe, deși poartă un caracter mai simbolic și declarativ [21, p. 67-69; 22, p. 209-210]. Cât privește răspunderea juridică a aleșilor locali menționați mai sus, atât sancțiunile, cât și procedura de aplicare sunt reglementate destul de vag, fragmentar și incomplet, ceea ce face dificilă, sau chiar imposibilă, tragerea la răspundere a acestora. În acest sens putem da ca exemplu cazul de săvârșire a abaterilor disciplinare sau cazul de vătămare a persoanei printr-un act administrativ ilegal [23, p. 257-258]. Prin urmare, conchidem că elementele statutului juridic al alesului local în ansamblul lor și, mai cu seamă, conținutul mandatului, atribuțiile (drepturile, obligațiile), exigențele și răspunderea lor sunt reglementate de multiple acte normative, ale căror prevederi fie se repetă, fie sunt incomplete. Acest fapt, provoacă confuzii și dificultăți în aplicarea lor [24, p. 51].

Aceeași situație o regăsim și în reglementările privind statutul juridic al funcționarului public și al altor categorii de personal din cadrul autorităților publice locale. Astfel, structura și statele de personal ale acestora, stabilite de legislație, nu sunt în măsură să asigure capacitatea administrativă necesară pentru realizarea eficientă a competențelor proprii și a sarcinilor APL. Drept rezultat, comunitățile locale nu sunt asigurate cu servicii publice de calitate și nu sunt accesibile pentru întreaga populație. În plus, salariul mic al funcționarilor publici și al altor categorii de personal (salariați) din aparatul executiv al autorităților publice locale, precum și reglementarea defectuoasă a statutului și a activității acestora [25, p. 60], conduc la instabilitatea și fluctuația excesivă a personalului calificat din aceste autorități. De asemenea, se atestă restanțe serioase la capitolul instruirea și formarea continuă a celor care dețin diverse funcții în APL [25, p. 58-59].

Totodată, ca și în cazul aleșilor locali, răspunderea juridică a funcționarului public: *disciplinară, civilă, administrativă, penală*, – este reglementată foarte vag și neadecvat, ceea ce conduce fie la aplicarea exagerată, fie la eschivarea de la răspundere a acestora [18, p. 164];

4. În baza acestei analize și având în vedere faptul că eficiența și succesul activității autorităților publice locale depinde, în mare măsură, de profesionalismul și de capacitatea de a activa în comun atât a aleșilor locali, cât și a tuturor categoriilor de personal din cadrul acestor autorități, am ajuns la concluzia că modernizarea activității autorităților publice locale poate fi realizată doar în cazurile în care fiecare participant la acest proces de guvernare (ales local, funcționar public și salariat) va beneficia de o bună pregătire profesională și formare continuă pe tot parcursul aflării în funcție [18, p. 186]. Aceasta deoarece, actualmente, Guvernul, prin Comanda de stat, nu poate asigura pe deplin realizarea Planului de formare inițială și continuă a întregului corp de funcționari, așa cum prevede legea. Toate acestea împiedică implementarea principiilor democratice de guvernare și de modernizare a administrației publice locale. În al doilea rând, cadrul normativ de reglementare a statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal (salariați) din aparatul executiv al autorităților publice locale este necesar să fie revizuit și ajustat la standardele europene, pentru a exclude numeroasele contradicții și suprapuneri de reglementări sau prevederi imposibil de realizat în condițiile țării noastre, care există în legislația în vigoare [18, p. 186, 194-195];

5. Prin urmare, întru eficientizarea activității alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal este important să fie adoptate pentru fiecare din ei un statut juridic bine determinat, astfel încât reglementările juridice să nu se suprapună, să nu se contradică și să nu conțină lacune sau viduri. În acest context, legiuitorul nostru, în procesul de revizuire și ajustare a cadrului normativ de reglementare a APL, trebuie să țină cont de bunele practici

europene și de sarcinile asumate prin semnarea Acordului de Asociere la Uniunea Europeană [18, p. 196];

6. Considerăm că ar fi insuficientă și inutilă doar modificarea și completarea prevederilor normative existente. Soluția optimă pentru îmbunătățirea reglementărilor privind statutul juridic al alesului local și al personalului din APL ar fi sistematizarea acestora. Cea mai eficientă modalitate de sistematizare este codificarea. Dat fiind faptul că dreptul administrativ nu poate fi cuprins într-un singur act, în această lucrare propunem proiectul unui cuprins al Codului colectivităților locale. Adoptarea unui asemenea Cod ar reduce multe din elementele statutului juridic al aleșilor locali și al funcționarilor din APL, menționați mai sus, astfel încât activitatea lor să devină mult mai coordonată și armonioasă, asigurând prin aceasta o bună guvernare și un trai decent tuturor membrilor comunității [17, p. 95; 26, p. 250; 18, p. 197].

Recomandări:

Pentru realizarea sarcinilor asumate de Republica Moldova în implementarea *Planului de Acțiuni Uniunea Europeană–Moldova (PAUERM) pentru anii 2014-2016*, a *Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018*, sistemul de administrație publică trebuie să fie modernizat – atât la nivel central, cât și la nivel local. Succesul modernizării administrației publice locale depinde, în mare măsură, de calitatea *cadrelor normative de reglementare* din acest domeniu, care, fiind elaborat în baza principiilor democratice și a bunelor practici, să stabilească un statut juridic clar pentru alesul local în comun cu toate categoriile de personal din autoritățile publice locale.

După cum am menționat mai sus, ar fi insuficientă și inutilă modificarea și completarea prevederilor normative existente, care sunt într-un număr exagerat de mare. Din aceste motive, recomandăm:

1. Sistematizarea prevederilor normative din domeniul administrației publice locale într-un singur Cod al colectivităților locale;

2. Unele elemente de sistematizare a cadrului normativ din acest domeniu, care ar contribui ulterior la elaborarea unui asemenea Cod, le vom propune în continuare. Astfel, reglementările referitoare la statutul juridic al alesului local, care sunt consacrate fragmentar în mai multe acte normative urmează, să fie concentrate doar în Legea-cadru nr. 768-XIV din 02.02.2000, cu excluderea lor din celelalte legi, iar în cazul în care circumstanțele impun utilizarea unor noțiuni specifice acestui domeniu și din alte acte normative, să se facă trimitere la Legea-cadru. Pentru a îmbunătăți activitatea categoriilor de personal din APL, și anume: statutul juridic al funcționarului public reglementat de Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008, considerăm oportune unele rectificări în lege, care vor aduce mai multă claritate la capitolul răspunderea juridică a funcționarului public;

3. În acest context, propunem un Proiect de lege de modificare și completare a următoarelor acte legislative:

Legea cu privire la statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000, se va modifica și se va completa după cum urmează:

a. Pentru a unifica definiția noțiunii de mandat al consilierului local și al primarului, prevăzută în trei norme diferite (art. 5 din Legea nr. 768/2000; art. 15 alin. (2) și art. 44 alin. (2) din Legea nr. 436/2006; art. 119 din Codul electoral nr. 1381-XV din 21.11.1997), propunem comasarea și consacrarea acesteia doar în articolul 5 alin. (1) din Legea nr. 768/2000, cu următorul conținut: „(1) *Consilierii în consiliile raionale, orașenești (municipale) de sector și sătești (comunale), primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani. Mandatul consilierului și al primarului începe efectiv din momentul validării acestuia și durează până la data constituirii legale a consiliului și, respectiv, până la data expirării mandatului primarului în funcție, inclusiv, în cazul în care intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen.*”

În același timp, art. 15 alin. (2) și art. 44 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 pot fi excluse;

b. Legislația în vigoare nu prevede instruirea și formarea continuă obligatorie a aleșilor locali, deși aceștia sunt investiți cu atribuții de decizie în guvernarea locală. Pentru a asigura legalitatea și eficiența procesului decizional, o pregătire profesională de calitate este absolut obligatorie. În acest context, propunem completarea articolului 13 alineatul (1) din Legea nr. 768/2000 cu litera l), care să conțină următoarele:

„l) *aleșii locali, aflați la primul mandat, beneficiază de instruire inițială, de cel puțin 40 de ore, în primele șase luni după validarea mandatului. Toți aleșii locali beneficiază de instruire profesională, de cel puțin 80 de ore pe an, în baza unui Plan aprobat de către Guvern.*”;

c. Răspunderea juridică a alesului local este reglementată destul de vag și fragmentat în legislația în vigoare. Pentru a ridica gradul de responsabilitate pentru calitatea guvernării, este necesar ca măsurile de răspundere juridică să fie consacrate în mod clar și expres în lege. În această ordine de idei, propunem includerea în Legea nr. 768/2000 a unei norme noi, articolul 22¹, cu următorul conținut:

„Articolul 22¹ Răspunderea juridică

(1) *Pentru săvârșirea unor fapte ilegale în exercițiul funcției, aleșii locali poartă răspundere: administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială (sub formă de contencios administrativ); civilă; contravențională și penală, în conformitate cu legislația în vigoare.*

(2) Abaterile disciplinare ale consilierilor locali:

- *absența nemotivată de la ședința consiliului,*
- *părăsirea nemotivată a sălii de ședință,*
- *comportamentul neadecvat în timpul ședinței, care aduce atingere imaginii de reprezentat al colectivității locale.*

(3) Sancțiunile disciplinare aplicate consilierului local:

- *avertismentul,*
- *chemarea la ordine,*
- *retragerea cuvântului,*
- *retragerea indemnizației pentru 1-2 ședințe.*

(4) Avertismentul, chemarea la ordine și retragerea cuvântului se anunță în mod verbal de către președintele ședinței și se consemnează în procesul-verbal al ședinței consiliului local/raional.

(5) Retragerea indemnizației pentru 1-2 ședințe se aplică pentru absență nemotivată sau pentru părăsirea nemotivată a sălii de ședință a consiliului local/raional. Decizia de retragere a indemnizației se adoptă cu votul majorității consilierilor prezenți”.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, se modifică și se completează după cum urmează:

a. Pentru a spori gradul de responsabilitate a funcționarilor publici, propunem modificarea art. 56 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008, care să conțină următoarele: „*pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere: disciplinară, potrivit prevederilor prezentei legi; administrativ-patrimonială, potrivit Legii contenciosului administrativ, nr. 793/2000; civilă, potrivit Codului civil; contravențională, potrivit Codului contravențional; penală, potrivit Codului penal*”.

În final, revizuirea, simplificarea și sistematizarea actelor normative din domeniul administrației publice este un subiect pe larg discutat în țara noastră. Problemele cu care se confruntă autoritățile publice locale din Republica Moldova, inclusiv cele referitoare la exercitarea statutului juridic al alesului local și al personalului din aceste autorități, sunt determinate de imperfecțiunea cadrului normativ din domeniul dat, exprimată printr-un număr mare de acte normative cu conținut ambiguu și contradictoriu, fapt ce împiedică realizarea

reformelor administrative și asigurarea unei guvernări eficiente, în interesul tuturor membrilor comunității.

Eficiența și succesul activității autorităților publice locale depinde, în mare măsură, de calitatea reglementărilor normative din acest domeniu, care trebuie să excludă orice dublare, suprapunere, contradicții, lacune sau viduri. În acest context, legiuitorul nostru trebuie să țină cont de bunele practici ale statelor care au codificat dreptul colectivităților locale. În acest sens, propunem un proiect de Cuprins (Schiță) al Codului colectivităților locale din Republica Moldova (Anexa 3), care să înglobeze majoritatea reglementărilor care astăzi fac obiectul numeroaselor legi. Doar în așa mod poate fi înfăptuită o sistematizare clară a actelor din domeniul administrației publice locale din țara noastră. Odată adoptat, acest Cod va constitui Legea-cadru de organizare și funcționare a autorităților publice locale, inclusiv a activității și responsabilității alesului local și a personalului din cadrul acestor autorități.

De asemenea, adoptarea unui *Cod al colectivităților locale* va contribui la desprinderea instituției colectivităților locale într-o ramură de drept aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ, intitulată *Dreptul colectivităților locale*.

Prin urmare, menționăm că **rezultatele științifice ale cercetării** rezidă în recomandările de revizuire a cadrului normativ în vederea ajustării reglementărilor privind statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală, întru asigurarea unei activități armonioase și bine coordonate a acestora. Însă, rezolvarea acestor probleme depinde, în mare măsură, de receptivitatea legiuitorului și de voința politică a acestuia de a revizui și a sistematiza cadrul normativ de reglementare a APL. În opinia noastră, aceasta ar contribui semnificativ la realizarea cu succes atât a reformei administrației publice locale, cât și a sarcinilor asumate de Republica Moldova prin Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană.

Considerăm că **avantajele și valoarea propunerilor și recomandărilor** derivă din necesitatea modernizării statutului juridic al alesului local, al funcționarului public, precum și al altor categorii de personal din administrația publică locală, astfel încât aceasta să funcționeze cu maximă eficiență. Avantajele propunerilor și recomandărilor înaintate în teză își regăsesc exprimare în următoarele domenii: *în domeniul teoretic*, lucrarea reprezintă un bun îndrumar pentru cercetătorii care vor continua investigațiile în domeniul dreptului administrativ și al științei administrației, pentru cadrele didactice universitare care predau aceste materii, precum și pentru practicienii care dețin diverse funcții (de decizie, executive sau de control) din cadrul autorităților publice locale; *în domeniul legislativ*, avantajul constă în revizuirea, sistematizarea și ajustarea cadrului normativ de reglementare a statutului juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală din Republica Moldova; *în domeniul de politici publice*, cercetarea efectuată va permite revizuirea politicilor de personal, de instruire și formare continuă a aleșilor locali și a personalului din APL, elaborarea politicilor economice și sociale în activitatea administrației publice locale în spiritul principiilor democratice și al exigențelor bunei guvernări.

Impactul asupra științei și culturii. Prin concluziile științifice și recomandările practice, a fost abordată problematica privind statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din APL, care ar trebui să conlucreze în comun, întru realizarea cu succes a atribuțiilor cu care sunt învestiți. Din punct de vedere practic, au fost propuse măsuri concrete de modernizare și optimizare a activității APL, cum ar fi comasarea tuturor actelor normative din acest domeniu într-un *Cod al colectivităților locale*, care va constitui un nou subiect de cercetare și va face posibilă separarea instituției colectivităților locale într-o ramură de drept aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ, denumită *Dreptul colectivităților locale*. Cercetătorii autohtoni interesați de subiectul vizat au posibilitatea de a-și aprofunda cunoștințele teoretice în acest domeniu, astfel fiind deschisă calea spre noi direcții în cercetarea științifică.

Planul de cercetări de perspectivă include următoarele repere:

- continuarea investigațiilor privind statutul juridic al alesului local și al tuturor categoriilor de personal din APL, argumentarea necesității unei bune colaborări a acestora și aflării lor într-un permanent dialog constructiv cu membrii comunității, pentru a le asigura un trai decent și a satisface pe deplin interesele și nevoile acestora;
- efectuarea unui studiu, note de curs, pentru disciplina *Dreptul colectivităților locale*;
- elaborarea programelor (Curriculei) pentru cursurile de instruire și formare profesională continuă a aleșilor locali și a tuturor categoriilor de personal din APL;
- evaluarea nivelului de cunoaștere în aplicarea prevederilor legislative de către alesul local și funcționarul public din cadrul autorităților administrației publice locale din Republica Moldova, pentru identificarea problemelor cu care se confruntă și a necesității de instruire a acestora.

BIBLIOGRAFIE:

I. Referințe bibliografice în limba română:

1. Acordul de Asociere din 27.06.2014 între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr. 185-199/442.
2. Balmus V. Muntean V. Elemente de drept polițienesc. Chișinău: Ed. Acad. Moldovei, 2006. 237 p.
3. Bălan E. Procedura administrativă. București: Editura Universitară, 2005. 176 p.
4. Brezoianu D. Drept administrativ. București: Editura Universității Independente Titu Maiorescu, 2003. 452 p.
5. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. Drept administrativ. Note de curs. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012. 324 p.
6. Guceac I. Responsabilitatea public condiție sine qua non pentru buna guvernare. În: Perpetua misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății: Sesiune de comunic. șt., ed. a 6-a, 12-13 oct. 2012, Chișinău: S. n. 2014 (Tipogr. "Elan Poligraf"), p. 21-28.
7. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: S. n. (Î.S. F.E.-P. "Tipografia Centrală"), 2013. 600 p.
8. Iorgovan A. Drept administrativ. București: Editura Actami, 1994. 387 p.
9. Legea Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018. Nr. 68 din 05.04.2012. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 143-148.
10. Negruț V. Drept administrativ. București: Editura Didactică și pedagogică, 2008 2001. 400 p.
11. Popa V., Chiriac L., Mocanu V. ș. a. Ghidul funcționarului public. Chișinău: Tehnologii intelectuale, 2007. 446 p.
12. Saitarlî N. Conceptul și elementele componente ale statutului juridic al alesului local. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 50-52.
13. Saitarlî N. Conceptul și structura de statut juridic al funcționarului public local. În: Conferința științifică internațională "Perspectivele și problemele integrării în spațiul european al cercetării și educației", Cahul: US Cahul, Moldova, 5 iunie 2015, Vol. I, p. 35-37.
14. Saitarlî N. Reforma administrativ-teritorială și impactul acesteia asupra corpului de funcționari din administrația publică locală. Administrarea publică, 2012, nr. 4 (76), p. 112-116.
15. Saitarlî N. Ordinea de investire în funcție ca factor determinant al statutului juridic al alesului local. În: Revista Administrarea Publică, nr. 2 (78), Chișinău, 2013, p. 112-118.
16. Saitarlî N. Investirea legală a funcționarilor publici. În: Culegere de lucrări științifice a Universității de Stat din Moldova, 2006, vol. I, p. 77-82.
17. Saitarlî N. Modernizarea administrației publice locale prin codificare. În: Analele științifice ale Universității de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul, vol. IX, 2013, p. 92-95.
18. Saitarlî N. Statutul juridic al personalului autorităților publice locale. – Cahul: S. n., 2016 (Tipogr. „Cetnografic”). 231 p.
19. Saitarlî N. Aspecte comparative privind modul de alegere a consilierilor din autoritățile publice locale. În: "Consolidarea Administrației publice locale: instrumente și mecanisme", Conferința științifico-practică, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 3-4 decembrie 2015, p. 105-109.

20. Saitarlî N. Exercițarea mandatului de către alesul local în Republica Moldova. În: Analele Științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, 2012, ediția a XII-a, nr. 1, p. 202-205.

21. Saitarlî N. Complexitatea atribuțiilor alesului local și problemele de exercitare a acestora. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conf. șt.- practice cu participare intern., 23 mai 2014, Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014. - 498 p, p. 66-69.

22. Saitarlî N. Aspecte comparative privind statutul juridic al alesului local. În: Perpetua misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății: Sesiune de comunic. șt., ed. a 6-a, 12-13 oct. 2012, Chișinău: S. n., 2014 (Tipogr. “Elan Poligraf”), p. 203-212.

23. Saitarlî N. Considerații privind răspunderea juridică a alesului local în Republica Moldova. În: Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunic. științifice, 27-28 oct. 2007, Chișinău: S. n., 2008 (Tipogr. “Elena-VI” SRL), p. 254-259.

24. Saitarlî N. Cauzele nedeterminării exacte a statutului juridic al persoanelor din administrația publică locală. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conf. șt.- practice cu participare intern., 20 mai 2013. – Chișinău: AAP, 2013. - 536 p, p. 50-52.

25. Saitarlî N. Aspecte comparative privind statutul juridic al funcționarului public. În: Revistă Științifică a Universității de Stat din Moldova, 2013, nr. 3 (63), p. 56-60.

26. Saitarlî N. Modernizarea statutului juridic al personalului din autoritățile publice locale întru asigurarea bunei guvernări și a perspectivei de integrare europeană. În: “Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”: Materialele conferinței științifico-practice internaționale, 26 febr. 2016. Chișinău: S. n., 2016, p. 245-250.

II. Referințe bibliografice în limba rusă:

27. 3. Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление. Ростов н/Д: Феникс, 2005. 474 с.

28. Козырин А. Н., Штатин М. А. Административное право зарубежных стран. Москва: Спарк, 2003. 464 с.

29. Сайтарлы Н. Юридическая ответственность местных представительных органов в Республике Молдова. In: Journal of Danubian Studies and Research Vol. 2, 2012, No 2, p. 45-56.

III. Resurse electronice:

30. Code général des collectivités territoriales <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633> (vizitat 08.04.2015).

31. Chiriac L., Furdui V., Creangă I. ș. a. Metodologia evaluării capacităților administrației publice locale. Chișinău, 2010. 27 p.

32. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Ngr478KbVa4J:www.undp.md/media/tender_supportdoc/2010/231/METODOLOGIA_EVALUARII_CAPACITATILOR_APL.doc+&cd=4&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (vizitat 04.11.2012).

33. Chivriga A., Furdui V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Nr. 6, 2009. www.viitorul.org/download.php. (vizitat 04.11.2011).

34. Лукашева Е. А. Права человека. - М.: Издательство НОРМА, 2001. 573 стр. <http://www.juristlib.ru/getfile.php?id=980> (vizitat 08.04.2015).

35. Popa V., Bulat V., Barbu D. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților publice locale. Noembrie, 2010. 78 p. https://www.google.md/?gws_rd=ssl#q=Popa+Raportul+de+evaluare+a+capacitatii+administrati+ve (vizitat 10.03.2011).

ADNOTARE

Saitarfi Natalia, "Statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală din Republica Moldova", teză de doctor în drept, Chișinău, 2017

Structura tezei: introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 262 titluri, 165 pagini de text de bază. Rezultatele obținute sunt publicate în 22 articole științifice, în Republica Moldova, România și Franța.

Cuvinte-cheie: administrație publică locală, acte normative, Codul colectivităților locale, statut juridic, ales local, consilier local, primar, personal, funcționar public, salariat.

Domeniu de studiu al tezei: Drept administrativ

Scopul și obiectivele lucrării. Scopul prezentei lucrări constă în cercetarea sistemică, complexă și comparată a statutului juridic al alesului local și al întregului personal din autoritățile publice locale, prin prisma unei analize detaliate a elementelor componente ale statutelor acestora, cu identificarea problemelor existente, atât la nivel de reglementări normative, cât și la nivel de funcționalitate a domeniului dat, cu formularea unor propuneri privind perfecționarea legislației și îmbunătățirea activității autorităților publice locale în contextul bunelor practici europene. **Obiectivele tezei** sunt: determinarea teoretico-conceptuală a statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal (angajați/salariați) din administrația publică locală, prin prisma doctrinei de specialitate, a prevederilor normative naționale și experiența unor țări europene; analiza evoluției și a calității reglementărilor normative cu privire la statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală din Republica Moldova; examinarea detaliată a principalelor elemente componente ale statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală, pentru a identifica cauzele care împiedică realizarea cu succes a atribuțiilor ce le revin și a propune căi de înlăturare a acestora; elaborarea, în baza acestei analize, a unor propuneri de revizuire și de modernizare a cadrului normativ din domeniul administrației publice locale, inclusiv în ce privește îmbunătățirea statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal care participă la procesul de guvernare locală; înaintarea unor recomandări de revizuire, sistematizare și ajustare a cadrului normativ de reglementare a administrației publice locale din Republica Moldova, întru eficientizarea activității alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal, realizarea cu succes a reformelor administrative și a sarcinilor asumate de țara noastră prin semnarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană; propunerea privind codificarea cadrului normativ de reglementare a administrației publice locale, inclusiv a normelor cu privire la statutul juridic al tuturor actorilor implicați în procesul de guvernare locală, după exemplul bunelor practici ale țărilor UE.

Noutatea și originalitatea științifică a tezei reține în faptul că teza este printre primele lucrări axate pe studiul sistemic și comparat al statutului juridic al alesului local în raport cu statutul juridic al altor categorii de personal din administrația publică locală prin prisma scopului expus mai sus. Elementele de noutate pot fi regăsite și în conținutul concluziilor și recomandărilor formulate de autor, care, în opinia noastră, pot aduce unele îmbunătățiri cadrului normativ actual de reglementare a administrației publice locale. O importantă propunere, în acest sens, este proiectul unui Cuprins (Schița) de Cod al colectivităților locale, prezentat în Anexa 3 la lucrare.

Problema științifică importantă soluționată constă în elaborarea unor propuneri concrete de revizuire, simplificare și ajustare a cadrului normativ de reglementare a statutului juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală, a căror adoptare va contribui la o conlucrare eficientă în exercitarea atribuțiilor de către aceștia și la consolidarea capacității administrative întru realizarea cu succes a reformelor de modernizare a administrației publice locale și asigurarea bunei guvernări în spiritul sarcinilor asumate de Republica Moldova prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării derivă din concluziile și recomandările referitoare la situația existentă și la perspectivele de modernizare a statutului juridic al alesului local, al funcționarului public, precum și al altor categorii de personal din administrația publică locală, astfel încât aceasta să funcționeze cu maximă eficiență. Valoarea aplicativă a lucrării se va manifesta prin bunăvoința și receptivitatea legiuitorului de a utiliza rezultatele cercetărilor în procesul de modernizare a administrației publice locale, iar semnificația teoretică a acesteia – prin utilizarea pe larg de către cercetătorii care vor continua investigațiile în domeniul dreptului administrativ și al științei administrației, de către cadrele didactice universitare care predau aceste materii, precum și de către practicieni pe parcursul activității lor în diverse funcții (de decizie, executive sau de control) din cadrul autorităților publice locale. De asemenea, lucrarea are menirea de a contribui la procesul de revizuire, sistematizare și ajustare a cadrului normativ de reglementare a activității administrației publice locale în spiritul principiilor și exigențelor bunei guvernări.

Implementarea rezultatelor științifice. Rezultatele tezei au fost și continuă să fie implementate cu succes de către autor în cadrul orelor teoretice și practice la disciplinele „Drept administrativ”, „Administrația publică locală” predate la Ciclul I de studii, la Facultatea de Drept și Administrație publică a Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, Moldova.

АННОТАЦИЯ

Сайтарлы Наталья, «Юридический статус местного выборного лица и персонала местного публичного управления Республики Молдова», диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Кишинэу, 2017

Структура работы: Введение, 4 главы, общие выводы и рекомендации, библиографический список из 262 наименований, 165 страниц основного текста. Результаты опубликованы в 22 научных работах, опубликованных в Молдове, Румынии и Франции.

Ключевые слова: местное публичное управление, нормативные акты, Кодекс местных сообществ, юридический статус, местное выборное лицо, местный советник, примар, персонал, государственный служащий, работник.

Область исследования: Публичное право (административное право).

Цель и задачи работы. Целью данной работы является систематическое, комплексное и сравнительное исследование правового статуса местного выборного лица и статусов всего персонала местных органов власти, посредством детального анализа составляющих компонентов данных статусов, с выявлением существующих проблем, как на уровне нормативных актов, так и функциональности данной области, с формулированием предложений, которые могли бы усовершенствовать законодательство и улучшить деятельность МПУ в контексте наилучшей европейской практики.

Задачи диссертационной работы: определить теоретически и концептуально понятия правового статуса *местного выборного лица, государственного служащего и других категорий персонала (сотрудник/работник) местного публичного управления*, посредством доктрины, национальных правовых норм и опыта некоторых европейских стран; проанализировать эволюцию и качество нормативных актов, касающихся правового статуса местного выборного лица, государственного служащего и других категорий персонала местного публичного управления Республики Молдова; детально рассмотреть основные компоненты правового статуса местного выборного лица, государственного служащего и других категорий персонала местного публичного управления, с целью выявления причин, которые мешают успешному исполнению их обязанностей, и предложить способы устранения этих причин; разработать, на основе этого анализа, предложения относительно пересмотра и модернизации нормативно-правовой базы местного публичного управления, в том числе и усовершенствования правового статуса местного выборного лица, государственного служащего и других категорий персонала, участвующих в процессе местного управления; разработать рекомендации по пересмотру, систематизации и корректировке нормативно-правовой базы местного публичного управления Республики Молдова, в целях повышения эффективности работы местного выборного лица, государственного служащего и других категорий персонала, успешного осуществления административных реформ и задач, проводимых в рамках Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским союзом; предложить кодификацию нормативно-правовой базы местного публичного управления, включая правовой статус всех субъектов, участвующих в местном управлении, следуя примеру надлежащей практики стран ЕС.

Научная новизна и оригинальность диссертации заключается в том, что она является одной из первых работ, направленной на системное и сравнительное изучение правового статуса местного выборного лица в соотношении с правовым статусом других категорий персонала местного публичного управления, посредством поставленной цели. Инновации отражены в содержании выводов и рекомендаций сформулированных автором, которые, по нашему мнению, смогут улучшить актуальную правовую базу местного публичного управления. Важное, в этом отношении, составляет проект Содержания Кодекса местных сообществ, предоставленный в Приложении № 3 к работе.

Важная научная решенная проблема состоит в разработке конкретных предложений по пересмотру, упрощению и корректировке нормативно-правовой базы, регулирующей правовой статус местного выборного лица и персонала местного публичного управления, принятие которых будет способствовать эффективному сотрудничеству при осуществлении ими своих обязанностей и укреплению административного потенциала для реализации успешных реформ, направленных на модернизацию местного публичного управления, на обеспечение надлежащего управления в соответствии с задачами, предусмотренными в Соглашении об ассоциации между РМ-Европейским союзом.

Теоретическая значимость и практическая ценность работы находят свое выражение в выводах и рекомендациях, касающихся существующей ситуации и перспектив улучшения правового статуса местного выборного лица, государственного служащего и других категорий персонала местного публичного управления, с тем чтобы они функционировали с максимальной эффективностью. Практическое значение работы будет станет очевидным, если законодатель сочтет нужным, использовать результаты исследований в области модернизации местного публичного управления, а теоретическое ее значение состоит в широком их использовании как теоретиками, которые продолжают исследования в области административного права и в науке администрации, преподавателями, которые преподают данные дисциплины, так и практическими работниками местных публичных органов, в их деятельности, в зависимости от должности (принятие решений, исполнительской, контроля). Также, сформулированные выводы и рекомендации направлены на улучшение процесса рассмотрения, систематизации и корректировки нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность местного публичного управления, согласно принципам и требованиям эффективного управления.

Внедрение научных результатов. Результаты диссертации успешно используются автором на теоретических и практических занятиях по предметам „Административное право”, „Местное публичное управление”, преподаваемым на I цикле Факультета Права и Публичного управления Государственного Университета “Б. П. Хаждеу” Кахул, Молдова.

ANNOTATION

Saitarli Natalia, "The legal status of the local elected person and the staff of local public authority from the Republic of Moldova", PhD thesis, Chisinau, 2017

Structure: introduction, four chapters, general conclusions and recommendations, bibliography consisting of 262 sources, basic text volume in 165 pages. The obtained results are published in 22 scientific articles in Moldova, Romania and France.

Keywords: public local administration, normative acts, Code of local communities, legal status, local elected, local councilor, mayor, personal, public servant, employee.

The field of study: Administrative Law.

The purpose and objectives: The purpose of this paper consist in systemic, complex and comparative research of legal status of Local Elected and the whole personnel from local public authorities using detailed analysis of all component elements of their status, with identifying existing problems in this field in terms of functionality as well as legal regulations related and formulating of some proposals that could contribute to improvement of legislation and LPA activity development in the context of European best practices. Thesis **objectives:** concept research of juridical status of Local Elected, of the public servant and other categories of personnel (staff/employees) from the local public administration through the prism of specialty doctrine, the national legal provisions and experience of European countries; analysis of the evolution and quality of legal regulations on the juridical status of local elected, of the public officer and other categories of personnel from the local public administration in Republic of Moldova; detailed examination of the main component elements of the juridical status of Local Elected, of the public officer and other categories of personnel from the local public administration to identify the causes that prevent the successful accomplishment of their duties and to propose ways to eliminate them; based on this analysis elaborating proposals for revision and modernization the legal framework of local public administration, inclusive the improvement the juridical status of Local Elected, the public officer and other categories of personnel who participate in local government; suggestion of recommendations for review, systematization and adjusting the regulatory framework of the local government from Republic of Moldova for effectiveness activity improvement of Local Elected, of the public officer and other categories of personnel, the successful implementation of administrative reforms and tasks undertaken by our country from signing Association Agreement between Republic of Moldova – European Union; proposal for codification of regulatory framework of the local government, including the norms of legal status of all participants involved in the process of local government according to example of good practice of EU countries.

Scientific novelty and originality: is that this thesis is among the first works focused on systemic and compared research of Local Elected in relation with juridical status of other categories of personnel of local public administration through the purpose stated above. The innovations can be found in the content of the conclusions and recommendations made by author, which can bring improving in current regulatory framework of local public government. One important proposal in this line is found in the sketch project (contents) Code of local communities, which is proposed in the Annex of this work.

The important scientific problem which was sold consists in elaboration of concrete proposals to revision in order to adjust regulatory framework of juridical status of Local Elected and personnel of local public authorities which will lead to an effective cooperation in exercise of powers by them and strengthen administrative capacity for finalizing successful reforms to modernize local government and providing a good government in the spirit of the tasks undertaken by the Republic of Moldova, on the basis of the Association Agreement with the European Union.

The theoretical significance and practical value is arising from conclusions and recommendations concerning the existing situation and perspectives for modernizing the legal status of local elected, public official and other personnel of local public authorities so that they work with maximum efficiency. Applicative value of the work will manifest by courtesy and responsiveness of legislature to use research results in the modernization of local public administration, and theoretical significance of this is in commonly use by researchers who will continue research in this field of administrative law and in science of administration and university professors who teach such material, as well by practices within their operations within their operations, depending on their position in the local public authorities (decision-making, executive, control). As well this thesis will contribute to review, systematization and adjustment of the regulatory framework of the local government work in the spirit of good government principles and requirements.

Implementation of scientific results. Results of the thesis were and continue to be successfully implemented by author during the theoretical and practical training on "Administrative Law", "The Local Public Administration" at the first cycle of the Faculty of Law and Public Administration of State University „B. P. Hasdeu” from Cahul, Moldova.

SAITARLÎ NATALIA

**STATUTUL JURIDIC AL ALESULUI LOCAL ȘI AL
PERSONALULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ
DIN REPUBLICA MOLDOVA**

SPECIALITATEA: 552.02 – DREPT ADMINISTRATIV

Autoreferatul tezei de doctor în drept

Aprobat spre tipar: 07.04.2017

Hîrtie ofset. Tipar ofset.

Coli de tipar: 1

Formatul hîrtiei 60x84 1/8

Tiraj 30 ex.

Comanda nr. 37/17

Centrul Editorial-Poligrafic al Universității de Stat din Moldova

Str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD-2009