

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

Cu titlu de manuscris

C.Z.U: 342.98 (478) (043.3)

SAITARLÎ NATALIA

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

Specialitatea: 552.02 – Drept administrativ

Teză de doctor în drept

Conducător științific

Orlov Maria, doctor în drept,
conf. universitar

Autor

CHIȘINĂU, 2017

© Saitarî Natalia, 2017

CUPRINS

ADNOTARE.....	5
LISTA ABREVIERILOR.....	8
INTRODUCERE.....	9
1. ANALIZA SITUAȚIEI PRIVIND STATUTUL JURIDIC AL ALESULUI LOCAL, AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ȘI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ.....	17
1.1. Conceptul și structura statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale.....	17
1.2. Cercetarea teoretică a statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale.....	26
1.3. Evoluția legislativă privind statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale.....	38
1.4. Concluzii la capitolul 1.....	46
2. ELEMENTELE STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL: REGLEMENTĂRI JURIDICE ȘI APLICABILITATE PRACTICĂ.....	48
2.1. Scrutinul local și investirea în funcție a alesului local.....	48
2.2. Mandatul alesului local și durata exercitării acestuia.....	58
2.3. Competența ca element al statutului juridic al alesului local.....	70
2.4. Responsabilitatea și răspunderea juridică a alesului local.....	87
2.5. Concluzii la capitolul 2.....	98
3. STATUTUL JURIDIC AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ȘI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN APARATUL EXECUTIV AL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE.....	101
3.1. Particularitățile statutului juridic al funcționarului public și al altor categorii de personal din aparatul executiv al autorităților publice locale.....	101
3.2. Investirea în funcție (angajarea) și încetarea raportului de serviciu sau a contractului individual de muncă.....	104
3.3. Competența funcționarului public și a altor categorii de personal.....	113
3.4. Responsabilitatea și răspunderea juridică a funcționarului public și a altor categorii de personal.....	119
3.5. Concluzii la capitolul 3.....	131

4. AJUSTAREA STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL, AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ȘI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ LA BUNELE PRACTICI EUROPENE.....	134
4.1. Aportul alesului local și al personalului din autoritățile publice locale la realizarea sarcinilor prevăzute de Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană.....	134
4.2. Pregătirea profesională și instruirea continuă a alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal din administrația publică locală.....	139
4.3. Sistematizarea prin codificare a cadrului normativ de reglementare a activității autorităților publice locale.....	145
4.4. Concluzii la capitolul 4.....	152
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....	154
BIBLIOGRAFIE.....	161
ANEXA 1. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 768/2000 (Proiect).....	180
ANEXA 2. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 (Proiect).....	182
ANEXA 3. Cuprinsul Codului colectivităților locale al Republicii Moldova (Proiect).....	183
DECLARAȚII PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII.....	188
CV-ul AUTOAREI.....	189

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, Codul colectivităților locale, ales local, consilier local, primar, personal, funcționar public, salariat, consiliu local, pretor, autorități publice locale.

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 statutului lor, identificând problemele 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 în vederea identificării cauzelor care împiedică realizarea cu succes a atribuțiilor ce le revin; elaborarea unor propuneri de revizuire și de modernizare a cadrului normativ din domeniul administrației publice locale, inclusiv în ceea ce privește îmbunătățirea statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal; înaintarea unor recomandări de revizuire, sistematizare și ajustare a cadrului normativ privind administrația publică locală din Republica Moldova, întru eficientizarea activității alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal prin prisma realizării cu succes a reformelor administrative și a sarcinilor asumate de țara noastră prin semnarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană; propunerea privind codificarea reglementărilor normative privind administrația publică locală, inclusiv a normelor cu privire la statutul juridic al tuturor actorilor implicați în procesul de guvernare locală, după exemplul bunelor practici ale țărilor din Uniunea Europeană.

Noutatea și originalitatea științifică a tezei 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. Elementele de noutate pot fi regăsite și în conținutul concluziilor și recomandărilor formulate de autor, care pot aduce unele îmbunătățiri ale cadrului normativ actual de reglementare a activității administrației publice locale. O importantă propunere în acest sens este proiectul unui Cod al colectivităților locale.

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 rezultatele privind situația existentă și 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 manifestă 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, Кодекс местных сообществ, 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 РМ; 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 РМ, 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 РМ и 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 - ЕС.

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.

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 administration 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: local public administration, Code of local communities, local elected person, local councilor, mayor, personnel, public servant, employee.

The field of study: Public Law - Administrative Law.

The purpose and objectives: The **purpose** of this paper is based in systemic, complex and comparative research of legal status of local elected and the whole personnel from local public administration using detailed analysis of all component elements of their status, with identifying existing problems in this field in terms of functionality as well as related legal regulations and formulating some proposals that could contribute to improvement of legislation and local public administration activity development in the context of European best practices. Thesis **objectives:** concept research of juridical status of Local Elected, of the public officer 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 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 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 Moldova – European Union.

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 draft of Code of local communities, which is proposed in the Annex of this work.

The important scientific problem which was solved 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 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).

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.

LISTA ABREVIERILOR

- AP – Administrație publică
- APC – Administrație publică centrală
- APL –Administrație publică locală
- CC – Cod contravențional
- CE – Cod electoral
- CEC – Comisia Electorală Centrală
- CNI – Comisia Națională de Integritate
- CM – Codul muncii
- CP – Cod penal
- FR – Federația Rusă
- IDIS “Viitorul” – Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale
- PARMUE – Planul de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană
- RM – Republica Moldova
- SND – Strategia Națională de dezvoltare
- SUA – Statele Unite ale Americii
- SIGMA – Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și a managementului în țările din Europa Centrală și de Est
- UE – Uniunea Europeană
- UTA – Unitate administrativ-teritorială
- art. – articol
- alin. – alineat
- etc. – etcetera
- nr. – număr
- ș. a. – și altele
- ș. a. m. d. – și așa mai departe

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța problemei abordate. Una dintre sarcinile primordiale ale Republicii Moldova pe parcurs a mai mult de două decenii a fost și rămâne a fi modernizarea sistemului administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local. Modernizarea este un proces continuu la care este supusă administrația publică din țara noastră, ce presupune optimizarea activității autorităților administrației publice întru realizarea sarcinilor și exigențelor procesului de integrare europeană și asigurarea unei bune guvernări în folosul cetățeanului. Cele mai importante sarcini ale administrației publice, în acest sens, sunt consemnate în: *Planul de acțiuni Republica Moldova–Uniunea Europeană (PARMUE)* [70]; *Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018* [106]; *Acordul de asociere 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, din 27.06.2014* [1]; *Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2014-2016* [244]; *Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2016-2018* [252] etc.

Astfel, în Acordul de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană se menționează că reforma administrativă „se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova...: pe evoluarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent; crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea, efectuate în condiții echitabile și transparente; gestionarea eficace și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei, precum și promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici” [1, art. 21 lit. a), c), d), e)].

Potrivit prevederilor din Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 și Programului de activitate al Guvernului pentru anii 2015-2018, ultimul se obligă să asigure realizarea unor obiective ce țin de calitatea activității personalului din administrația publică locală, precum: „Descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ); Consolidarea dialogului direct, sistematic și instituționalizat între administrația publică centrală și cea locală; Direcționarea coerentă a competențelor resurselor, responsabilităților, în baza estimării capacităților administrative ale autorităților publice locale,

pentru furnizarea la nivel local și regional a unor servicii publice de calitate; Dezvoltarea managementului performanței în administrația publică; Diversificarea mecanismelor de menținere a personalului performant; Dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici” ș. a. [252].

În opinia noastră, realizarea cu succes a acestor obiective depinde în mare măsură de calitatea cadrului normativ din acest domeniu, care, fiind elaborat în baza principiilor democratice și ale bunelor practici, ar trebui să stabilească un statut juridic clar pentru aleșii locali, precum și pentru toate categoriile de personal din aparatul autorităților publice locale, astfel încât toți actorii implicați în guvernarea locală să poată realiza cu maximă eficiență sarcinile care stau în fața lor.

La acest capitol există o serie de probleme cu care se confruntă administrația publică locală din țara noastră. O parte din ele sunt generate de multitudinea actelor normative care reglementează acest domeniu și de lipsa unei sistematizări clare a acestora într-un eventual Cod al colectivităților locale, după modelul statelor europene cu democrație avansată.

Prin urmare, reforma administrației publice locale nu trebuie privită doar din punct de vedere structural și instituțional, dar și din punctul de vedere al perfecționării și simplificării cadrului normativ. Acesta ar trebui să fie clar atât pentru reprezentanții puterii locale care urmează să execute aceste norme juridice, cât și pentru toți membrii comunității care sunt în drept să participe la actul de guvernare.

În literatura de specialitate din Republica Moldova, problematica organizării și funcționării autorităților publice locale este examinată, de regulă, din punct de vedere instituțional. Mai des este analizată tematica legată de constituirea și funcționarea autorităților reprezentative locale (a celor eligibile), dar mult mai rar este abordată tematica legată de formarea și activitatea autorităților executive locale, inclusiv a aparatului de lucru, precum și de statutul juridic al personalului din cadrul acestora. Dacă, în general, se atestă un interes științific sporit față de activitatea autorităților publice locale, atunci cercetarea statutului juridic al alesului local în raport cu statutul juridic al altor funcționari din aparatul acestor autorități este mult mai redusă. Anume acest lucru ne-a și motivat să alegem subiectul dat ca temă de cercetare.

În ceea ce privește ajustarea prevederilor normative care reglementează statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală, prin simplificare și corelare, considerăm important de a clarifica următoarele întrebări: care sunt tipurile de funcții și categorii de personal din autoritățile publice locale; care sunt raporturile juridice dintre acestea; care este statutul juridic (drepturile, obligațiile) al tuturor subiecților implicați în procesul de guvernare locală. Cercetarea acestora ar putea contribui la eliminarea repetărilor frecvente și a incoerenței

din legislația în vigoare care utilizează multiple definiții și noțiuni în explicarea termenilor de: *ales local, demnitar, funcție de demnitate publică, funcționar public, funcție publică, consiliul local, primar* ș. a. Acestea, fiind consacrate în diferite legi, fie identic, fie în mod diferit, provoacă confuzii împiedicând înfăptuirea reformelor și buna funcționare a administrației publice locale.

În această ordine de idei, în literatura de specialitate se menționează că, exercitarea reală a obiectivelor și a funcțiilor autorităților publice locale, secretul eficienței, dar și eșecurile activității administrative depind de activitatea comună a aleșilor locali, care emit actele administrative, și a funcționarilor locali care le execută. De asemenea, orice reformă sau modernizare constituie un proces complex, iar „multidimensionalitatea reformei indică oportunitatea efectuării cercetărilor științifice care ar fundamenta necesitatea schimbărilor din sfera administrației publice, ar identifica legitățile, etapele de evaluare a reformei, conținutul și particularitățile fiecărei etape, ar analiza eficacitatea schimbărilor produse și căile de modernizare în continuare a administrației publice” [184, p. 5-9].

În cele din urmă, ajustarea legislației care reglementează statutul juridic al alesului local și al personalului din autoritățile publice locale, în urma unei cercetări complexe, este imperativă și foarte importantă pentru Republica Moldova. Mai mult ca atât, ajustarea, simplificarea și sistematizarea întregului cadru normativ care reglementează activitatea autorităților publice locale va putea asigura succesul reformelor administrative demarate și al procesului de integrare europeană.

Actualitatea temei abordate reiese, în primul rând, din necesitatea unei cercetări științifice complexe a problemelor existente în ceea ce privește reglementarea statutului juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală și, în al doilea rând, din necesitatea adoptării unor viziuni privind sistematizarea și ajustarea legislației din acest domeniu întru modernizarea și eficientizarea activității administrației 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 statutului lor, identificând problemele 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 ceea ce privește îmbunătățirea statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal;

5) înaintarea unor recomandări de revizuire, sistematizare și ajustare a cadrului normativ privind administrația publică locală din Republica Moldova întru eficientizarea activității alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal, prin 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 reglementărilor normative privind administrația publică locală, inclusiv a normelor cu privire la statutul juridic al tuturor actorilor implicați în procesul de guvernare locală, după exemplul bunelor practici ale țărilor din Uniunea Europeană.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute 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. Elementele de noutate pot fi regăsite și în conținutul concluziilor și recomandărilor formulate de autor, care pot aduce unele îmbunătățiri ale cadrului normativ actual de reglementare a administrației publice locale. O importantă propunere, în acest sens, vizează înaintarea unui proiect al cuprinsului Codului colectivităților locale.

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.

Importanța 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 manifestă 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 privind activitatea administrației publice locale în spiritul principiilor și exigențelor bunei guvernări.

Altfel spus, valoarea aplicativă a lucrării 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 propunerile de *lege ferenda* pentru simplificarea, armonizarea și optimizarea acestora;

3) Aspectul *didactic*, care 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.

Ținem să menționăm că, materialele incluse în teza de doctor au fost utilizate de către autoare în cadrul orelor teoretice și practice la disciplinele: „Drept administrativ”, Ciclul I de studii, specialitatea Drept, și „Administrația publică locală”, 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 de: Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, Academia de Științe a Moldovei, Academia de Administrare Publică, Institutul de Științe Administrative, Universitatea „Perspectiva – INT”. În România, la conferințele internaționale organizate de: Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu” din Sibiu, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” din Cluj-Napoca, Universitatea „Danubius” din Galați, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați, Institutul de Studii Religioase, Culturale și Juridico-Canonice al Arhiepiscopiei Tomisului și de Centrul de Studii, Cercetări Religioase și Juridico-Canonice al celor trei religii monoteiste al Universității Ovidius din Constanța, precum și în Ucraina: la una din conferințele organizate de Universitatea Umanistă de Stat din Ismail, în Bulgaria: la una din conferințele organizate de Universitatea „Angel Kanchev” din Ruse și în Serbia: la o conferință organizată de Universitatea EDUCONS, Sremska Kamenica.

Materialele prezentate la aceste conferințe au fost publicate în revistele de specialitate din Republica Moldova, România și Franța.

Sumarul compartimentelor tezei. Teza de doctor este structurată, pornind de la scopul și obiectivele cercetării științifice, din următoarele compartimente: adnotare, lista abrevierilor, introducere, patru capitole, care conțin 18 paragrafe, concluzii generale și recomandări, bibliografie, declarația privind asumarea răspunderii, 3 anexe și CV-ul autoarei.

În *capitolul 1, Analiza situației privind statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală*, 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 cadrul autorităților publice locale. Au fost cercetate opiniile expuse în literatura de specialitate cu privire la situația existentă în domeniul administrației publice locale din Republica Moldova și din alte state, inclusiv partea ce ține de statutul juridic al alesului local și al personalului din autoritățile publice locale, în vederea determinării esenței fiecărui subiect din administrația publică locală, precum și rolul acestora în procesul de guvernare locală. Ținând cont de experiența altor state, în acest capitol este argumentată

necesitatea studierii în ansamblu a statutului juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală.

La fel, au fost analizate reglementări care se referă la statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale prin prisma istoriei dezvoltării administrației publice locale, cu desprinderea problemelor existente în domeniul dat.

În *capitolul 2, Elementele statutului juridic al alesului local: reglementări juridice și aplicabilitate practică*, sunt examinate detaliat elementele statutului juridic al consilierului local, al primarului, al viceprimarului, al președintelui și vicepreședintelui de raion (scrutinul local și investirea în funcție; conceptul de mandat și durata exercitării acestuia; competența ca element al statutului juridic; responsabilitatea și răspunderea juridică) prin prisma reflecțiilor teoretice și prevederilor normative, dar și în comparație cu legislația altor țări, în vederea elucidării unor practici bune din acest domeniu.

O importanță deosebită prezintă aspectul comparativ desfășurat în acest capitol, prin investigarea diferitor sisteme de scrutin de alegere a consilierilor locali cu evidențierea anumitor avantaje și dezavantaje de care depinde nivelul de satisfacere a intereselor locuitorilor unității administrativ-teritoriale. La fel, sunt analizate cronologic prevederile legislative cu privire la alegerea primarului, începând cu anul 1991 până în prezent în Republica Moldova; modul de alegere a președintelui de raion, vicepreședintelui de raion și a viceprimarului din Republica Moldova; reglementările normative din Republica Moldova cu privire la exercitarea mandatului de către alesul local; modul de realizare a competenței consilierilor locali, a competenței primarului și a președintelui de raion, evidențiind ideea că pentru eficacitatea activității autorităților administrației publice locale este important ca drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricțiile și garanțiile sociale existente pentru aleșii locali să fie strict determinate normativ și executate pe bază procedurii administrative. Tot aici este cercetată responsabilitatea și răspunderea juridică a alesului local și deontologia profesională. S-a argumentat necesitatea completării legislației, în vederea stabilirii unor prevederi clare, coerente și complete referitoare la condițiile de eligibilitate, mandatul, competența, tipurile și măsurile de răspundere juridică a aleșilor locali, care astăzi lipsesc sau sunt regăsite fragmentar.

În *capitolul 3, Statutul juridic al funcționarului public și al altor categorii de personal din aparatul executiv al autorităților publice locale*, sunt analizate: clasificarea funcțiilor publice și categoriile de funcționari publici; elementele componente ale statutului juridic al funcționarului public și al salariatului din aparatul de lucru al primarului și al președintelui de raion (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).

Tot în acest capitol, pornind de la multitudinea actelor normative în care se regăsesc elementele statutului juridic al alesului local și al diferitelor categorii de personal din autoritățile publice locale, care conțin uneori prevederi confuze, incoerente și incomplete, s-a argumentat necesitatea ajustării și sistematizării reglementărilor respective, în scopul îmbunătățirii activității autorităților publice locale.

În 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*, este analizată practica existentă în spațiul european în domeniu, pentru a determina câteva direcții de reformare a administrației publice locale și obiective pe care guvernarea Republicii Moldova ar trebui să le ia în considerare întru realizarea cu succes a sarcinilor asumate prin Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană.

Printre alte recomandări, se menționează și faptul că, o mare atenție trebuie acordată pregătirii profesionale a aleșilor locali, a funcționarilor publici și a salariaților din aparatul autorităților publice locale, astfel încât aceștia să-și poată exercita în mod eficient atribuțiile cu care sunt învestiți pentru a asigura buna guvernare. Pe baza practicii altor state, este înaintată o propunere de ajustare a reglementărilor juridice cu privire la administrația publică locală, inclusiv la statutul juridic al alesului local și al personalului din autoritățile publice locale din Republica Moldova, prin sistematizarea acestora și includerea lor într-un eventual Cod al colectivităților locale.

La finalul fiecărui capitol sunt prezentate concluziile pentru fiecare dintre acestea, teza finalizând cu concluzii generale și recomandări. Studiul conține 165 pagini de text de bază, fiind însoțit de o bibliografie a peste 262 titluri, Declarația privind asumarea răspunderii, Curriculum vitae al autoarei.

1. ANALIZA SITUAȚIEI PRIVIND STATUTUL JURIDIC AL ALESULUI LOCAL, AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ȘI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

1.1. Conceptul și structura statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale

Este incontestabil faptul că, modernizarea administrației publice și buna activitate a autorităților publice locale depinde, în mare măsură, de potențialul uman și de calitatea reglementării statutului juridic al fiecărui subiect din cadrul acestor autorități. Numai în cazul în care aceștia vor avea un statut bine determinat, atribuții clare și suficiente, cu o pregătire profesională, care să le pună în valoare performanțele personale, pentru a îndeplini, cu maximă eficiență, sarcinile care stau în fața lor, colectivitatea locală va beneficia de o bună guvernare, iar cetățenii - de un trai decent.

Actualmente, datorită specificului de organizare și funcționare a autorităților publice locale, naturii juridice complexe a acestora (deliberative și executive), precum și a actelor legislative din acest domeniu [89, 100, 31], în cadrul lor activează mai multe categorii de personal, care se deosebesc după statutul lor juridic: *aleși locali, funcționari publici și salariați*.

Luând în considerare faptul că, orice proces de modernizare (reformă) trebuie să aibă o bază teoretică bazată pe cercetări aprofundate și riguroase ale realităților existente, ale consecințelor pozitive, dar, mai ales, ale celor negative pe care le-a provocat sau le-ar putea genera acest proces [41, p. 77], or, nivelul și modul de abordare a noțiunilor în literatura de specialitate constituie punctul de pornire pentru cunoașterea instituțiilor juridice din dreptul administrativ [62, p. 117], în cazul nostru a administrației publice locale, și anume – a statutului juridic al alesului local și al personalului din autoritățile publice locale, considerăm important să derulăm studierea temei date cu elucidarea următoarelor noțiuni de bază din domeniul dat: „statut”, „statut juridic”, „statut juridic al alesului local”, „statut juridic al funcționarului public din administrația publică locală”, „statut juridic al salariatului din administrația publică locală”.

Astfel, noțiunea de *statut*, după cum afirmă savanții români Costin M. și Mureșan M., își găsește originea în expresia latină “status”, care desemnează atributele necesare dobândirii personalității fără de care persoana este lipsită de posibilitatea exercitării depline a drepturilor sale [8, p. 144-145].

Aceiași autori definesc în mod diferit noțiunea de *statut*, în funcție de obiectul la care se

referă. Astfel, în *Dicționarul limbii române moderne*, într-un sens, *statutul* reprezintă ansamblul de dispoziții cu caracter oficial, prin care se hotărăște constituirea de organizații și se determină scopul, structura și modul de funcționare a acestora. În alt sens, este definit ca totalitatea legilor care se aplică persoanelor (statut personal) și ca totalitatea legilor care se aplică la bunuri (statut real) [8, p. 145]. Într-o altă accepțiune, latinescul „status” înseamnă *stare, statut* [249].

Prof. Victor Balmuș menționează că prin *statutul subiectului de drept* (statutul juridic al subiectului) se înțelege starea lui de drept, caracterizată printr-un sistem de drepturi și obligații [8, p. 145]. Din acest punct de vedere, noțiunea de *statut juridic* este definită în *Dicționarul juridic român* ca: 1. *Regulament sau convenție* destinată să asigure funcționarea unei colectivități publice sau private; 2. Normele referitoare la *starea și capacitatea persoanelor* [64, p. 1016].

Cu referire la problematica tezei noastre, opinia prof. Anatolie Bantuș este una destul de relevantă. Astfel, *statutul* reprezintă situația juridică obiectivă a funcționarilor publici sau, mai exact, toate regulile juridice care reglementează această situație. Aceste reguli sunt cu privire la numire, la avansare, la drepturile și la obligațiile funcționarilor publici, la disciplină, la restricții și exigențe din serviciu etc. [10, p. 78].

De asemenea, în literatura de specialitate se menționează că statutul juridic al persoanei poate fi divizat în mai multe categorii, în dependență de ramura de drept. Astfel, se propun noțiunile de „statut juridic general” și „statut juridic special”. *Statutul juridic special* reprezintă totalitatea drepturilor și obligațiilor care concretizează și completează drepturile și obligațiile generale ale diferitor oameni, în dependență de particularitățile specifice ale stării lor de serviciu, familiale sau de alt gen. Deci, avem statutul juridic al deputatului, al militarului, al funcționarului public [8, p. 149].

După cum precizează prof. Victor Balmuș, statutul juridic general și statutele juridice speciale ale persoanei corespund esenței statutului subiectului de drept (statutului juridic al subiectului) ca totalitate a drepturilor și obligațiilor și au o stabilitate relativă, modificându-se doar odată cu modificarea actelor normative care le reglementează [8, p. 149].

Generalizând cele menționate concluzionăm că, noțiunea de *statut juridic* înseamnă starea subiectului (individ sau colectiv), poziția lui în diverse relații sociale reglementate de normele juridice. Fiecare individ, fiind în mod ordinar un membru al societății, concomitent ocupă și o anumită poziție, adică are un statut social, iar după cum multe dintre relațiile sociale sunt reglementate prin norme de drept, acesta capătă și un statut juridic. Spre exemplu, ocupând o anumită funcție publică în cadrul unei autorități publice locale, în condițiile stabilite de legislația națională, individul obține statutul juridic de ales local sau de funcționar public pe care îl exercită în raport cu locuitorii unității administrativ-teritoriale respective.

Statutul juridic al alesului local. În doctrina de specialitate există mai multe definiții referitoare la noțiunea de *statut juridic al alesului local*. Astfel, „statutul juridic al alesului local cuprinde: ordinea de investire în funcție și atribuțiile; drepturile și obligațiile; încetarea mandatului și responsabilitatea” [130, p. 118]; „Statutul specific al alesului local trebuie să asigure, potrivit prevederilor art. 7 din Carta Europeană pentru Autoadministrarea Locală, liberul exercițiu al mandatului lor” [139, p. 123]; „După depunerea jurământului de către consilieri și constituirea consiliului local, consilierii dobândesc anumite drepturi și obligații, care alcătuiesc, laolaltă, statutul juridic al consilierului” [159, p. 494]; „Statutul administrativ-juridic al subiectului administrării ar putea avea următoarea structură: obligațiile subiectului administrării conform funcției deținute; drepturile lui strict necesare pentru realizarea cu succes a obligațiilor; responsabilitatea subiectului administrării; răspunderea lui pentru neonorarea obligațiilor, abuzul de drepturile acordate sau alte acțiuni ilicite determinate de realizarea atribuțiilor funcționale” [62, p. 125]; „Reieșind din faptul că, alesul local este investit, prin lege, cu anumite atribuții ce țin de reprezentarea, exprimarea și apărarea intereselor membrilor comunității, precum și cu rezolvarea tuturor problemelor de interes local, acesta, pe lângă statutul general de cetățean, are și un statut juridic special” [221, p. 24].

Analizând definițiile de *statut juridic al alesului local*, constatăm că sunt definite aproape identic atât în literatura de specialitate națională, cât și în literatura de specialitate a altor state, deosebindu-se doar după elementele din conținutul lor. De exemplu, un asemenea element se referă la ordinea de investire în funcție, dar nu se regăsește în toate definițiile. Sau, unele din ele implică noțiunea de *responsabilitate*, pe când altele fac referire la noțiunea de *răspundere*. Altele, invers, includ ambele noțiuni. Astfel, în opinia prof. Victor Guțuleac, statutul administrativ-juridic al oricărui subiect al dreptului administrativ cuprinde patru elemente constitutive: obligațiile, drepturile, responsabilitatea juridică și răspunderea juridică. Responsabilitatea juridică și răspunderea juridică, menționează același autor, se află într-o corelație strânsă cu: procesul de investire în funcția de stat; apariția capacității de folosință și a capacității de exercițiu a funcționarului de stat; apariția raportului administrativ-juridic de conformare și a celui de conflict între funcționarul de stat, pe de o parte, și statul, organul de stat sau societatea, pe de altă parte [62, p. 127].

Consilierii locali, primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, anume din momentul investirii lor în funcție, devin responsabili de modul și rezultatele exercitării funcției [63, p. 211]. Susținem această opinie considerând că, alesul local trebuie să-și asume responsabilitatea din momentul investirii lui în funcție până la încetarea mandatului. Formele răspunderii juridice bine determinate normativ asigură această responsabilitate. Prin urmare, în

definiția *statutului juridic al alesului local* trebuie să fie inclusă atât noțiunea de „responsabilitate”, cât și noțiunea de „răspundere juridică”.

Un alt element deprins din definiții este că *statutul juridic al alesului local* cuprinde drepturi, obligații și atribuții. Cu toate acestea, în *Dicționarul juridic administrativ rus* drepturile și obligațiile legate de exercitarea puterii publice, participarea în relații de conducere, precum și dreptul de a emite acte juridice sunt incluse în noțiunea de *competență* [205, p. 31-32]. Într-o altă opinie, ansamblul de atribuții (drepturi și obligații) stabilite de Constituție și de lege, precum și limitele exercitării lor, care revin, în nume propriu, autorităților locale alese în cadrul unităților administrativ-teritoriale, poate fi înțeles drept competență a autorităților administrației publice locale [115, p. 243].

Prim urmare, propunem în calitate de element separat al definiției noțiunii de *statut juridic al alesului local* – competența formată din drepturi, obligații și atribuții. În ceea ce privește restricțiile, considerăm că, după natura lor, sunt foarte apropiate de obligațiile alesului local și ar putea fi la fel specificate în definiția dată, deoarece au un impact important asupra bunei activități.

Sintetizând aceste idei, putem formula următoarea definiție a noțiunii de *competență*: ansamblul drepturilor și obligațiilor (atribuții), cu care sunt învestiți prin lege anumiți subiecți (reprezentanți aleși ai colectivității, funcționari) întru exercitarea puterii publice, prin emitere de acte juridice, și față de care legea stabilește reguli clare de investire, anumite exigențe și restricții specifice funcției pe care o dețin. Astfel, suntem de părere că, competența drept element de bază al statutului juridic al alesului local include: *drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricțiile și exigențele* cu care aceștia sunt învestiți prin lege, în scopul exercitării mandatului și realizării sarcinilor de conducere a colectivității locale, a căror respectare se asigură cu *garanțiile sociale*.

De aceea, considerăm că, pentru o definiție completă și logică a *statutului juridic al alesului local* trebuie să optăm pentru comasarea tuturor elementelor menționate mai sus. Astfel, propunem următoarea definiție a noțiunii de **statut juridic al alesului local**:

Situația juridică al alesului local în care acesta se află pe tot parcursul mandatului și care include: modalitatea de investire în funcție, exercitarea mandatului, încetarea funcției, competența (drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricțiile și exigențele, garanțiile sociale), responsabilitatea și răspunderea juridică a acestuia [179, p. 51].

În cele din urmă, considerăm că, structura statutului juridic al alesului local este constituită din următoarele elemente:

- modalitatea de investire în funcție;
- exercitarea mandatului;

- competența: drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricțiile, exigențele, garanțiile sociale;
- modalitatea de încetare a funcției;
- responsabilitatea și răspunderea juridică.

Fiecare din aceste elemente se manifestă prin importanță proprie, dar, în același timp, se întrepătrund, constituind statutul juridic al alesului local bine determinat.

Statutul juridic al funcționarului public din administrația publică locală. În doctrina națională se menționează că, statutul juridic al funcționarilor publici cuprinde drepturile, obligațiile, exigențele față de pregătirea profesională și răspunderea juridică a acestora [129, p. 81]. În ce privește drepturile și obligațiile care formează statutul juridic al funcționarului public, susținem opinia, potrivit căreia acestea trebuie privite ca împuterniciri obligatorii și nu doar ca simple drepturi. Spre exemplu, funcționarul public, având dreptul să examineze cereri și să ia decizii, implicit, are și obligația de a exercita acest drept ori de câte ori este necesar [131, p. 112].

Într-o altă opinie, prin statutul juridic al funcționarului public se înțelege totalitatea normelor juridice care reglementează situația juridică obiectivă a funcționarilor publici și determină drepturile, obligațiile, garanțiile legale, precum și responsabilitatea acestora [202, p. 23].

La rândul său, prof. Victor Guțuleac consideră că, statutul administrativ-juridic al funcționarului public se află în raport direct cu capacitatea administrativ-juridică a funcționarului public ca subiect al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ [63, p. 256], iar responsabilitatea juridică și răspunderea juridică sunt elemente distincte ale statutului administrativ-juridic al funcționarului de stat ca subiect al administrării în domeniul contravențional [62, p. 127].

Atât doctrina, cât și legislația din majoritatea statelor democratice au adus în discuție și au promovat o serie de principii care guvernează și definesc cu mai multă fidelitate exercitarea funcției publice și conduita funcționarilor publici [203, p. 77]. Un rol important, în acest sens, este acordat responsabilizării funcționarilor publici pentru calitatea exercitării atribuțiilor pe care și le-au asumat. Astfel, în literatura de specialitate română este menționat că, în cazul funcționarului european, răspunderea presupune cu necesitate abordarea relației ei cu responsabilitatea. Dacă fiecare subiect de drept trebuie să manifeste, în ceea ce face, responsabilitate, atunci funcționarul trebuie să fie fundamental responsabil în îndeplinirea prerogativelor sale. Funcționarul public, indiferent dacă este național sau internațional, trebuie să-și ducă la bun sfârșit atribuțiile, pentru că ele reprezintă rostul său profesional. Pentru el nu există valoare mai importantă decât îndeplinirea, cu o convingere reieșită din înțelegerea

rațională a fenomenelor, a sarcinilor sale [155, p. 419]. La nivelul administrației, menționează același autor, responsabilitatea este asigurată prin calitatea profesională și morală a personalului, respectând principiul responsabilității în colaborare cu cele privind legalitatea, imparțialitatea, obiectivitatea, transparența și eficiența pentru a fi pe deplin înțelese și corespunzător aplicat de funcționarii publici [155, p. 188].

Fără a diminua importanța celorlalte elemente ale statutului juridic al funcționarului public putem constata că, responsabilitatea și răspunderea juridică a acestora sunt elementele care trebuie să determine conduita funcționarului public la toate etapele de investire și exercitare a funcției publice.

În această ordine de idei, susținem opinia prof. Victor Balmuș că, astăzi, datorită democratizării vieții sociale în Republica Moldova, exigențelor înalte față de serviciile publice, creșterii nivelului culturii juridice a populației, a sporit rolul normelor deontologice atât în activitatea funcționarului public, cât și a altor reprezentanți ai organelor de stat [8, p. 158]. La fel, susținem și opinia, potrivit căreia deontologia funcționarului public înaintea astfel de exigențe în stabilirea atitudinilor, precum ar fi: încrederea în sine, onestitatea, amabilitatea, toleranța, empatia, respectul față de oameni, loialitatea, devotamentul, imparțialitatea, activismul, discreția și tendința spre dezvoltare profesională continuă [156, p. 69]. Prin urmare, considerăm oportună includerea drept element al statutului juridic al funcționarului public și a normelor deontologice, adică comportamentale.

De asemenea, este demn de menționat faptul că, pe lângă elementele descrise mai sus, în doctrina română unii autori includ în noțiunea de *statut juridic al funcționarului public* și asemenea condiții, precum: stabilitatea și inamovibilitatea pentru unii funcționari publici sau sancțiunile aplicabile în caz de neîndeplinire sau îndeplinire necorespunzătoare a atribuțiilor ce le revin [158, p. 60-61]. În opinia noastră, *stabilitatea și inamovibilitatea* funcționarilor publici fac parte din categoria de garanții, iar *sancțiunile aplicabile* pot fi doar cele prevăzute de normele de răspundere juridică în vigoare.

În opinia prof. Mircea Preda, statutul juridic al funcționarului public, în general, este menit să creeze condiții necesare pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu și să garanteze stabilitatea lor în funcție. Într-un sens restrâns, noțiunea de statut al funcționarilor publici ar putea fi identificată doar prin actul normativ care reglementează condiția juridică generală a acestora, cerințele privind dobândirea și pierderea acestei calități, drepturile și îndatoririle care le revin, precum și regimul juridic al raporturilor în care intră în baza calității de funcționar public [8, p. 145]. Suntem de părerea că, aceasta este o definiție de maximă generalitate care nu determină în detaliu elementele componente ale statutului juridic al funcționarului public.

În ceea ce privește noțiunea de *statut juridic al funcționarului public din administrația publică locală* menționăm că, spre deosebire de doctrina națională, în doctrina rusă aceasta este prevăzută. Astfel, „**Statutul juridic al funcționarului municipal reprezintă sistemul drepturilor și obligațiilor în sfera de realizare a scopurilor și a obiectivelor serviciului municipal, reglementat de lege**” [258, p. 117]. Sau: „**Statutul juridic al funcționarului municipal reprezintă sistemul de drepturi, obligații, garanții, exigențe și răspunderi care determină poziția acestuia în raporturile de drept public reglementat normativ**”, divizându-se în câteva tipuri:

- *statutul general*, care include: drepturile, obligațiile, restricțiile și exigențele legate de serviciul de stat municipal;

- *statutul special* al funcționarului municipal stabilit de legile federale, legile subiecților Federației Ruse sau de actele normative ale autorităților locale;

- *statutul juridic individual* al funcționarului municipal consacrat în fișa postului [260, p. 54-55].

Existența acestei noțiuni în doctrina rusă este nemijlocit legată de reglementarea noțiunii de *funcționar municipal, care este cetățeanul Federației Ruse, are 18 ani, executând, în baza regulamentului municipal, elaborat în conformitate cu legile federale și legile subiecților Federației Ruse, atribuțiile de funcție municipală din serviciul public municipal, remunerată din bugetul local* [225, p. 290]. Ținem să menționăm că noțiunea de „funcționar municipal” în unele țări europene este echivalentă cu noțiunea de „funcționar local”.

Și doctrina română definește noțiunea de *funcționar public local prin persoana numită într-o funcție publică locală de către o autoritate a administrației publice locale ori de către conducătorii instituțiilor publice sau serviciilor publice de interes local, aflate în subordinea consiliilor locale sau județene, cu respectarea prevederilor legale*. Cu alte cuvinte, prin funcționar public local se poate înțelege - orice persoană numită, în condițiile legii, într-o funcție publică locală, cu caracter permanent, în cadrul unei autorități a administrației publice locale autonome, a unei instituții sau serviciu public de interes local, în scopul asigurării funcționării continue a acestora, în schimbul unui salariu primit periodic [115, p. 359].

În literatura de specialitate autohtonă se utilizează noțiunile de „funcționar de stat” și „funcționar public”, evitându-se termenul de *funcționar local sau municipal*. Mai mult ca atât, noțiunea dată provoacă discuții atât în cercurile științifice, cât și în rândul practicienilor, punându-se problema existenței sau necesității unei asemenea categorii de funcționari – funcționarii municipali. Alții, dimpotrivă, consideră că, noțiunea de „funcționar local” are, totuși, dreptul la existență în Republica Moldova, reieșind din faptul că, acțiunile și operațiunile administrative ale funcționarului din primărie sau din serviciul public descentralizat poartă un

caracter special [151, p. 9, p. 26], ceea ce trebuie să și fie determinat prin statutul lor juridic.

În acest context, apreciem mențiunile din literatura de specialitate cu referire la aceea că, în cazul în care funcționarii publici au un statut specific care regulează drepturile lor de a evolua în carieră, trasând în mod clar atât drepturile, cât și îndatoririle acestora, furnizând un nivel al veniturilor corect și proporțional, aceștia vor fi mai puțin expuși corupției, cointeresului și supunerii necondiționate, iar în consecință vor contribui, în mod decisiv, la creșterea valorii integrității profesionale [255, p. 9].

Prin urmare, susținem necesitatea noțiunilor de *funcționar local* și de *statut juridic al funcționarului public din administrația publică locală*. Prin sintetizarea tuturor elementelor menționate în definițiile expuse mai sus, propunem următoarea definiție a *statutului juridic al funcționarului public din administrația publică locală*:

Statutul juridic al funcționarului public din administrația publică locală este starea (poziția) funcționarilor din cadrul autorităților publice locale, reglementată de normele juridice, care include: modalitatea de investire în funcție, exercitarea și încetarea funcției, cariera, competența (drepturile, obligațiile, restricțiile și exigențele, garanțiile sociale), responsabilitatea și răspunderea juridică a acestora pentru fapte săvârșite în exercitarea funcției sau în legătură cu aceasta. Respectiv, *structura statutului juridic al funcționarului public local*, va cuprinde următoarele elemente [180, p. 37]:

- investirea în funcție;
- exercitarea funcției;
- cariera;
- competența: drepturile, obligațiile, restricțiile, exigențele, garanțiile sociale;
- încetarea funcției;
- responsabilitatea și răspunderea juridică;
- deontologia profesională.

După cum observăm, elementele de bază ale statutului juridic al funcționarului public din APL, cu mici excepții (ceea ce ține de domeniul guvernării locale), sunt aceleași ca și în cazul statutului juridic al alesului local.

Statutul juridic al salariatului din administrația publică locală. Altă categorie de personal din autoritățile publice locale care nu intră în categoria funcționarilor publici, ci a subiecților al dreptului muncii, este cea de *salariat*. În doctrina de specialitate, salariații mai sunt denumiți și personal tehnic sau auxiliar, ori personal contractual [4, p. 74]. Astfel, personalul contractual în autoritățile și instituțiile administrației publice formează cea mai mare parte a acestora, mai ales în cadrul serviciilor publice (învățământ, sănătate ș. a.) Această categorie de

personal este angajată pe bază de contract individual de muncă și li se aplică dispozițiile din legislația muncii [155, p. 66]. Cu alte cuvinte, aceștia dispun de un regim contractual consfințit cu precădere de dreptul muncii, spre deosebire de funcționarul public, care prin numirea lui în funcție printr-un act administrativ obține un regim statuar unilateral [155, p. 55], iar, în virtutea atribuțiilor de putere publică pe care le exercită, capătă statut de persoană publică.

Pornind de la natura regimului juridic de drept privat aplicabil statutului juridic al salariatului, acesta va cuprinde următoarele elemente: *capacitatea juridică, care cuprinde capacitatea de exercițiu și capacitatea de folosință a subiecților; drepturile și obligațiile fundamentale de muncă ale subiecților raportului juridic de muncă (așa-numite statute); garanțiile juridice stabilite pentru realizarea drepturilor și obligațiilor de muncă (care pot fi generale și speciale); responsabilitatea prevăzută de legislație pentru cazurile de lezare a drepturilor și garanțiilor stabilite* [117, p. 59].

Noțiunea de *statut juridic al salariatului* este tratată, în același sens, de mai mulți autori, fiecare din ei punând accentul pe unul sau altul din elementele menționate mai sus. Astfel, într-o opinie: *statutul juridic al subiecților dreptului muncii, în care intră și salariatul, determină de pe poziții juridice cine și ce este în relațiile sociale, reglementate de legislația muncii*, iar conținutul acestuia include următoarele elemente: capacitatea juridică de muncă a subiectului (personalitatea juridică de muncă); drepturile și obligațiile, consfințite în legislație; garanțiile de realizare a drepturilor și asigurarea executării obligațiilor subiectului; răspunderea pentru executarea inadecvată a obligațiilor puse în sarcina subiectului [124, p. 49]. Într-o altă opinie, *statutul juridic al subiecților dreptului muncii* este determinat de capacitatea de muncă, de ansamblul drepturilor și obligațiilor stipulate în Constituția Republicii Moldova și în legislația muncii, precum și de răspunderea pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a obligațiilor, relevată și în existența garanțiilor juridice ale dreptului la muncă [161, p. 74].

Deși, în opinia mai multor autori, capacitatea juridică este unul dintre elementele de bază ale statutului juridic al salariatului, totuși, suntem de acord cu opinia prof. Victor Balmuș și Valeriu Muntean, potrivit căreia aceasta reprezintă doar niște repere juridice, atingerea cărora permit persoanei concrete de a apărea în calitate de subiect de drept în raportul juridic corespunzător și nu poate deveni un element distinct [8, p. 149].

Analizând opiniile expuse mai sus, putem concluziona că, definiția *statutului juridic al salariatului din administrația publică locală* este asemănătoare cu definiția statutului juridic al funcționarului public din administrația publică locală și poate fi formulată în felul următor: *statutul juridic al salariatului din administrația publică locală este starea (poziția) salariaților din cadrul autorităților publice locale, reglementată de normele juridice, care include:*

modalitatea de investire în funcție (selectare, numire), încetarea funcției, competența (drepturile, obligațiile, restricțiile și exigențele, garanțiile sociale prevăzute de lege), responsabilitatea și răspunderea juridică a acestora pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției sau în legătură cu aceasta. Respectiv, *statutul juridic al salariatului* conține următoarele elemente structurale:

- modalitatea de investire în funcție;
- încetarea funcției;
- competența: drepturile, obligațiile, restricțiile și exigențele, garanțiile sociale;
- responsabilitatea și răspunderea juridică.

După cum observăm, elementele care constituie statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și cel al salariatului (al personalului contractual) sunt, aproximativ, aceleași. Deosebirea se desprinde din conținutul elementelor care compun statutul juridic al fiecărei categorii în parte, prezentând nu doar un complex de drepturi și obligații, dar 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.

1.2. Cercetarea teoretică a statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal din autoritățile publice locale

Abordări, din perspectivă istorică, ale *administrației publice* au avut loc în diverse monografii, articole, cursuri și tratate, prin care s-a demonstrat faptul că, în principiu, aceasta este strâns legată de existența unor structuri politico-teritoriale cu caracter statal, a căror activitate administrativă se circumscrie unui teritoriu de dimensiuni mai mari sau mai mici. Prin aceasta și se explică apariția aceluși sistem binar de organizare a administrației publice pe un anumit teritoriu: administrație publică centrală – administrație publică locală. Dacă, menționează prof. Manuel Guțan, în această ecuație apare și ideea de libertate locală, dimensiunea administrației publice locale devine mai complexă: pe lângă o administrație publică locală, destinată realizării interesului general, apare și o administrație publică locală, destinată satisfacerii unor interese de ordin local, aparținând unor colectivități locale teritoriale. De aceea, pe lângă organizarea aparatului administrativ central, se va avea în vedere organizarea administrativ-teritorială. În centrul atenției vor sta permanent raporturile dintre centru și teritoriu, iar fiecare regim administrativ-teritorial va fi evidențiat prin particularitățile sale [61, p. VIII].

Transformările intervenite în viața economică, socială și politică a Republicii Moldova,

după declararea independenței în anul 1991, au influențat, în mod special, administrația publică locală, care a cunoscut cele mai radicale reforme, având la bază multiple legi în acest domeniu. Reformele date, în opinia unor autori autohtoni, au avut un caracter exagerat de tergiversat, însoțit de multe controverse, condiționate de evoluția flatantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor proeuropene. Aceasta a lăsat anumite amprente asupra situației date, cum ar fi: lipsa unor viziuni strategice privind dezvoltarea țării, indeterminismul valoric și, în mare măsură, reminiscențele unei mentalități îndoctrinate a clasei politice și a populației [184, p. 27].

Astfel, în acest domeniu, pe parcursul anilor au fost adoptate un șir de legi relevante temei lucrării: [82], [83], [84], [85], [86], [87], [88], [89], [90], [91], [92], [93], [94], [95], [96], [97], [98], [99], [100], [101], [102], [103], [104], [105], [106] și, respectiv, s-a efectuat și analiza lor în diferite lucrări științifice. Prin urmare, studiind lucrările din domeniul administrației publice care au luat în vizor starea de fapt a APL, dinamica dezvoltării acesteia, identificarea problemelor cu care se confruntă această instituție, inclusiv statutul juridic al APL, putem constata că, un aport considerabil în investigația problemelor respective au adus anumite studii, precum: „De la centralism spre descentralizare”, 1998, elaborat de grupul de autori Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu [143]; „Istoria administrației publice din Moldova”, 1999, elaborat de Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu [140]; „Dezvoltări regionale în Republica Moldova”, 2001, elaborat de Igor Munteanu [123]; „Leccióni descentralizării”, 2003 [146]; „Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative”, 2003 [145]; „Autoritățile publice ale Republicii Moldova”, 2004 [147], „Descentralizarea: elementele unui model”, 2006, [149] elaborate de prof. Victor Popa; „Descentralizarea serviciilor publice”, 1999 [118], „Standarde de performanță în administrația publică locală”, 2004 [119], „Servicii Municipale: direcții de schimbare”, 2004 [120], „Cetățeanul și procesul decizional local”, 2004 [121], elaborat de Victor Mocanu; „Controlul actelor administrației publice locale”, 2004, elaborat de Ion Creangă [45]; „Probleme și conflicte juridice actuale din domeniul APL”, 2004, elaborat de Viorel Furdul [53].

Statutul juridic al diferitor categorii de persoane din autoritățile publice locale, la fel, au constituit unele dintre subiectele de investigare din cadrul științelor juridice și administrative. Astfel, prof. Mihail Platon, în lucrarea sa „Serviciul public în Republica Moldova”, 1997, a examinat alegerea și constituirea consiliilor locale, atribuțiile consiliilor locale, modul de funcționare, mandatul consilierului local; funcțiile și împuternicirile primarului, atribuțiile de bază ale primarului; atribuțiile consiliului raional; procedura de alegere a președintelui și vicepreședintelui raionului, atribuțiile președintelui raionului.

Având în vedere problemele legate de statutul juridic al funcționarilor din administrația publică locală, acestea au fost studiate prin prisma doar a unor elemente, precum atribuțiile principale ale secretarului consiliului local, fiind menționat că, „condițiile numirii, angajării, promovării, sancționării și eliberării din funcție a personalului primăriei, drepturile și obligațiile lui sunt stabilite de legislația în vigoare, de Legea serviciului public și de regulamentul primăriei, aprobat de consiliul local” [139, p. 429-462].

Prof. Victor Popa, în lucrarea sa „Drept public”, 1998, demonstrează modelul european al administrației publice locale, particularitățile și convergențele acestui model prin descrierea teoretico-normativă a principiilor de bază ale administrației publice locale, prin determinarea conceptului de putere locală și specificarea caracteristicilor autorităților publice reprezentative locale [142, p. 385-440]. Iar în lucrarea „Consiliul local în acțiune”, 1999, prof. Victor Popa, la fel, analizează autoritatea publică locală reprezentativă prin prisma modului de alegere, organizare și funcționare a consiliului local, a atribuțiilor și actelor consiliului, exercitării mandatului alesului local [144, p. 385- 440].

În manualul „Drept administrativ”, 2001, prof. Maria Orlov caracterizează autoritățile publice locale reprezentative și executive: ordinea de alegere și de revocare a autorităților publice locale, mandatul consilierului local, atribuțiile principale ale consiliului local/județean, atribuțiile principale ale primarului și prefectului [129, p. 67-79]. Într-un capitol separat sunt clasificate funcționarii publici, sunt punctate drepturile și obligațiile funcționarului public, restricțiile și exigențele, temeiurile juridice de apariție și încetare a raporturilor de serviciu, modalitățile de completare a funcțiilor vacante în serviciul public, modalitățile de retribuire a muncii și garanțiile sociale ale funcționarilor publici, măsurile de stimulare a funcționarilor publici și răspunderea lor juridică [129, p. 84-93]. Iar în lucrarea „Administrația publică”, 2002, aceeași autoare caracterizează autoritățile publice locale reprezentative și executive, analizând: atribuțiile de bază ale consiliului local/raional, ale primarului, drepturile și obligațiile alesului local, mandatul lui [130, p. 110-119]. Într-un alt capitol, caracterizează statutul juridic al funcționarului public: exigențele, drepturile și obligațiile funcționarilor publici, modalitățile de completare a funcțiilor publice, răspunderea juridică a funcționarilor publici [130, p. 84-96].

Autorii Tudor Osoianu și Ion Osoianu, în lucrarea „Statutul juridic al funcționarului public”, 2003, analizează anumite elemente ale statutului juridic al funcționarului public, ca: modul de investire în funcția publică, drepturile și îndatoririle și răspunderea juridică [138].

Statutul juridic al alesului local este reflectat și în lucrarea prof. Ion Guceac „Curs elementar de drept constituțional”, 2004, în care sunt analizate următoarele elemente ale acestui statut: modalitatea de investire în funcție a consilierilor locali/raionali; atribuțiile consilierilor

locali/raionali; exercitarea mandatului alesului local; drepturile și obligațiile alesului local; garanțiile sociale de exercitare a mandatului alesului local; modalitatea de investire în funcție a președintelui și a vicepreședintelui raionului, atribuțiile de bază ale președintelui raionului; modalitatea de alegere a primarului și a viceprimarului; mandatul primarului; atribuțiile primarului, descriind și modul de funcționare a consiliului local/raional, atribuțiile primăriei, ale secretarului consiliului local [57, p. 457-483]. În democrațiile moderne, menționează prof. Ion Guceac, o atenție sporită este acordată regulilor de mare generalitate ce guvernează procesul de administrație în unitățile administrative ale statului, care se numesc principii fundamentale ale administrației publice locale și sunt consacrate chiar în constituții [57, p. 457], iar realizarea lor cu eficacitate depinde de anumiți factori. Astfel, autonomia locală se realizează numai în raport cu următoarele elemente componente: existența unei colectivități locale în cadrul unei unități administrativ-teritoriale; gestiunea nevoilor specifice locale să aparțină acestei colectivități; organele de conducere să fie locale; să existe autonomie față de organele centrale ale administrației de stat [57, p. 457]. Principiul descentralizării, care decurge în mod direct din cel al autonomiei locale (autonomia fiind considerată „un drept”, iar descentralizarea „un sistem care implică autonomia”) presupune transferul limitat al puterii de decizie din competența autorităților publice centrale în competența celor locale. [57, p. 460-461]. Principiul eligibilității contribuie la faptul că autoritățile administrației publice locale devin conducătoare în sistemul autorităților publice, dacă: cetățenii unității administrativ-teritoriale respective vor fi apti pentru a alege pe cei mai buni dintre cei buni, iar funcționarii publici locali, desemnați prin alegeri, vor fi capabili să transpună intențiile locuitorilor în fapte. De fapt, procedura de alegere prof. Ion Guceac o analizează mai detaliat în lucrarea sa „Drept electoral”, 2005 [59, p. 131-185].

În lucrarea „Autoritățile publice ale Republicii Moldova”, 2004, prof. Victor Popa cercetează toate autoritățile publice, inclusiv locale, prin caracterizarea lor, și anume: constituirea legală a consiliului local, modul de funcționare și atribuțiile consiliului, alegerea, organizarea și suspendarea activității primarului, atribuțiile consiliului raional și ale președintelui raionului [147, p. 220-251].

Lucrarea autorului Ion Creangă denumită „Curs de drept administrativ. Administrația publică locală”, 2005, se referă strict, putem observa chiar din titlu, la autoritățile administrației publice locale și reflectă: procedura de alegere și de constituire a consiliilor locale; mandatul consiliului local; drepturile și obligațiile consilierilor locali; atribuțiile consiliilor locale, la fel modul de funcționare și procedura de examinare și adoptare a deciziilor, actele consiliului local [46, p. 95-137]; procedura de alegere a primarului, mandatul primarului, atribuțiile și actele primarului [46, p. 138-172]; modul de alegere a președintelui raionului, mandatul și atribuțiile

președintelui raionului; modul de alegere a vicepreședintelui raionului [46, p. 173-179]; modul de numire în funcție a secretarului consiliului local, sancționarea lui pentru abateri disciplinare, menționând că „determinarea unui statut pentru aleșii locali rezultă din necesitatea exercitării eficiente a atribuțiilor acestora în cadrul realizării puterii locale. Un statut specific al acestora trebuie să asigure, potrivit prevederilor art. 7 din Carta Europeană pentru Autoadministrarea Locală, liberul exercițiu al mandatului lor. Un astfel de statut trebuie să permită compensația financiară adecvată a cheltuielilor făcute în timpul exercițiului mandatului lor și, dacă este cazul, și compensația financiară a câștigurilor pierdute sau o remunerare a muncii îndeplinite și o asigurare socială corespunzătoare” [46, p. 117]. În capitolul respectiv, autorul numește atribuțiile secretarului consiliului local [46, p. 180-186]; specialitățile aparatului primăriei [46, p. 187]. Statutul juridic al funcționarului public este deja cercetat de autor în alt manual – „Curs de drept administrativ”, 2003 [44, p. 179-213].

În lucrarea autorilor Maria Orlov și Ștefan Belecciu, „Drept administrativ”, 2005, tot în cadrul unui capitol, se analizează modul de alegere a consilierilor locali/raionali, a primarului, a președintelui raionului, mandatul, drepturile, obligațiile, atribuțiile și răspunderea lor juridică, iar într-un alt capitol statutul juridic al funcționarului public: investirea lor în funcție; drepturile, obligațiile și răspunderea lor juridică [131, p. 79-104, p. 105-125].

În lucrarea „Serviciul public”, 2005, elaborată de Marina Postolache, sunt reflectate etapele de formare a funcționarului public; drepturile și obligațiile, garanțiile sociale acordate acestuia; modalitățile de încetare a exercitării funcției publice; răspunderea juridică a funcționarului public [156].

Prof. Victor Guțuleac, în lucrarea „Административное право”, 2007, susține că, atribuțiile consiliului local/raional se repartizează reieșind din sferile lor de activitate; pe scurt, se menționează despre cazurile de încetare a mandatului și despre răspunderea juridică a consilierului; sunt enumerate atribuțiile primarului și ale președintelui raionului. În alt capitol, autorul identifică bazele statutului juridic al funcționarului public; modalitatea de ocupare a funcției publice; determină drepturile, obligațiile, restricțiile, garanțiile și compensațiile; descrie modul de remunerare, atestare și răspundere juridică a funcționarilor publici [214, p. 100-116, p. 117-148].

Prof. Anatolie Bantuș, în teza sa de doctorat „Statutul juridic al funcționarului public din Republica Moldova”, 2008, cercetează detaliat structura statutului juridic al funcționarului public: modul de ocupare și de exercitare a funcției publice, drepturile și obligațiile, restricțiile, retribuirea muncii și garanțiile sociale, răspunderea juridică a funcționarilor publici din Republica Moldova, în comparație cu statutul juridic al funcționarului public din Uniunea

Europeană și din Federația Rusă, prin care, ca o concluzie generalizatoare, se impune fundamentarea concepției științifice privind instituirea unei noi viziuni privind „Statutul funcționarilor publici”, cu intervenția respectivă în legislația Republicii Moldova [10].

Prof. Teodor Cârnaț, în lucrarea „Drept constituțional”, 2010, caracterizează statutul autorităților administrației publice locale, și anume: atribuțiile consiliului local; cazurile de încetare a mandatului; actele primarului; atribuțiile de bază ale primarului; atribuțiile consiliului raional; modul de alegere și de eliberare din funcție a președintelui raionului; atribuțiile de bază ale președintelui raionului [21, p. 500-507].

Autorii Liubomir Chiriac, Victor Mocanu, Angela Secieru, prin lucrarea lor „Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova”, 2012, demonstrează faptul că, în procesul de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană este foarte important de a implementa standardele europene în domeniul economic, social, politic, administrativ etc. [242, p. 4].

În lucrarea autorilor Sergiu Cobăneanu, Elena Bobeica, Viorel Rusu „Drept administrativ”, 2012, într-un capitol este caracterizat statutul juridic al autorităților publice locale: modalitatea de formare a consiliului local; mandatul consiliului local; drepturile și obligațiile, garanțiile sociale ale consilierului local; atribuțiile consiliului local; mandatul, atribuțiile primarului și ale președintelui raionului. Tot aici sunt menționate atribuțiile secretarului consiliului local, structura primăriei și a aparatului președintelui de raion [28, p. 89-107]. Într-un alt capitol este caracterizat statutul funcționarului public: modalitățile de ocupare a funcției publice și temeiurile de apariție a raporturilor de serviciu; drepturile și obligațiile funcționarilor publici; restricțiile față de funcționarii publici; avansarea (promovarea) funcționarilor publici; modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici; stimularea și caracteristica generală a răspunderii juridice a funcționarilor publici [28, p. 124-151].

Prof. Victor Guțuleac, în lucrarea „Drept administrativ”, 2013, descrie într-un capitol organele administrației publice locale, și anume: competența și constituirea consiliilor locale/raionale, responsabilitatea și răspunderea consilierilor în consiliul local/raional; atribuțiile primarului; responsabilitatea și răspunderea primarului; alegerea președintelui și a vicepreședintelui raionului; competența președintelui raionului; responsabilitatea și răspunderea președintelui raionului; inclusiv modul de numire, atribuțiile secretarului consiliului local. Într-un capitol separat descrie serviciul public, funcția publică și statutul funcționarului public: investirea în funcția publică; condițiile de bază prevăzute în lege; obligațiile; incompatibilitățile; restricțiile; drepturile; responsabilitatea și răspunderea juridică, ca elemente constitutive ale statutului funcționarului public; încetarea raportului de serviciu [63, p. 190-272].

Statutul juridic al salariatului este cercetat în studii separate de cele menționate mai sus, unele dintre ele fiind elaborate de: Elena Mocanu „Curs de prelegeri la Dreptul muncii”, 1997 [117, p. 58-62], Nicolai Romandaș, Eduard Boișteanu „Dreptul muncii”, 2007 [161, p. 342-370]; Teodor Negru, Cătălina Scorțescu „Dreptul muncii”, 2010 [124, p. 236-263].

Cercetarea efectuată ne permite să observăm că, în lucrările autorilor autohtoni statutul juridic al consilierului local, al primarului (viceprimarului), al președintelui (vicepreședintelui) raionului este studiat separat. Studiile sunt realizate fără să se facă, în alt capitol, anumite evidențieri ale trăsăturilor specifice statutului funcționarului public local. Iar statutul juridic al salariatului este cercetat, de fapt, separat.

Unele aspecte ce țin de statutul juridic al alesului local sau al funcționarului public din autoritățile publice locale în Republica Moldova, și anume: unele elemente din cadrul acestor statute (învățare sau destituire din funcție, atribuțiile, drepturile, obligațiile, restricțiile, exigențele, garanțiile sociale, răspunderea juridică și responsabilitatea) sunt abordate într-un șir de lucrări și articole, precum:

1. Prof. Sergiu Cobăneanu, în articolul „Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective”, 2004, menționează că, problemele cu care se confruntă administrația publică locală sunt determinate în bună parte de lipsa de cunoștințe necesare pentru administrarea publică, în condițiile de piață și ale autonomiei locale. Există și necesitatea unei reglementări legislative, care ar contribui la activitatea în comun, atribuțiile fiind exercitate în vederea soluționării intereselor poporului [29, p. 9-10];

2. Autorii L. Buzatu, G. Rusu, M. Bacical, în lucrarea „Particularitățile și direcțiile de performare în managementul administrației locale”, 2007, scot în evidență unele dintre discrepanțele existente la moment în administrația publică locală, menționând că numai în baza științei manageriale, a unei strategii clare, a programelor de dezvoltare, cei aleși, puși în funcții de stat, pot să-i deservească adecvat pe cei care i-au ales și le-au dat votul de încredere. La moment, acest principiu de bază este inversat, de aceea și starea din societate este incertă și tensionată. Stabilitatea necesară și echilibrul pot fi realizate doar dacă va exista divizarea și integrarea, corelarea precisă și clară a funcțiilor pentru administrarea publică, atât la nivel local, cât și la nivel central, înzestrarea respectivă a lor cu personal performant și cu instrumentarul oferit de știință [19, p. 143-144].

3. Prof. Vicor Popa, în lucrarea „Serviciul public în Republica Moldova”, 2007, scrie că, funcționarii publici care activează în cadrul autorităților publice locale, trebuie să fie incluși în categoria funcționarilor locali, statutul cărora să fie reglementat printr-o lege separată [150, p. 26, p. 30];

4. În același context, autorul Sergiu Tatarov, în articolul „Statutul funcționarului public din Republica Moldova în contextul reformei administrației publice și al integrării europene”, 2007, argumentează necesitatea reglementării statutului juridic al funcționarului public separat de statutul juridic al celorlalți angajați din cadrul autorităților publice din Republica Moldova, motivând prin faptul că, abordarea raporturilor dintre funcționarii publici și autoritatea (organul angajator) ca fiind de natură administrativă este caracteristică majorității statelor Uniunii Europene [192, p. 19-23]. Iar în articolul „Aspecte comparative ale statutului de funcționar public și celui de ales local”, 2011, accentuează că statelor cu un grad înalt de descentralizare administrativă le este caracteristică anume delimitarea clară a statutului funcționarilor în funcționari publici centrali și funcționari publici municipali (locali) [193, p. 30, p. 32]. Într-un alt articol al său, „Discrepanțele legislative privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și statutul consilierilor locali prin prisma aquis-ului comunitar”, 2012, același autor prezintă un șir de discuții vis-à-vis de statutul juridic al persoanelor din autoritățile administrației centrale și locale. Preocuparea de bază a autorului, după cum singur menționează, constă în fundamentarea similitudinii naturii juridice a demnitarului public fie la nivel central, fie la nivel local și în înaintarea propunerilor de eliminare a abordărilor eterogene din legislație referitoare la calitatea de consilier local ca „nefiind demnitar” [194, p. 148-151]. În articolul „Unele probleme privind revocarea mandatului de ales local”, 2013, dânsul continuă șirul discuțiilor față de statutul juridic al persoanelor oficiale la nivel local – aleșilor locali, analizând discrepanțele legale în reglementarea mandatului diferitor categorii de aleși locali (primar, consilier local, președinte de raion, viceprimar, vicepreședinte de raion) [195, p. 206-207];

5. În opinia autorilor Andrian Chivriga și Viorel Furdui, expusă în lucrarea „Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse”, 2009, „Cadrul legal special care reglementează competențele autorităților publice locale în mai multe domenii este depășit și necorelat cu sistemul actual de administrație publică locală și, în multe cazuri, nu face o delimitare clară între competențele autorităților publice locale de nivelurile I și II deliberative și executive, creând confuzii și incertitudine. În special, aceasta se referă la astfel de domenii, precum: educație, protecție socială, sănătate, administrarea patrimoniului local etc.” Autorii recomandă „revizuirea cadrului legal care stabilește competențe pentru autoritățile publice locale în vederea delimitării clare a competențelor autorităților administrației publice centrale și locale de nivelurile I și II, deliberative sau executive în toate domeniile de activitate” [244, p. 29-30];

6. Prof. Aurel Sîmboteanu, în articolul „Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept”, 2009, menționează că procesul de europeanizare a administrației

publice din Republica Moldova și de pătrundere treptată în Spațiul Administrativ European este o realitate pentru administrația publică din țara noastră, care se cere a fi perfecționată și consolidată pe viitor, deoarece încă se resimt destul de pronunțat restanțele tranziției administrative, care se manifestă în implementarea incompletă și fragmentară, iar uneori și eronată a cadrului normativ privind organizarea și funcționarea administrației publice, în absența condițiilor reale de manifestare a autonomiei locale, în slaba organizare a instruirii continue a funcționarilor publici etc. [187, p. 14];

7. Prof. Ion Guceac, în articolul „Responsabilitatea publică condiție *sine qua non* pentru buna guvernare”, 2014, își exprimă opinia, potrivit căreia începutul unui nou mileniu ne obligă să meditam asupra faptului că, societatea noastră a pășit spre noi idealuri ale unei societăți libere și democratice, iar atingerea lor este imposibilă fără un sistem normativ modern. Trebuie să luăm exemplul de la alții și să implementăm în modul cel mai rapid posibil sistemul responsabilității publice [60, p. 28];

8. Conf. univ. dr., Maria Orlov, în articolul „Unele reflecții privind reformele în Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova”, 2014, menționează că, în Acord este prevăzută continuarea reformelor în domeniul administrației publice, iar cooperarea se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova în următoarele domenii: dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice și asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent; modernizarea serviciilor publice; crearea unui corp profesionist de funcționari, bazat pe principiul răspunderii manageriale și angajării echitabile și transparente în funcțiile publice; managementul eficient și profesionist al resurselor umane și dezvoltarea carierei. Cooperarea va cuprinde toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală [133, p. 64-65].

De asemenea, în Republica Moldova au fost elaborate și publicate mai multe lucrări care conțin comentarii, texte și culegeri de legi referitoare la statutul juridic al alesului local și al anumitor categorii de personal din cadrul autorităților publice locale sau referitor la unele elemente din statutul lor juridic: *Ghidul juridic al alesului local*, 2004 [52], *Ghidul Liderului comunitar*, 2004 [55], *Ghidul primarului*, 2005 [148], *Ghidul funcționarului public în contenciosul administrativ*, 2005 [209], *Procesul electoral local: Ghid practic*, 2007 [39], *Ghidul funcționarului public*, 2007 [151], *Ghidul funcționarului electoral*, 2007 [56], *Ghidul alesului local*, 2011 [47], *Ghidul alesului local*, 2012 [245], *Ghidul alesului local*, 2012 [248]; *Ghidul alesului local. Parteneriatul public-privat în Republica Moldova: concept și realizare*, 2012 [122]. Mai sunt și alte ghiduri, precum: *Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică*, 2011 [234], *Aplicarea codului de conduită a funcționarului public din*

Republica Moldova, 2013 [235], Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public, 2014 [237], Aplicarea Instrucțiunii cu privire la gestionarea dosarului personal al funcționarului public, 2015 [238].

Însă, de mare folos rămân Rapoartele generale privind situația autonomiei locale în Republica Moldova, realizate de experții Consiliului Europei, precum și Rapoartele și studiile de politici publice în domeniul autonomiei locale realizate regulat de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS „Viitorul”, prin care sunt scoase în evidență neclarități în practică [250].

Astfel, în Raportul de evaluare a capacității autorităților administrației publice locale, 2010, au fost menționate diferite probleme ce țin de acest domeniu, una dintre care se referă la: „cadrul legal, organizatoric și funcțional existent în domeniul administrativ, care a generat un sistem complicat al raporturilor dintre APL de diferite niveluri, paralelisme și suprapuneri, confuzie de atribuții, precum și o situație de prevalență nejustificată a unor autorități în raport cu celelalte, exprimând, astfel, un deficit al capacității de relaționare” [254, p. 73]. Recomandarea principală a constituit revizuirea Strategiei de descentralizare a Republicii Moldova, proiectarea reorganizării din punct de vedere teritorial și administrativ, obținerea consensului național asupra acestor măsuri de reformă, inițierea și implementarea etapizată a acestui proces, pe măsura asigurării cadrului normativ necesar, a condițiilor financiare, materiale etc., concomitent cu pregătirea personalului din administrație pentru gestionarea și punerea în aplicare a întregului demers [254, p. 76].

Mai mulți autori au evidențiat dintr-un șir de probleme pe cele mai importante. Spre exemplu, se atenționează asupra faptului că, „cadrul național al politicilor APL și mediul legal, organizatoric și funcțional conex nu sunt îndeajuns de clare și nu răspund, astfel, diverselor necesități ale comunității” [243, p. 5]. În același timp, pe lângă problemele existente, se menționează că, în Republica Moldova au fost realizate progrese importante ce țin de reformarea fundamentelor legale ale serviciului public. Totuși, cadrul normativ autohton încă nu încorporează toate prevederile principiilor europene de administrare [54, p. 21], care constituie condițiile unui „Spațiu Administrativ European” și sunt grupate de experții SIGMA în felul următor: încredere și previzibilitate (certitudine legală); deschidere și transparență; responsabilitate; eficiență și eficacitate [255, p. 5, 8].

Susținem faptul că, în prezent, se atestă o afirmare activă a Republicii Moldova în relațiile cu alte state ale lumii și cu organisme internaționale, mutațiile ce au loc în conștiința socială ca urmare a acestor schimbări, există necesitatea unei noi viziuni asupra administrației publice. În primul rând, se cere o elaborare și o tratare conceptuală a „fenomenului” de administrație

publică, o argumentare teoretică a rolului și locului administrației publice în viața societății. În al doilea rând, organele administrației publice pot activa eficient în condițiile când toate transformările din societate se produc într-o consecutivitate bine determinată și au un suport legislativ adecvat. În al treilea rând, la toate nivelurile trebuie să fie format un aparat profesionist și creat un sistem de pregătire și perfecționare a cadrelor pentru organele administrației publice [184, p. 9]. Prin urmare, importanța cercetărilor din doctrina națională în această materie este incontestabilă. Acestea contribuie, în mod inevitabil, la instruirea continuă a aleșilor locali și a funcționarilor publici. În același timp, în aceste lucrări se regăsesc doar capitole sau teme separate consacrate statutului juridic al alesului local, al funcționarului public sau al salariatului, fără ca acestea să fie abordate în ansamblul lor prin prisma activității comune pe care o desfășoară.

În România, de exemplu, fenomenul administrativ, inclusiv statutul juridic al aleșilor locali și al funcționarilor publici, este pe larg analizat în numeroase lucrări de către profesori consacrați, cum ar fi: Antonie Iorgovan „Drept administrativ. Tratat elementar”, 1994 [79, p. 382-384] și „Tratat de drept administrativ”, 2005 [81, p. 450-543; p. 547-646]; Valentin I. Prisacaru „Tratat de drept administrativ român”, 1996 [157, p. 466-582] și „Funcționarii publici”, 2004 [158]; Dana Apostol Tofan „Drept administrativ”, 2008 [201, p. 250-318; 319-369]; Iordan Nicola „Drept administrativ”, 2007 [127, p. 177-277]; Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur „Drept administrativ”, 2009 [4, p. 245-301]; Diana Marilena Popescu Petrovszki „Statutul funcționarilor publici din România”, 2011 [155]; Verginia Vedinaș „Drept administrativ”, 2012 [205, p. 413-533]; Clipa Cristian „Drept administrativ. Teoria funcției publice”, 2013 [27].

La rândul lor, prof. Corneliu Manda și Cezar C. Manda, în lucrările „Administrația publică locală din România”, 1999, [114] și „Dreptul colectivităților locale”, 2002 [115], au încercat să ordoneze și să sistematizeze, de-o manieră coerentă și unitară, principalele instituții juridice specifice administrației publice locale, inclusiv statutul juridic al alesului local în comun cu statutul juridic al funcționarului din cadrul acestor autorități, motivând prin faptul că, „în contextul transformărilor intervenite în viața economică, social-politică a statului român, reflectate cel puțin la nivel instituțional în legislația națională adoptată în ultimii ani, este de necontestat apariția unor noi fenomene politico-juridice. Unul dintre acestea îl reprezintă recunoașterea distinctă, în cadrul statului, a vieții colectivităților locale, ca unitate de interese și nevoi specifice, deosebite față de interesele generale ale națiunii” [115, p. 9].

Și în Federația Rusă există multiple studii în domeniul administrației publice locale, elaborate de către profesori consacrați, precum: V. I. Vasiliev [213], V. G. Ignatov, V. V. Rudoi

[216]. Aceste lucrări au drept obiect de cercetare organizarea și funcționarea sistemului autorităților locale, separat de cele de stat, inclusiv statutul juridic al alesului local și al întregului personal din cadrul acestor autorități, reglementat de normele care formează o ramură aparte în dreptul public din această țară – Dreptul municipal.

Separarea serviciului municipal (local) de serviciul de stat (central), menționează unii autori ruși, este legată de caracterul muncii a funcționarilor, de obiectul și metodele de activitate în realizarea atribuțiilor, de procedurile aplicate, de natura restricțiilor și a garanțiilor sociale etc. [260, p. 54]. Tot în doctrina rusă se consideră că, pentru a evidenția specificul și conținutul reglementărilor activității funcționarilor locali și a determina căile de soluționare a problemelor din acest domeniu, este necesară existența unor studii separate și ample privind statutul juridic al acestora [258, p. 27].

Cu toate acestea, în doctrina de specialitate din țara noastră, deși se face distincție între „administrația publică de stat (centrală)” și „administrația publică a colectivităților locale”, totuși se susține ideea că, ambele sunt părți componente ale sistemului organelor administrației publice de stat [28, p. 66], unele la nivel central, altele la nivel local. Totodată, chiar dacă se dă o clasificare științifică pe diverse categorii a funcționarilor publici, în dependență de particularitățile statutului juridic (funcționari publici din cadrul autorităților publice; funcționari publici din cadrul instituțiilor publice; funcționari publici din cadrul întreprinderilor de stat sau municipale [28, p. 119]), totuși statutul lor nu este cercetat separat prin evidențierea unor particularități.

În această ordine de idei, opiniile autorilor de specialitate se susține că, administrația publică centrală și administrația publică locală sunt diferite ca formă de organizare și activitate, 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. [28, p. 66], și, în al doilea rând, de divizarea structurală a *administrației publice locale* în autorități: *reprezentative* (consiliile locale), cu atribuții decisive, și *executive* (primarii și alte autorități executive regionale), care au rolul de a pune în aplicare deciziile autorităților reprezentative [218, p. 84-85]. Această distincție nu se face decât prin activitatea lor comună, bine reglementată din punct de vedere juridic, astfel încât să poată realiza obiectivele și funcțiile acestor autorități [216, p. 113]. Apreciem că, statutul juridic al alesului local urmează a fi cercetat în comun cu statutul juridic al funcționarului public local și cu statutul juridic al altor categorii de personal din administrația publică locală.

Ne alăturăm opiniei, potrivit căreia „statutul juridic este o categorie importantă din sfera politico-juridică, nemijlocit legată de structura socială a societății, nivelul de democratizare,

starea legalității” [257, p. 91], iar acest fapt solicită o abordare și o cercetare complexă. Mai mult ca atât, pentru asigurarea unor acțiuni coerente și concordante în activitatea autorităților publice este necesar ca activitatea de conducere să se bazeze pe cercetările științifice a fenomenului administrativ [17, p. 72]. 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, ca o totalitate de drepturi și obligații distincte, are o importanță aplicativă deosebită la elaborarea și revizuirea actelor legislative din acest domeniu [8, p. 150]. Opinăm 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

De la formarea Republicii Moldova ca Stat independent (1991), legiuitorul a acordat o atenție deosebită cadrului juridic de reglementare a domeniului de activitate al autorităților publice locale, reformând atât legislația, cât și structura organizatorică și principiile de funcționare a acestora. Astfel, primele legi care au fost adoptate în domeniul administrației publice locale sunt următoarele: Legea privind bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991 (abrogată) [82]; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994 [83] (abrogată); Legea privind administrația publică locală nr. 310-XIII din 07.12.1994 (abrogată) [85]; Legea cu privire la alegerile locale nr. 308-XIII din 07.12.1994 (abrogată) [84]. Analizând legile menționate, și anume: prevederile care se referă la elementele statutului juridic al categoriilor de personal din autoritățile publice locale, constatăm că, Legea nr. 308-XIII din 07.12.1994 [84] reglementa momentul începerii mandatului alesului local, posibilitatea de prelungire a lui în cazuri excepționale, însă nu preciza cazurile de încetare anticipată a acestuia, iar răspunderea juridică a alesului local nici n-a fost prevăzută în conținutul acestei legi.

Statutul juridic al funcționarului din cadrul autorităților administrației publice locale era reglementat, în acea perioadă, de Legea serviciului public nr. 443-XIII din 04.05.1995 [86], acțiunea căreia se extindea atât asupra persoanelor care dețineau funcții publice în autoritățile publice locale, cât și în cele centrale. Prevederile acestei legi se refereau la: modul de investiție în funcție publică și temeiurile de încetare a acesteia; drepturile și obligațiile, restricțiile și exigențele speciale, retribuirea muncii și garanțiile sociale, responsabilitatea funcționarilor

publici.

Sub influența angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova după ratificarea Cartei Europene: exercițiul autonom al puterii locale la 16 iulie 1997 [239], în anul 1997 și la sfârșitul anului 1998 a fost adoptat un nou set de legi de reglementare a acestui domeniu: Codul Electoral nr. 1381-XV din 21.11.1997 [30]; Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 191-XIV din 12.11.1998 (abrogată) [87]; Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998, modificată în 2001 (abrogată) [251]. Aceste legi au avut drept scop asigurarea reformelor structurale și funcționale implementate în anul 1999, cu înființarea de noi structuri administrativ-teritoriale și noi instituții, precum: județul – cu Consiliul județean și instituția Prefectului. Acesta din urmă, în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu, a jucat un rol important în guvernarea locală prin funcțiile pe care le-a îndeplinit, după cum urmează: asigurarea realizării intereselor naționale în mod uniform pe întreg teritoriul țării; conducerea serviciilor desconcentrate în teritoriu; îndeplinirea controlului de legalitate a actelor administrative adoptate de autoritățile publice locale (tutela administrativă) [129, p. 74-79]. De asemenea, au fost instituite noi funcții în aparatul autorităților publice locale (spre exemplu, delegatul sătesc) și a fost reglementat, mult mai clar, statutul juridic al acestora: modul de investire în funcție și de încetare a funcției, atribuțiile secretarului consiliului local/județean, inclusiv răspunderea juridică a alesului local, de rând cu cea a secretarului și a altor categorii de personal din aparatul autorităților publice locale executive.

Din anumite interese politice, reforma respectivă a fost anulată, iar cele 10 județe au fost desființate și s-a revenit la împărțirea administrativ-teritorială anterioară, adică la 32 de raioane [91], cu desființarea instituției prefectului [88] prin adoptarea de legi noi în acest domeniu: Legea cu privire la statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000 [89]; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001 [91].

Cu toate acestea, toate aceste legi nu au contribuit într-o măsură esențială la modificarea statutului juridic al alesului local și al celorlalte categorii de personal din aparatul executiv al autorităților publice locale, ci doar au făcut referire la schimbarea modului de alegere a primarului – de la alegeri directe, de către întreg electoratul local, la alegeri indirecte, de către consiliul local [88]. După cum e lesne de observat, numărul de aleși locali și de funcționari publici din aparatele autorităților publice locale executive s-a mărit considerabil. Prin această contrareformă, precum este numită de unii autori, s-au adus prejudicii serioase procesului de modernizare a administrației publice, lucru menționat și de organisme europene [188, p. 23].

Altfel, în studiul „Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova” se constată că revenirea la 32 de raioane a condiționat apariția a circa 300

de primării noi, ceea ce este contrar tendinței specifice statelor membre ale Uniunii Europene de a micșora numărul unităților administrativ-teritoriale de bază (sate, comune și orașe) [136, p. 22-23].

Statutul personalului din cadrul autorităților publice locale a fost modernizat prin adoptarea unor legi noi, bunăoară: Codul muncii nr. 154-XV din 28. 03. 2003 [31]; Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003 [95] și Legea cu privire la administrația publică locală, nr. 123-XV din 18. 03. 2003 (abrogată) [93], care nu a fost în vigoare mult timp.

Adoptarea parcursului european pentru dezvoltarea țării noastre a avut un rol important în dezvoltarea democrației și modernizarea guvernării locale. Astfel, prevederile Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova, semnat la 22 februarie 2005 [65], în compartimentul „Dialogul politic și reformele”, au consacrat continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, cu normele ce se conțin în Carta Europeană a autoguvernării locale [239] și cu recomandările date de Congresul Autorităților Locale și Regionale din Europa [247]. Sub influența acestor prevederi a fost elaborat pachetul de legi privind administrația publică locală, adoptat la 26.12.2006, care este în vigoare până în prezent: Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 [97]; Legea Republicii Moldova cu privire la descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006 [98]; Legea Republicii Moldova privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438-XVI din 28.02.2006 [99].

Acest pachet de legi, se menționează în literatura de specialitate, nu a condus la îmbunătățirea imediată a procesului administrativ din cauza imperfecțiunilor în organizarea administrativ-teritorială a țării și a politizării excesive a activității administrative, inclusiv a politicii de personal, precum și a tendințelor de menținere, cu orice preț, a „verticalei puteri”, lucru inadmisibil într-o societate democratică [189].

În acest mod, în anul 2008, Legea serviciului public nr. 443-XIII din 04.05.1995, prin care se reglementa statutul juridic al funcționarului public, inclusiv al celui local, a fost abrogată, iar în locul acesteia fiind adoptată Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008 [100], care, printre altele, nu conține reglementări separate cu privire la statutul juridic al funcționarului public din autoritatea publică locală.

În alt context, în autoritățile publice locale, după cum am menționat, activează mai multe categorii de persoane: *aleși locali, funcționari publici și salariați*. Noțiunea de *ales local* legiuitorul nostru o înfățișează sub două aspecte. Primul aspect constă în nominalizarea categoriilor de aleși locali. Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000: „noțiunea de ales local vizează: consilierii consiliilor satești

(comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor”. Al doilea aspect ne oferă unele trăsături caracteristice după care alesul local poate fi identificat ca un subiect aparte din autoritățile publice locale. Astfel, art. 3 din Legea menționată mai sus consacră următoarele: „În unitatea administrativ-teritorială respectivă, alesul local este persoana oficială și reprezentantul autorității deliberative sau executive din administrația publică locală. În exercitarea mandatului, alesul local este în serviciul colectivității respective”.

După adoptarea Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199-XVIII din 16.07.2010, unele categorii de aleși locali, precum primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, au obținut funcția de demnitate publică [102]. Aici, analizând noțiunea de *demnitar public*, constatăm că, potrivit legislației în vigoare: „**Demnitarii sunt persoane care exercită funcții de demnitate publică în temeiul Constituției, al legii în cauză și al altor acte legislative. Funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii**” [102].

Susținem părerea autorului Sergiu Tatarov potrivit căreia nu este clar de ce consilierul local, care, la fel ca și primarul, viceprimarul, președintele de raion, vicepreședintele de raion, are mandatul obținut direct și fiind persoană oficială în teritoriul unității administrativ-teritoriale, nu a fost inclus în categoria funcțiilor cu demnitate publică (Anexa Legii nr. 199-XVIII din 16.07.2010) [194, p. 151; 169, p. 106]. Pentru excluderea discrepanțelor din legislație, autorul propune completarea Anexei date cu poziția „consilier local” [194, p. 151]. În ceea ce ne privește, optăm pentru specificarea statutului juridic al fiecărei categorii de ales local prin prevederi separate, deoarece considerăm că adoptarea Legii respective nu a adus anumite schimbări privind drepturile, obligațiile și răspunderea juridică a autorităților sus-menționate.

Potrivit Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, noțiunea de **funcționar public** este strâns legată de noțiunea de funcție publică, căreia legiuitorul îi consacră următoarea definiție: „**funcție publică** – ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii cu scopul realizării prerogativelor de putere publică”, iar privind noțiunea de *funcționar public* legiuitorul se limitează doar la următoarea constatare: „**funcționar public** – persoană fizică numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică” [96].

Potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000 [90], art. 2, semnificația termenului „funcționar public” este următoarea: „*persoană numită sau aleasă într-o funcție de decizie sau de execuție din structura unei autorități publice...*”. Odată ce această lege stabilește răspunderea autorităților publice (a funcționarilor săi) în cazul vătămării drepturilor

persoanei (prin prisma art. 53 alin. (1) din Constituție), legiuitorul a dat o definiție complexă a noțiunii de *funcționar public*, care cuprinde atât funcțiile eligibile (aleși locali), cât și funcțiile publice ocupate prin numire în condițiile Legii privind funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008 [100].

Deși în Legea nr. 158/2008 nu se regăsește termenul și categoria de „persoane cu funcții de răspundere”, totuși în alte acte normative (Codul contravențional [35], Codul penal [32]) se mai operează cu aceste noțiuni [28]. Spre exemplu, art. 16 alin. (6) din Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008 [35] consemnează că: „Persoana cu funcție de răspundere (persoana căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație de stat, autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice) este pasibilă de răspunderea contravențională pentru săvârșirea unei fapte prevăzute de prezentul cod în cazul: folosirii intenționate a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu; depășirii vădite a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege; neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu”. După cum vedem, „persoanele cu funcție de răspundere” au dreptul de a săvârși acțiuni administrative cu caracter de dispoziție, în urma cărora apar anumite efecte juridice (emit acte administrative), realizează activități cu caracter organizatoric față de personalul din subordine [28]. În opinia noastră, terminologia referitoare la categoriile de funcții (funcționari) utilizată în Legea nr. 158/2008 trebuie să fie preluată de întreaga legislație în vigoare, pentru a dispune de o aplicabilitate corectă și uniformă.

Putem observa că, spre deosebire de Republica Moldova, în Federația Rusă, în baza prevederilor constituționale [219], statutul juridic al funcționarului central și cel al funcționarului local sunt reglementate separat [227, 228, 256]. La fel, în Franța, întreaga activitate a autorităților publice locale, inclusiv statutul juridic al alesului local și al funcționarului public municipal (local), se reglementează printr-un unic act normativ numit Codul general al colectivităților locale [232].

Idei privind divizarea reglementărilor care se referă la statutul juridic al funcționarului public din APC și la statutul juridic al funcționarului din APL putem găsi la prof. Victor Popa, care menționează că, în regimul sovietic toți funcționarii din ministere, departamente, sovietele raionale și satești aveau calitatea de „slujbași de stat”, iar funcția publică se numea „slujbă de stat”. În condițiile în care Republica Moldova a devenit stat suveran și independent, „slujbașii de stat” s-au transformat în funcționari publici care activează într-o anumită categorie de organizații de stat, și nu numai.

Prin art. 109, Constituția RM fixează principiile în baza cărora este organizată administrația publică locală, unde se oferă autonomie funcțională și decizională colectivităților locale, iar autoritățile publice ale colectivităților locale, ce administrează domeniul public local, își pierd calitatea de a mai fi organizații de stat. Legea serviciului public nu face nici o distincție, stabilind pentru funcționarii publici din organizațiile de stat și cei din administrația publică locală aceleași coordonate. Este evident că, diferențe mari între aceste categorii de funcționari publici nu există; cu toate acestea, instituția funcționarului public local sau municipal este una din dreptul municipal și astfel este argumentată existența acesteia. Ca să evite aceste confuzii, legislația ar trebui să reglementeze cu mai multă precizie această categorie de funcții, diferențele și relațiile dintre ele, posibilitățile de a trece dintr-o categorie în alta, condițiile de angajare, promovare, pensionare etc. [151, p. 9]. Totuși, Legea nr. 158/2008, care este în vigoare, nu conține asemenea prevederi.

Trecând la personalul din cadrul autorităților publice locale, am dori să menționăm că acesta nu face parte din categoria funcționarilor publici, ci are statut de salariat, reglementat de legislația muncii. Art. 1 din Codul muncii definește noțiunea de *salariat* în felul următor: „*persoană fizică care prestează o muncă conform unei anumite specialități, calificări sau într-o anumită funcție, în schimbul unui salariu, în baza contractului individual de muncă*” [31].

Statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală a Republicii Moldova, în particular, și activitatea autorităților publice locale, în general, sunt reglementate atât de legile-cadru sus-menționate [89], [97], [100], [101], [102], [31] cât și de un șir de alte legi din acest domeniu, ca de exemplu: [90], [91], [92], [95], [97], [98], [99], [104], [106], [107], [108], [109] ș. a., de Hotărâri [65], [66], [67], [68], [69], [70], [71], [72], [73], Recomandări [233], [234], [235], [236], [237], [238], precum și de Regulamentele de funcționare a acestor autorități. 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 ceea ce privește statutul subiecților din cadrul lor (aleși locali, funcționari publici, salariați), la capitolul drepturi, obligații sau răspunderea acestora. În schimb, aceste momente au inițiat multiple dispute și abordări eronate în literatura de specialitate.

După cum menționează doctrinarii, toate reformele administrației publice locale care au fost organizate în Republica Moldova și care continuă procesul, au influențat negativ stabilitatea funcției publice, a funcționarului public, a funcționalității autorităților publice locale, prin anularea realizărilor guvernării precedente de către guvernării noi, prin modificarea sistemului administrației publice locale, a structurilor teritoriale și având scopuri politice (electorale) slab

argumentate din punct de vedere economic și social [189, p. 4].

Într-adevăr, 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 și instabilitatea personalului în funcție, ceea ce, în comun, duc la un management defectuos [166, p. 115].

Din cele menționate 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 în aspectul modernizării acesteia (de care guvernele succesorii sunt responsabile conform Acordului de Asociere RM-UE [1]). Astfel, în Acordul de Asociere RM-UE sunt prevăzute următoarele sarcini: „*părțile vor coopera ... în continuarea reformei administrației publice și în dezvoltarea unui serviciu public responsabil, eficient, transparent și profesionist*”. Realizarea acestor sarcini, depinde, după părerea noastră, de divizarea corectă a teritoriului administrat, de stabilitatea structurilor care gestionează acest teritoriu, de profesionalismul și de statutul juridic clar determinat al alesului local și al personalului din cadrul acestor structuri [166, p. 115].

Prin urmare, pentru eficientizarea activității autorităților publice locale și asigurarea succesului bunei guvernări locale, considerăm că, este necesară analiza detaliată, din punct 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, în comparație cu practica altor state, pentru evidențierea și lichidarea lacunelor din acest domeniu, în favoarea unor reglementări unitare și sistematizate prin care vor fi evitate paralelismele și excesul de reglementări. De aici reiese și **problema de cercetare** a lucrării care 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 la Uniunea Europeană.

Această problemă științifică poate fi dezbătută prin următoarele **direcții de soluționare**:

1) examinarea statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al salariatului din cadrul autorităților publice locale prin prisma elementelor componente ale noțiunii statutului lor și a colaborării acestor categorii întru realizarea sarcinilor comune;

2) evidențierea lacunelor din legislația în vigoare în Republica Moldova în vederea propunerii unor căi de îmbunătățire a acesteia în domeniu, bazându-se pe practica europeană.

Reieșind din cele menționate, ne-am propus ca **scop** al prezentului studiu 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 statutului lor, identificând problemele 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 întru realizarea acestui scop:

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 ceea ce privește îmbunătățirea statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al altor categorii de personal;
5. înaintarea unor recomandări de revizuire, sistematizare și ajustare a cadrului normativ privind administrația publică locală din Republica Moldova întru eficientizarea activității alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal, prin 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 reglementărilor normative privind administrația publică locală, inclusiv a normelor cu privire la statutul juridic al tuturor actorilor implicați în procesul de guvernare locală, după exemplul bunelor practici ale țărilor din Uniunea Europeană.

Suntem ferm convinși că, pentru sporirea eficienței activității autorităților publice locale din Republica Moldova este binevenită cercetarea complexă a subiectului, ceea ce va permite

fiecărui participant la exercitarea puterii locale nu doar să-și cunoască propriul statut juridic, dar și să poată înțelege conexiunea, delimitarea și raporturile cu ceilalți participanți la acest proces. Mai mult ca atât, o asemenea abordare practico-științifică și juridico-comparativă va permite identificarea problemelor existente în acest domeniu, pe marginea cărora vom încerca să propunem soluțiile corespunzătoare.

1.4. Concluzii la capitolul 1

Drept urmare a analizei subiectului propus, am ajuns la următoarele **constatări și concluzii**.

Constatări:

1. Complexitatea și diversitatea activității de realizare a puterii publice puse în sarcina autorităților locale determină implicarea mai multor actori în procesul de guvernare locală, ca de exemplu: *aleși locali, funcționari publici și alți angajați/salariați* care nu se bucură de statut special;

2. Teoretic, din punctul de vedere al elementelor constitutive, noțiunile de *statut juridic al alesului local, statut juridic al funcționarului public și statut juridic al salariatului* nu se deosebesc prea mult. În schimb, există diferențe în conținutul acestor elemente (modalitatea de investire, competența, cariera, răspunderea juridică), fapt prin care și se disting categoriile de statut juridic enumerate mai sus;

3. Deși în doctrina națională există diverse lucrări științifice consacrate statutului juridic al consilierului local, al primarului, al viceprimarului, al președintelui și al vicepreședintelui raionului, al funcționarului public și al salariatului din administrația publică locală, totuși, acestea nu conțin o tratare complexă și de ansamblu a acestui subiect care să pună în evidență efortul comun al tuturor actorilor implicați în guvernarea locală, prin realizarea cu succes a obiectivelor și sarcinilor ce le stau în față;

4. Cadrul normativ privind administrația publică locală, 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 din cadrul aparatului autorităților publice locale, fapt ce se răsfrânge negativ asupra procesului de guvernare locală.

Concluzii:

1. Printr-o sinteză a diverselor opinii doctrinare, am ajuns la concluzia că, principalele elemente constitutive ale statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al salariatului din APL 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;

2. Având în vedere că, în doctrina autohtonă lipsesc cercetări de ansamblu ale statutului juridic al alesului local în raport cu statutul juridic al diverselor categorii de personal din aparatul autorităților publice locale, o asemenea cercetare se simte necesară. Elaborarea unui asemenea studiu, în care să se analizeze toate elementele statutului juridic al alesului local și al personalului din cadrul acestor autorități, ar putea scoate în evidență acele erori legislative și dificultăți funcționale care împiedică exercitarea eficientă a mandatului de ales local și a atribuțiilor personalului din administrația publică locală. Mai mult ca atât, o asemenea cercetare va permite fiecărui reprezentant al puterii locale nu doar să-și cunoască propriul statut juridic, dar și să poată să înțeleagă conexiunea și delimitarea competențelor sale în raport cu ceilalți participanți la procesul de guvernare, pentru a satisface în mod eficient interesele cetățenilor;

3. Numărul mare de acte normative care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice locale, la general, și statutul juridic al aleșilor locali și al tuturor categoriilor de personal din aparatul lor executiv, în special, scoate în evidență necesitatea revizuirii și sistematizării cadrului normativ respectiv în conformitate cu standardele europene.

2. ELEMENTELE STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL: REGLEMENTĂRI JURIDICE ȘI APLICABILITATE PRACTICĂ

2.1. Scrutinul local și investirea în funcție a alesului local

Investirea în funcție a aleșilor locali se efectuează în urma scrutinului electoral. Practica demonstrează că formarea autorităților locale reprezentative prin scrutin electoral consolidează relațiile dintre aleșii locali și locuitorii unităților administrativ-teritoriale pe care aceștia îi reprezintă. Modalitățile de realizare a scrutinului pot fi diferite, iar, în acest sens, unii autori consideră că toate sistemele clasice de alegeri sunt importante, inclusiv combinarea rațională a elementelor sistemului majoritar cu cele ale reprezentării proporționale [210, p. 188].

În literatura de specialitate au fost expuse mai multe opinii referitoare la sistemul de reprezentare proporțională. Astfel, după cum afirmă prof. Ioan Muraru, modalitatea democratică de alegere a consilierilor locali pe baza sistemului reprezentării proporționale este rezultatul unei selecții valorice, în care se are în vedere starea socială, dimensiunile civilizației, cultura politică și nivelul cetățeanului mediu, tradițiile, experiența statelor cu o constantă istorie democratică [16, p. 138]. La rândul său, prof. Teodor Cârnaț menționează că, sistemul reprezentării proporționale este unul echitabil și reprezintă forța politică după cum a fost votată. Niciun segment politic nu poate deține monopolul puterii, toate forțele care au o pondere minimă sunt reprezentate în consilii. Acest sistem asigură un câmp larg pentru competiția electorală, în cuprinsul căruia candidații nu se confruntă direct cu persoana, fiind puse față în față ideile și platformele sale politice. Sistemul electoral al reprezentării proporționale este cea mai democratică metodă de determinare a rezultatelor alegerilor, deoarece mandatele din fiecare circumscripție electorală se repartizează între partide în corespundere cu numărul de voturi acumulat de fiecare partid, asigurând reprezentarea chiar pentru partidele relativ mici [21, p. 97]. Datorită acestui sistem, alegerile reflectă raportul de forțe dintre partidele politice, adică se asigură reprezentarea diferitor partide politice care participă la competiția electorală, corespunzător voturilor obținute de fiecare din aceste partide [46, p. 97].

În sistemul reprezentării proporționale se formează circumscripții electorale pentru fiecare unitate administrativ-teritorială, alegătorii urmând să desemneze prin voturile lor mai mulți reprezentanți grupați pe liste. Alegătorii sunt puși în fața mai multor liste de candidați înscriși în buletinele de vot, urmând să aleagă o singură listă, fără a putea să o modifice sau completeze. Astfel, în fiecare circumscripție electorală se discută atâtea mandate în funcție de numărul de locuri care sunt în consiliile locale respective. Totodată, în cadrul acestui sistem, consideră

autorul Ion Creangă, libertatea de opțiune a alegătorului este anihilată, deoarece pentru a putea alege un singur candidat, alegătorul este nevoit să voteze o listă din mai multe persoane, dintre care unele sunt necunoscute, iar altele nu-i inspiră încredere. Prin urmare, succesul în alegeri al unui partid depinde de felul în care au fost atribuite mandatele, în special persoanelor aflate în fruntea listelor de partid [46, p. 97].

Profesorul Alexandru Arseni este de părerea că, dezavantajele pe care le prezintă acest sistem sunt îndeajuns de considerabile pentru a-l împiedica să devină un model infailibil: în scrutinul reprezentării proporționale fiind inevitabil un scrutin de listă, alegătorul nu-și exprimă opțiunea pentru un anumit candidat, ci pentru un anumit partid, indiferent de calitățile personale ale acelor înscriși pe listă; sufragiul nu marchează manifestarea „voinței naționale”, această „voință” exprimându-se printr-un proces de mediere și coalizare a partidelor, indiferent de rezultatul alegerilor; mai mult, însă, nimic nu împiedică partidele să modifice coalițiile constituite, chiar pe timpul legislaturii, fără a se reveni la alegeri; este adevărat că scrutinul reprezentării proporționale favorizează multipartidismul și, prin aceasta, el multiplică situațiile opționale ale alegătorului, dar o accentuată proliferare a partidelor poate fi și un factor de dezorientare a electoratului și de necontrolată dispersie a acestuia, el încetând, deci, să mai aibă consistența unei forțe sociale redutabile; apoi, favorizând multipartidismul, sistemul în discuție favorizează implicit partidele extremiste mici, dar cu ambiții mari. În concluzie, sistemul reprezentării proporționale poate fi „cheia potrivită”, dar aceasta nu este încă îndeajuns de bine „șlefuită” [6, p. 379].

În aceeași ordine de idei, prof. Gheorghe Bichicean menționează că, sistemul de reprezentare proporțională comportă unele inconveniențe majore. Dând șanse partidelor mici de a face să fie aleși candidații lor, sistemul dat le menține artificial în viață atunci când aceste partide nu joacă niciun rol veritabil în eșichierul politic. Drept urmare, un număr mare de partide pot diminua eficacitatea acțiunii politice. În mai multe țări se aplică sistemul mixt, care permite juxtapunerea sistemului majoritar și reprezentarea proporțională în interiorul aceluiași mod de scrutin. Ele exprimă alegerea a două grupuri simultane, o alegere în circumscripțiile uninominale (vot pentru un candidat) și o circumscripție cu mai mulți aleși (vot pentru un partid), ceea ce corectează disproporțiile între numărul de voturi și cel al locurilor care decurge în circumscripții uninominale. Acest sistem tinde să favorizeze marile partide, cărora le este oferită o primă electorală (în cazul învingătorului), la fel ca și în sistemul majoritar. Au chiar tendința de a favoriza bipartismul, tind către o stabilitate guvernamentală și să favorizeze o relație personală între deputatul circumscripției și alegător [15, p. 375-376].

În continuare vom analiza *modul de alegere și de investire în funcție* a consilierilor locali, a

primarilor, viceprimarilor, președinților și a vicepreședinților de raion, din perspectiva atât a legislației naționale, cât și a practicii din alte țări.

a) Alegerea și investirea în funcție a consilierilor locali

Potrivit art. 119 alin. (1) din Codul electoral nr. 1381-XV din 21.11.1997: „*consilierii în consiliile raionale, orașenești (municipale) de sector și sătești (comunale) se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani*”.

Data alegerilor locale este stabilită prin hotărârea Parlamentului, cu cel puțin 60 de zile înainte de alegeri (art. 122 alin. (1) din Codul electoral). Comisia Electorală Centrală, în conformitate cu art. 27, 74, 120, 158 și 188 din Codul electoral, constituie, pe perioada electorală, consilii electorale de circumscripție, al căror mod de funcționare este prevăzut în Regulamentul privind activitatea consiliului electoral de circumscripție aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 2688 din 07.10.2014 [76]. În conformitate cu Regulamentul respectiv, consiliile electorale de circumscripție, la rândul lor, constituie birourile electorale ale secțiilor de votare. Desemnarea, depunerea candidaturilor și înregistrarea candidaților se face în condițiile capitolului 6 art. 4-44 din Codul electoral, dar cu respectarea condițiilor speciale stabilite în art. 126 și 127 din același Cod.

După cum am menționat în capitolul precedent, buna funcționare a autorităților publice locale depinde, în mare măsură, de calitatea activității personalului din aparatul acestora, de competența și profesionalismul lor, care poate (și trebuie) să fie verificată înainte de investire în funcție, conform condițiilor de eligibilitate și restricțiilor înaintate candidatului care urmează să activeze într-o funcție publică.

În acest context, cerințele de eligibilitate înaintate candidaților la funcția de consilieri locali în Republica Moldova sunt mai puțin riguroase decât cele din statele europene. Spre exemplu, cerința față de vârsta candidatului la funcția de consilier local: în Republica Moldova aceasta este de 18 ani (art. 124 din Codul electoral); cetățenii români dobândesc dreptul de a fi ales, dacă au vârsta cel puțin de 23 de ani (art. 37 alin. (2) din Constituția României [37] și art. 4 alin. (1) din Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali [113]). În opinia unor autori, aleșii locali trebuie să aibă o vârstă mai mare decât cea de 18 ani, explicând aceasta prin importanța autorităților publice electivă, prin responsabilitatea ce le revine celor desemnați, prin maturitatea și experiența candidaților, prin ideea unei reprezentări responsabile și eficiente care ar presupune un grad sporit de maturitate politică și civică și o onorabilitate mai strictă [142, p. 172]. Mai mult

ca atât, funcționarii desemnați prin alegeri trebuie să fie capabili să transpună voința și aspirațiile locuitorilor unității administrativ-teritoriale respective în fapte [58, p. 194]. În această ordine de idei, considerăm că pentru funcția de consilier local din Republica Moldova era oportun de a menține censul de vârstă de 21 de ani, prevăzut anterior în Legea privind alegerile locale nr. 308-XIII din 07.12.1993 [168, p. 169], sau chiar să fie ridicat până la 23 sau 25 de ani. În plus, e bine să fie obligatorie pentru toți consilierii locali de a urma cursuri de formare profesională în acest domeniu, cu o durată de trei săptămâni pe an, dar nu mai puțin de trei luni pe parcursul mandatului.

Vârsta maximă pentru candidații la funcțiile eligibile în Republica Moldova nu este reglementată. Astfel, consilierii locali, chiar dacă au o vârstă de pensionare, pot obține mandatul de ales local. Cu alte cuvinte, nici în cazul alegerilor consiliului local pe baza sistemului reprezentării proporționale (a listelor de partid), și nici atunci când viitorul consilier local participă la alegeri în calitate de candidat independent, nu contează dacă acesta este pensionar sau nu.

Prof. Ion Guceac consideră că este important de a stabili și vârsta maximă pentru candidații la funcțiile eligibile. Aceasta deoarece absența censului maximal de vârstă în legislația electorală poate duce la situații stupide ori chiar amuzante, exemplificând prin următoarea: printre candidații care și-au prezentat oficial candidatura la postul de guvernator al Statului California, S.U.A., din vara anului 2003, era înregistrată și o femeie de 100 de ani [57, p. 270]. În opinia noastră, deși și acest moment e bine de luat în calcul, totuși, este mult mai important ca fiecare consilier local să-și exercite atribuțiile cu responsabilitate și în cunoștință de cauză. Cu toate acestea, susținem părerea autorului sus-numit, potrivit căreia o limită rațională de vârstă până la care persoanele pot candida la funcția de aleși locali trebuie să fie instituită și în legislația noastră.

O altă cerință înaintată candidaților la funcțiile eligibile este domiciliul. În Republica Moldova, doar alegătorii sunt obligați să aibă domiciliu în unitatea administrativ-teritorială unde votează, nu și candidații la funcțiile de aleși locali [30, art. 123, 124]. Deși inițial legiuitorul a prevăzut o asemenea condiție în art. 39 alin. (6) din Codul electoral, totuși, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 27.05.1998, aceasta a fost declarată neconstituțională. Spre deosebire de statul nostru, în România au dreptul de a fi aleși în autoritățile reprezentative locale doar cetățenii români cu domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective [113]. Aceeași condiție în legătură cu domiciliul se regăsește în Franța și în Federația Rusă [210, p. 185].

În literatura de specialitate se menționează că, alegerile locale, prin esența lor, au drept

scop promovarea în funcțiile eligibile din cadrul APL a unor persoane demne, cunoscătoare a problemelor specifice localităților, în corespundere cu cerințele legitime ale locuitorilor, care, dacă au domiciliul în altă unitate administrativ-teritorială, nu sunt racordate la nevoile colective ale populației. Mai cu seamă în situațiile în care, din cauza distanței, aceste persoane nu sunt în stare să fie prezente la ședințele consiliului local [141, p. 57].

Susținem ideea că, cerința domiciliului este una importantă pentru consilierul local, care este responsabil într-o măsură inerentă de soarta colectivității locale și care, fiind ales din rândul locuitorilor, nu doar că va cunoaște mai bine problemele lor, ci și se va dedica cu mai multă pasiune exercitării atribuțiilor ce-i revin, ținând la locul de baștină. De aceea, evaluăm că, restabilirea unei asemenea prevederi în legislația țării noastre ar exclude de la eligibilitate nu doar pe cetățenii străini și apatrizii, ci și pe cetățenii Republicii Moldova care domiciliază în străinătate. [168, p. 324] Astfel, probabil, am evita situația creată în Anglia, unde calitatea membrilor consiliilor este adesea criticată, apreciindu-se că, anumite persoane devin consilieri nu atât pentru a servi comunitatea locală, cât mai curând din dorința de a dobândi un prestigiu (o imagine) în guvernarea locală, pentru a se afirma mai târziu într-o carieră parlamentară [218, p. 453].

De rând cu cerințele față de candidatul la funcția de consilier local și primar, legislația în vigoare înaintea și un șir de restricții. Astfel, potrivit art. 13 alin. (2) din Codul electoral, în funcțiile de consilieri și primari „*nu pot fi aleși: militarii cu serviciul în termen; persoanele, care n-au 18 ani; persoanele care sunt condamnate la închisoare (privațiune de libertate) prin hotărâre judecătorească definitivă și își ispășesc pedeapsa în instituții penitenciare, precum și persoanele care au antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție; persoanele private de dreptul de a ocupa funcții de răspundere prin hotărâre judecătorească definitivă*”.

Ne alăturăm la opinia exprimată de prof. Victor Popa, care atrage atenția, de asemenea, că aceste restricții au un caracter juridico-moral protejând societatea de persoane nedemne de a fi încadrate în procesul de administrare în numele alegătorilor, lezându-i în drepturi sau săvârșind atentate împotriva sănătății și bunăstării lor. Aceste ineligibilități sunt considerate în mare măsură rezonabile, deoarece tind să îndepărteze cetățenii incapabili sau prin a căror conduită sunt prea puțin demni de încredere [142, p. 176-177]. Reieșind din cele menționate, punem la îndoială circumstanța că la funcția de consilier sau primar poate candida și persoana care are antecedente penale stinse, condamnată anterior pentru infracțiuni săvârșite cu intenție [165, p. 171].

După desemnarea și înregistrarea candidaților, desfășurarea campaniei electorale și a

procedurii de votare prevăzute de capitolele 7-9 din Codul electoral au loc numărarea voturilor și totalizarea rezultatelor alegerilor locale reglementate în Capitolul 10 din același Cod, pe baza cărora consiliul electoral de circumscripție atribuie mandatele de consilier pentru consiliile raionale, orășenești (municipale), de sector și sătești (comunale). Atribuirea mandatelor de consilier concurenților electorali, altor organizații social-politice, blocurilor electorale se efectuează prin împărțirea succesivă a numărului de voturi valabil exprimate pentru fiecare partid, organizație social-politică, bloc electoral de la 1, 2, 3, 4, ... până la cifra care corespunde numărului de mandate prevăzut pentru circumscripția electorală respectivă. Candidatul independent este declarat ales dacă numărul de voturi valabil exprimate pentru el se încadrează în șirul descrescător (art. 133 alin. (2), art. 133 alin. (3), (4) din Codul electoral). Procedura mai detaliată de atribuire a mandatelor este prevăzută în Instrucțiunea cu privire la atribuirea mandatelor de consilier în consiliile raionale, orășenești (municipale), de sector și sătești (comunale), aprobată prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 384 din 12 decembrie 2006 [76]. Toată informația privind rezultatele alegerilor pe circumscripție, în termen de 48 de ore după închiderea secțiilor de votare, se afișează de către Consiliul Electoral de Circumscripție la intrarea în sediul său odată cu prezentarea procesului-verbal Comisiei Electorale Centrale în conformitate cu prevederile Regulamentului privind activitatea consiliului electoral de circumscripție [76, pct. 60].

În conformitate cu art. 5 din Legea nr. 768/2000 „*consilierul local se consideră investit în funcție de la momentul validării mandatului*”. La rândul său, consiliul local din unitatea administrativ-teritorială se consideră legal constituit dacă „*sunt validate mandatele a cel puțin două treimi din numărul total de consilieri*” [97]. În termen de 20 de zile calendaristice de la data validării mandatelor de consilier, „*consiliul local se întrunește în ședință de constituire prin hotărârea consiliului electoral de circumscripție, care notifică despre acest fapt Comisia Electorală Centrală*” [97, art. 13 alin. (2)]. În cazul în care, consiliul local nou-ales nu se poate constitui din cauza lipsei cvorumului la ședința de constituire, după trei încercări, acesta se consideră dizolvat de drept și urmează a fi pornite procedurile de alegeri noi [97, art. 13 alin. (3)].

Spre deosebire de țara noastră, în legislația României se prevede: „*dacă consiliul local nou-ales nu se poate întruni nici la a treia convocare, datorită absenței nemotivate a unor consilieri, iar aceștia nu pot fi înlocuiți de supleanții înscriși pe listele de candidați respective, prefectul declară prin ordin că locurile date sunt vacante, organizând alegeri pentru completarea lor, în termen de 30 de zile*” [110, art. 31 alin. (3)]. Considerăm această practică mult mai logică decât cea aplicată în țara noastră, deoarece, dacă consiliul local este parțial

format, atunci dizolvarea acestuia și organizarea de noi alegeri ar afecta acea parte din consilieri care și-au onorat obligațiile asumate prin mandat și s-au prezentat la ședințele de constituire. Respectiv, este mult mai corect să fie înlocuiți consilierii absenți nemotivat cu supleanții înscriși, însă dacă acest lucru nu este posibil, atunci să fie organizate doar alegeri parțiale, pentru completarea locurilor declarate vacante, pe motiv de neprezentare la trei convocări consecutive ale consiliului. Mai mult ca atât, pentru a responsabiliza candidații la funcția de consilier local, considerăm că, neprezentarea la ședințele consiliului, ce a condus la imposibilitatea constituirii acestuia, urmează să fie calificată ca fapt nedemn pentru un reprezentant al comunității, astfel încât să fie privat de posibilitatea de a candida la următoarele alegeri în asemenea funcții.

O altă comparație ține de faptul că, legiuitorul nostru a optat pentru sistemul de reprezentare proporțională a alegerilor în autoritățile reprezentative locale prin scrutin plurinominal [46, p. 97]. Practica, însă, ne arată că, în timpul exercitării mandatului, unii consilieri locali părăsesc partidul lor și se transferă în alt partid [261], fără ca să piardă statutul de ales local. În România, pierderea calității de membru de partid duce și la pierderea de statut de ales local [5, p. 52]. Deci, sistemul de reprezentare proporțională aplicat în Republica Moldova la alegerea consilierilor locali/raionali își pierde din importanța sa, 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 [181, p. 107]. 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.

Cu probleme asemănătoare se confruntă și Federația Rusă. Astfel, în literatura de specialitate se susține că problema cu electoratul în administrația locală este foarte serioasă, deoarece majoritatea membrilor comunității locale sunt îndepărtați de la realizarea puterii locale și de la relațiile de piață, care abia se înfiripează, fiind constrânși de un grup mic de participanți la aceste relații, aflați la guvernare [210, p. 188].

În țara noastră, pe parcursul anilor, au fost întreprinse un șir de încercări de a schimba sistemul electoral existent. Astfel, după cum menționează prof. Ion Guceac, consilierii locali/raionali au înaintat și argumentat mai multe propuneri concrete referitoare la principiile de bază ale sistemului, însă acestea nu au fost acceptate. Spre exemplu, Blocul pentru o Moldovă Democratică și prosperă (1998), în calitate de slogan electoral, a avut și promisiunea de a iniția schimbarea sistemului electoral. În toamna anului 2000, la inițiativa reprezentanților BMDP, a fracțiunii Convenției Democratice și a ADEPT (pe atunci Centrul pentru Dezvoltarea Democrației Participative – CDDP) a fost elaborat un proiect de lege privind modificarea

sistemului electoral în unul proporțional limitat (liste de partid în circumscripții electorale județene). Un alt exemplu de tentativă de reformă electorală este inițierea referendumului privind schimbarea sistemului electoral din 29 aprilie 2002. Comisia Electorală Centrală a înregistrat grupul de inițiativă format din 608 persoane, care își propunea desfășurarea, în toamna aceluiași an, a unui referendum legislativ privind introducerea unui nou sistem electoral pentru alegerea consiliilor județene, și anume – sistemul majoritar. Parlamentul, însă, a respins inițiativele respective din diverse motive [59, p. 261-262].

O propunere interesantă, în acest context, a fost făcută de către prof. Victor Popa, care consideră că, cea mai reușită formă de alegere a consilierilor locali ar fi utilizarea votului preferențial în felul următor: alegătorul desemnează el însuși echipa din 9-15 consilieri, marcând în buletinul de vot candidații selectați din toate listele, urmând ca totalizarea și distribuirea mandatelor să fie efectuată nu după sistemul clasic al votului preferențial (prima preferință, a doua, a treia ș.a.m.d.), ci adunând numărul de voturi pe care le-a întrunit fiecare candidat în parte, aranjându-i într-un lanț descrescător și atribuind, unul câte unul, numărul de mandate stabilite, începând de la candidatul care a acumulat cele mai multe voturi [142, p. 218].

Prezintă interes practica din Marea Britanie, Statele Unite ale Americii, Canada, India, Mexic ș. a., unde alegerea consilierilor locali, în orașe și în alte unități administrativ-teritoriale cu populația nu mai mult de 50 de mii de locuitori, se face în baza sistemului majoritar, care este mult mai democratic, economic și efectiv [210, p. 188]. În Franța, în unitățile administrativ-teritoriale cu un număr de locuitori mai mic de 3, 5 mii, alegerea consilierilor locali se face de asemenea după sistemul majoritar, iar în comunele cu populație mai mare de 3, 5 mii de locuitori alegerile se efectuează pe baza scrutinului mixt (jumătate din consilieri sunt aleși prin votul majoritar, iar cealaltă jumătate prin reprezentare proporțională) [3, p. 93].

Din cele menționate, considerăm că, modificarea sistemului reprezentării proporționale din Republica Moldova aplicat la alegerea consilierilor locali de nivelul I la sistemul majoritar, ar avea un mare avantaj; astfel, s-ar îmbina armonios pluralismul politic cu selectarea candidaților după alte criterii decât cele politice. Aceasta are o importanță deosebită pentru activitatea autorităților publice locale în mod eficient și cu abordare profesională a sarcinilor care stau în fața lor [174, p. 114-115].

b) Alegerea și investirea în funcție a primarului și a viceprimarului

Dacă modalitatea de alegere a consilierilor locali a rămas aceeași încă de la momentul înființării statului independent Republica Moldova (1991), atunci procedura privind alegerea primarilor a suferit unele modificări pe parcursul acestor două decenii.

Inițial, în conformitate cu Legea privind bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991, *primarul comunei (satului) și al orașului era ales în localitatea respectivă prin sufragiu universal, direct, secret* [82, art. 6]. Tot aici este inclusă noțiunea de „Primar”, care, în perioada sovietică, era denumită: „președinte al sovietului sătesc”. Ulterior, prin Legea cu privire la alegerile locale nr. 308/1994 [84], și Legea privind administrația publică locală nr. 310/1994 [85], s-a încercat modificarea modalității de alegere a primarului, astfel încât, în anumite condiții, *primarul putea fi numit de Președintele Republicii*, însă aceste prevederi au fost declarate neconstituționale prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 750 din 06.11.95 [74]. La rândul său, Legea cu privire la administrația publică locală nr. 186/1998 definește instituția primarului ca fiind: *autoritate executivă aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*, excluzându-se, astfel, orice posibilitate de numire a acestuia de către autoritățile statului.

Cu toate acestea, legiuitorul nu și-a păstrat consecutivitatea în reglementarea instituției primarului. O nouă tentativă de modificare a modalității de alegere a primarului a fost făcută prin Legea nr. 781/2001 care prevedea că, primarul se alege de către consiliul local [251, art. 35 alin. (1)]. Această idee a fost susținută și de unii autori care considerau că, alegerea directă a primarilor pe parcursul a 10 ani a scos la iveală un șir de probleme referitoare la raporturile dintre primar și consiliul local, mai ales în cazul în care funcția de primar a fost câștigată de un candidat independent sau de reprezentantul formațiunii politice care nu constituie majoritatea în consiliul local. În această situație, activitatea primarului, obiectivele și programul său politic nu întotdeauna corespund cu programul politic al formațiunilor politice care dețin majoritatea în consiliu, fapt ce dă naștere unor conflicte între primar și consiliu ce duc la rivalitate și le antrenează în lupte inutile, iar în consecință are de suferit comunitatea [46, p. 141]. În cazul în care primarul ar fi ales de către consiliul local, se presupune că, va fi o armonie perfectă între aceste două autorități.

Nici această tentativă de modificare a modalității de alegere a primarului nu a avut succes, deoarece Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 13 din 14.03.2002 [75], a declarat-o neconstituțională, motivând prin faptul că, se încalcă principiul eligibilității autorităților publice locale, prevăzut în art. 109 din Constituție, și prevederile art. 112 din Constituție, care consacră [37]: *„Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși”*; prin urmare, modalitatea de alegere a primarului nu trebuie să difere de cea de alegere a consilierilor locali.

Pentru a-și susține propunerea, un grup de deputați din Parlament au inițiat modificarea art. 112 din Constituție, astfel încât modalitatea de alegere a primarilor să fie stabilită prin lege

organică [46, p. 142-143]. Această inițiativă de modificare a Constituției, de asemenea, nu a reușit, iar Legea privind administrația publică locală nr. 123/2003, și, respectiv, Legea nr. 436/2006 au menținut modalitatea de alegere a primarului prin scrutin electoral direct. Astfel, art. 1 din Legea nr. 436/2006 consacră următoarea noțiune a instituției primarului: „*autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*”, iar potrivit art. 134 din Codul electoral nr. 138/1997: „*primarii orașelor (municipiilor), sectoarelor, satelor (comunelor) se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani*”.

Ca și în cazul consilierilor locali la care ne-am referit deja, procedura de alegere a primarilor se efectuează în condițiile stabilite de Codul electoral. Totuși, pentru alegerea primarului sunt înaintate anumite cerințe specifice. Astfel, la funcția de primar au dreptul să candideze cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care au împlinit, până inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 25 de ani [30, art. 124 alin. (2)].

La înaintarea candidaturilor, formațiunile politice pot numi câte o singură persoană la funcția de primar. Candidații independenți trebuie să fie susținuți de 5 la sută din numărul alegătorilor din circumscripție, pentru a-și putea înainta candidatura. Se consideră ales, pentru funcția de primar, candidatul care a întrunit mai mult de jumătate din voturile valabil exprimate ale alegătorilor care au participat la votare. În cazul în care nici un candidat nu întrunește mai mult de jumătate din numărul de voturi valabil exprimate, în termen de două săptămâni se va organiza al doilea tur de scrutin cu doi candidați care au întrunit cel mai mare număr de voturi în primul tur de scrutin. La turul doi de scrutin se consideră ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi, indiferent de numărul alegătorilor care au participat la alegeri. În caz de paritate de voturi, se consideră ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi în primul tur de scrutin [30]. După confirmarea legalității alegerilor și validarea mandatelor de primar, aceștia se consideră investiți în funcție. Astfel, primarii în Republica Moldova se aleg în baza sistemului majoritar absolut combinat cu turul doi de scrutin [46, p. 140].

Susținem opinia unor autori, care consideră că, alegerea autorității reprezentative prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, fără îndoială, corespunde funcției de bază a acestora – de a exercita voința poporului ca sursă unică a puterii colectivității locale, și de a da forță obligatorie actelor administrative emise de autoritățile publice locale [215, p. 346].

Deși considerăm că, orice modalitate de alegere a primarilor, atât directă, cât și indirectă, poate avea succes și poate asigura o guvernare eficientă, în interesul comunității și a fiecărui cetățean în parte, totuși, aceasta funcționează în condițiile respectării principiilor democratice. Spre exemplu, în Franța [230, p. 97] și în Anglia [222, p. 87] primarii sunt aleși din rândul

consilierilor, ceea ce nu împiedică înlăptuirea unei bune guvernări locale.

Procedura de alegere a viceprimarului are loc după validarea mandatului primarului, în conformitate cu art. 31 din Legea nr. 436/2006, în felul următor: „*Viceprimarii sunt aleși, la propunerea primarului, prin decizie a consiliului, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. În cazul în care candidatura propusă nu întrunește numărul necesar de voturi la 2 ședințe consecutive, primarul propune consiliului o altă candidatură*”. Astfel, viceprimarul se consideră investit în funcție de la momentul alegerii lui în funcția respectivă.

c) Alegerea și investirea în funcție a președintelui și a vicepreședintelui de raion

Președintele raionului „*se alege, prin vot indirect, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși*”. În cazul în care candidatura propusă nu întrunește votul menționat, „*în termen de 8 zile se va efectua o votare repetată*”, iar dacă și după votarea repetată nici una din candidaturile propuse nu întrunește votul respectiv, atunci „*în termen de 3 zile se organizează o votare suplimentară*”, în urma căreia se consideră ales candidatul care întrunește cel mai mare număr de voturi. În funcția de vicepreședinte, potrivit art. 49 din Legea nr. 436/2006, poate fi aleasă orice persoană, inclusiv din rândul consilierilor. Astfel, președinții și vicepreședinții raionului sunt investiți în funcție, prin alegeri indirecte, de către consilierii locali aleși, la rândul lor, în mod direct de către electorat.

Din cele analizate, putem deduce că, în prezent sistemul de alegere aplicat la investirea în funcție a consilierilor raionali, primarilor, viceprimarilor, președinților și a vicepreședinților de raion nu necesită să fie modificat. Acest lucru nu putem afirma și despre sistemul de alegere a consilierilor locali din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi, care, în opinia noastră, din motive de inoportunitate necesită a fi schimbat.

2.2. Mandatul alesului local și durata exercitării acestuia

a) Caracteristica generală a noțiunii de mandat

Modernizarea administrației publice locale poate fi înlăptuită doar în cazul în care reprezentanții comunităților locale își vor exercita mandatul în condiții de deplină responsabilitate față de cetățeni, garantând siguranța și buna funcționare a mecanismelor instituționale și a serviciilor publice din subordinea lor [78, p. 17]. Altfel spus, ei trebuie să-și dea seama de esența și complexitatea funcției pe care o dețin și să îndeplinească pe tot parcursul mandatului atribuțiile cu care sunt investiți, în cunoștință de cauză și cu respectarea Constituției și a legislației în vigoare.

În această ordine de idei, ținem să menționăm că, noțiunea de mandat al reprezentanților aleși, precum și trăsăturile acestuia, sunt pe larg analizate în literatura de specialitate, fapt ce constituie un bun suport metodologic și didactic de instruire a deținătorilor acestor funcții. Astfel, în opinia unor autori, mandatul reprezintă îndatoririle autorităților publice expuse în documentele formale (legi, ordonanțe, regulamente, politici, programe guvernamentale, planurile de activitate a consiliilor precedente). Pe lângă îndatoririle formale există și îndatoriri informale (contracte politice și sociale nescrise, promisiuni electorale etc.), iar cercetarea acestora în ansamblul lor ne permite identificarea priorităților naționale, trasate de planurile strategice aprobate în acest domeniu și conturarea corectă a mandatului alesului local [47, p. 44]. Într-o altă opinie, reprezentanții aleși ai comunităților locale au drepturi și obligații, nu față de mandatar, deoarece mandatul obținut este reprezentativ, ci în exercitarea liberă a mandatului, care se interpretează printr-un triplu sens: a) mandatul este general, dacă ne referim la consiliile locale, și începe efectiv din ziua alegerilor locale, ceea ce servește drept normă pentru determinarea perioadei de 4 ani și stabilirea noii date a alegerilor generale următoare de către legislativul țării; b) mandatul este raportat la activitatea consiliului local nemijlocit; c) noțiunea de mandat poate fi desprinsă din activitatea concretă a fiecărui consilier [43, p. 51].

În literatura de specialitate română, noțiunea de „mandat” este definită ca fiind: o învestire, o împuternicire, o funcție publică de autoritate dată de colectivitățile locale aleșilor locali pentru a le reprezenta interesele în sfera administrativă, în vederea realizării autonomiei locale la nivelul unității administrativ-teritoriale. Mandatul lor este unul expres, întrucât alegătorii, potrivit legii, urmează să voteze o listă (pe baza scrutinului de listă), în cazul consiliilor locale, și un candidat (pe baza scrutinului uninominal), în cazul primarilor. În același timp, mandatul lor este unul general și care nu implică ratificarea de către electoratul local a actelor îndeplinite de aceștia. Pe de altă parte, dacă mandatul în dreptul civil reprezintă un contract, atunci în dreptul administrativ mandatul nu este un contract, el trebuie privit numai ca rezultat al alegerilor locale, care este guvernat de regulile dreptului public și nu de cele ale dreptului privat, și anume: de Legea administrației publice locale, de Codul electoral și prin regulamentul-cadru. La acestea se adaugă și caracterul reprezentativ al reprezentanților locali, menționat de faptul că, desemnarea lor se face într-o circumscripție electorală care reprezintă întreaga colectivitate locală din unitatea administrativ-teritorială [115, p. 213-215].

Prin urmare, mandatul reprezentanților locali este o instituție politico-juridică, cu un conținut complex, fundamentală pentru dreptul colectivităților locale. Deși mandatul are legătură cu funcția publică de autoritate, totuși nu se poate reduce numai la aceasta, întrucât esențial

pentru mandat este atât conținutul său juridic, cât și, nu în ultimul rând, natura sa politică, respectiv, desemnarea lui prin alegere.

Analizând caracteristicile expuse mai sus, putem concluziona că, mandatul alesului local constituie acea situație juridică reglementată de legislația privind organizarea și funcționarea autorităților reprezentative publice locale, în care alesul local se află pe o perioadă determinată ca reprezentant al intereselor comunității locale, fiind investit cu puterea de a rezolva, în mod autonom, în condițiile legii și sub proprie răspundere, toate problemele de interes local.

b) Mandatul consiliului local și al consilierilor locali

Legislația în vigoare din Republica Moldova nu consacră o definiție a noțiunii de *mandat al alesului local*. În schimb, legiuitorul face referire la durata acestuia. Astfel, potrivit art. 5 din Legea nr. 768/2000, „*mandatul consilierului începe efectiv din momentul validării și durează până la data expirării mandatului consiliului sau înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen*”. La rândul său, art. 15 alin. (2) și art. 44 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 prevăd că, *mandatul consiliului local/raional expiră „la data constituirii legale a consiliului nou-ales”*. Durata mandatului consiliului local/raional este stabilită în Codul electoral nr. 1381-XV din 21.11.1997. Astfel, în temeiul art. 119 din Codul electoral nr. 1381-XV, „...*consilierii în consiliile raionale, orășenești (municipale) de sector și satești (comunale) se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani*”.

Legislația în vigoare prevede în trei acte normative diferite momentul de începere, de încetare și durata mandatului consilierului local, ceea ce provoacă confuzii în perceperea corectă a acestora. Considerăm că, ar fi fost mult mai clar și mai practic, dacă legiuitorul ar consacra toate regulile referitoare la durata mandatului consilierului local (momentul începerii și cel al încetării) în același act normativ. Spre exemplu: „*Consilierii în consiliile raionale, orășenești (municipale) de sector și satești (comunale) 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*”.

Cazurile în care mandatul consilierului poate înceta înainte de termen sunt prevăzute de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 768/2000 și de art. 24 alin. (1) din Legea nr. 436/2006, numai în altă consecutivitate:

„*a) absența fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale consiliului;*

b) încălcarea Constituției, a altor legi sau interese ale colectivității locale, precum și participarea la acțiunile unor organe anticonstituționale, fapt confirmat prin hotărârea definitivă a instanței de judecată;

c) incompatibilitate a funcției;

c¹) stabilire, prin act de constatare rămas definitiv, a emiterii/adoptării de către acesta a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese;

c²) nedepunere de către acesta a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune;

c³) dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate;

d) intrare în vigoare a sentinței de condamnare a acestuia;

e) dizolvare de drept a consiliului;

f) demisie (cu depunerea cererii de demisie);

g) deces”.

În cazurile prevăzute la lit. a), b) și d) din norma sus-menționată, mandatul consilierului, potrivit art. 5 alin. (3) din Legea nr. 768/2000, se ridică de către consiliul respectiv, iar în cazurile prevăzute la lit. c)–c³), f) și g) mandatul consilierului se ridică de către Comisia Electorală Centrală.

Analizând cazurile respective, putem observa că, deși legiuitorul stabilește expres obligativitatea consilierului de a participa la ședințele consiliului [97, art. 19 alin. (1)], totuși, în afară de sancțiunea, precum încetarea mandatului pentru absența fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale consiliului, alte sancțiuni nu prevede. În rezultat, constatăm frecvent situații de genul absenței nemotivate sau părăsirii sălii de către consilierii locali în timpul ședințelor consiliului local [262], deoarece consiliul local nu aplică sancțiunile prevăzute în regulamentele lor interne pentru abaterile respective. Încălcarea frecventă a legislației și a disciplinei de către aleșii locali deformează imaginea autorităților publice locale și împiedică realizarea competențelor cu care acestea sunt învestite, deoarece disciplina consilierului este strâns legată de legalitate și, în mai multe cazuri, ea este precedată de abateri [229, p. 79].

Prin urmare, considerăm că, în situațiile analizate mai sus, legea ar trebui să determine expres abaterile și sancțiunile administrativ-disciplinare pentru aleșii locali [175, p. 203].

Demisia alesului local. Potrivit prevederilor art. 8 din Legea nr. 768/2000, „alesul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege va demisiona din funcția

incompatibilă cu mandatul deținut sau își va depune mandatul în termen de 30 de zile de la apariția incompatibilității”.

După cum deja am menționat, în cazul în care consilierul nu respectă prevederile ce se referă la încetarea incompatibilității în termenul stabilit, Comisia Electorală Centrală decide asupra ridicării mandatului de consilier [89, art. 8 alin. (2¹)]. Aceasta se face în termen de 30 de zile de la informarea comisiei asupra situației de incompatibilitate a funcției [89, art. 8 alin. 1]. Procedura de ridicare a mandatului poate fi inițiată de Comisia Electorală Centrală doar la sesizarea acesteia de către Autoritatea Națională de Integritate [89, art. 5 alin. (3¹)].

Din analiza unui raport al CEC putem constata că, ignorând prevederile legale, mulți consilieri locali încalcă regimul juridic al incompatibilităților. De exemplu, după alegerile locale din 2011, zeci de consilieri locali au încălcat acest regim. Aleșii poporului au continuat să activeze la locul vechi de muncă, să dețină două funcții publice sau chiar să-și gestioneze în paralel și afacerile. În același timp, la aproape doi ani de la alegerile locale mai rămâneau nesoluționate peste 100 de situații de incompatibilitate la nivelul administrației publice locale. Cele mai multe, fiind în cazul consilierilor locali care dețineau și funcții de conducere în structurile subordonate administrației publice locale [240]. Considerăm că, asemenea situații sunt încurajate de faptul că, legea la fel nu prevede alte sancțiuni concrete pentru consilierii locali care au încălcat regimul juridic al incompatibilităților, în afară de sancțiunea de încetare a mandatului. Astfel, legiuitorul, în loc să stabilească obligația pentru consilierul local respectarea regimului juridic al incompatibilităților și sancțiunea pecuniară, pentru încălcarea ei, încearcă să rezolve situația dată prin implicarea Comisiei Electorale Centrale și a Autorității Naționale de Integritate.

Prin urmare, considerăm oportun reglementarea expresă în lista obligațiilor pentru consilierii locali a respectării regimului de incompatibilitate, fiind prevăzută și sancțiunea pentru încălcarea ei.

Dizolvarea de drept a consiliului local. Din start dorim să menționăm că, dacă toate cazurile de încetare a mandatului consilierului local, inclusiv dizolvarea consiliului local, sunt prevăzute de Legea nr. 768/2000, atunci cazurile de dizolvare a consiliului local sunt prevăzute de Legea nr. 436/2006, fapt care ar putea fi cumulat și reglementat de un singur act, spre exemplu, de Legea nr. 768/2000. Astfel, potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 436/2006, consiliul local poate fi dizolvat în următoarele cazuri:

„a) dacă acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, prin hotărâri definitive, întrucât încălcau grav prevederile Constituției sau ale legislației în vigoare;

b) numărul consilierilor s-a redus sub jumătate din numărul stabilit;

c) acesta nu a adoptat nici o decizie timp de 6 luni consecutiv, indiferent de numărul ședințelor”.

Analizând în continuare acest articol putem constata mai multe situații. În prima situație (adoptarea în mod deliberat a deciziilor repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ), potrivit alin. (4), „*dizolvarea consiliului local se face de către Parlament, la propunerea motivată a primarului sau a Guvernului în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive*”. În celelalte două cazuri (reducerea numărului de consilieri sub jumătate și neadoptarea de către consiliu a nici unei decizii timp de 6 luni consecutiv), nu este clar potrivit cărui act este dizolvat consiliul local, deoarece în alin. (3) este prevăzut doar faptul „*se constată de către primar (de către președintele raionului în cazul de consiliul raional) și se notifică Comisiei Electorale Centrale, care stabilește data desfășurării alegerilor locale noi*”.

În cazul respectiv, susținem părerea prof. Valentin Prisăcaru, potrivit căreia comunicarea primarului este un act pregătitor care, prin el însuși, nu produce efecte juridice și nu poate fi contestat. Deci, pentru a apăra consiliul local de eventualele abuzuri din partea primarului comunei sau orașului, legiuitorul trebuie să determine cu claritate nu doar cine constată, ci și cine se află în deplinătatea drepturilor de a-l dizolva. Totodată, trebuie determinată denumirea actului juridic de dizolvare a consiliului local, cu aducerea la cunoștință a acestuia consilierilor locali, pentru a putea fi atacat de ei, la necesitate, în instanța de contencios administrativ, [157, p. 495]. Cu alte cuvinte, ar fi bine să fie clarificată procedura administrativă în cazul dat.

Este demn de menționat faptul că, în România, spre deosebire de Republica Moldova, există două tipuri de dizolvare a consiliului local: *de drept* și *prin referendum*. Dizolvarea prin referendum poate fi inițiată de 25 % din numărul cetățenilor cu drept de vot, înscriși pe listele de alegători și organizat de o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al acestuia, unul al primarului, al consiliului local/județean [199, p. 466-467]. În același timp, legiuitorul din România, menționează prof. Verginia Vedinaș, nu condiționează organizarea referendumului, care are ca scop dizolvarea consiliului local, de o activitate nelegală, inoportună ori de inactivitate a acestuia. Din această perspectivă, prevederea și procedura pe care o instituie pot deveni periculoase, electoratul dintr-o unitate administrativ-teritorială sau alta putând fi manipulat de interese politice oculte. De aceea, specialiștii din domeniu propun ca textul cu privire la dizolvarea consiliului local/județean, pentru ca să fie aplicat corespunzător, trebuie să fie completat cu unul care să prevadă cauzele, pe baza cărora va avea loc organizarea unui referendum pentru dizolvarea consiliului local [205, p. 467].

În același sens, în Federația Rusă locuitorii unității administrativ-teritoriale au posibilitatea

de a rechema consilierul din funcția reprezentativă locală. Astfel, legea, pe de o parte, consacră expres garanțiile consilierilor întru executarea liberă a obligațiilor proprii, iar, pe de altă parte, oferă comunităților municipale posibilitatea de a prevedea în regulamentele lor interne rechemarea din funcția de consilier de către electori, în conformitate cu legile subiecților Federației Ruse [227].

În opinia noastră, pentru a responsabiliza consilierii locali și a îmbunătăți activitatea acestora, este binevenită completarea legislației Republicii Moldova cu încă o modalitate de dizolvare a consiliului local, și anume – prin referendum local.

Analizând legislația națională din domeniul APL, putem observa că, nu este nici o reglementare privind *suspendarea mandatului* alesului local, așa cum este prevăzut în România: „Mandatul de consilier local se suspendă de drept numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către instanța de judecată prefectului care, prin ordin, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare, constată suspendarea mandatului. Suspendarea durează până la încetarea situației. Ordinul de suspendare se comunică consilierului local, în termen de maximum 48 de ore de la emiterea ordinului. În cazul în care consilierul local al cărui mandat a fost suspendat a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la despăgubiri, în condițiile legii” [110, art. 56].

Reglementarea respectivă se prevede în Codul de procedură penală nr. 122 din 14.03.2003 art. 200 alin. (1)-(3) [33]: „Suspendarea provizorie din funcție constă în interzicerea provizorie motivată învinuitului, inculpatului de a exercita atribuțiile de serviciu...Suspendarea provizorie din funcție o decide administrația instituției în care activează bănuitul, învinuitul, în condițiile legii, la demersul procurorului care conduce, sau, după caz, efectuează nemijlocit urmărirea penală. Hotărârea administrației instituției de suspendare din funcție poate fi atacată la judecătorul de instrucție”.

Pentru claritatea situației respective, dar urmând și exemplul României, considerăm că, Legea nr. 768/2000 trebuie să conțină prevederi clare referitoare la suspendarea mandatului consilierului local, mai exact – să stabilească cine e responsabil de a constata acest fapt. Prin urmare, propunem introducerea unui articol în legea dată cu următorul conținut: „Mandatul de consilier local se suspendă de drept numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către procuror consiliului local care, prin decizie, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare, decide suspendarea mandatului. Suspendarea durează până la încetarea situației. Decizia de suspendare se comunică consilierului local, în termen de maximum 48 de ore de la emiterea deciziei. În cazul

în care consilierul local al cărui mandat a fost suspendat a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la despăgubiri, în condițiile legii”.

c) Mandatul de primar

Durata mandatului de primar este, de asemenea, reglementată în trei acte normative. Astfel, potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 768/2000, mandatul primarului *„începe efectiv din momentul validării și durează până la data expirării mandatului primarului ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen”.* Art. 7 alin. (1) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199-XVIII din 16.07.2010 prevede că, *„mandatul demnitarului este de 4 ani...”.* Și art. 119 alin. (1) din Codul electoral prevede că primarii orașelor (municipiilor), sectoarelor, satelor (comunelor) se aleg prin vot universal egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani. Aceasta, în opinia noastră, ar putea fi introdus într-o prevedere comună, respectiv: *„Primarii orașelor (municipiilor), satelor (comunelor) se aleg prin vot universal egal direct secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani, care începe efectiv din momentul validării și durează până la data expirării mandatului primarului ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen”.*

Cazurile de încetare a mandatului primarului sunt prevăzute de art. 5 alin. (1) și (4) din Legea nr. 768/2000, și în același timp, se repetă și în art. 28 alin. (2) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006, după cum urmează:

„a) incompatibilitate a funcției, stabilită prin actul de constatare rămas definitiv;

a¹) stabilire, prin actul de constatare rămas definitiv, a emiterii/adoptării de către acesta a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real;

a²) nedepunere de către acesta a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune;

a³) dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate;

b) imposibilitate de a exercita funcția pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutive, inclusiv pe motive de boală;

c) intrare în vigoare a sentinței de condamnare a acestuia;

d) revocare prin referendum local, în condițiile Codului electoral;

e) demisie;

f) *deces*”.

Potrivit unor studii realizate de experții IDIS „Viitorul”, doar puțin peste 50 la sută din angajații administrației publice locale chestionați consideră că, legislația națională în vigoare este completă și reglementează eficient regimul de incompatibilități privind demnitarii publici. În același timp, o parte substanțială de respondenți, peste 44 la sută, împărtășesc o opinie contrară, susținând că, cadrul normativ respectiv nu este coerent și lasă loc pentru interpretări și excepții. Practic, fiecare al doilea respondent este de părere că, legislația Republicii Moldova în ceea ce privește regimul de incompatibilități nu este respectată. Printre cele mai frecvente cauze ale nerespectării reglementărilor normative, privind incompatibilitățile pentru demnitarii publici, au fost evidențiate: legea nu este aplicată; reglementările normative permit mai multe interpretări; legea conține lacune; superiorii nu respectă legea; legea permite utilizarea ei în interes propriu; conducerea permite încălcarea legislației [242, p. 52].

Un alt studiu, realizat în administrația publică locală din țară arată că, o parte substanțială de respondenți, circa 36 la sută, consideră că, mecanismul legal de retragere a funcționarilor și demnitarilor publici din situațiile de incompatibilitate nu este funcțional. De aceeași părere este și fiecare al treilea funcționar public local [242, p. 52-53].

Potrivit prevederilor art. 12 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16.07.2010: *„Situația de incompatibilitate urmează să înceteze în decursul unei luni din momentul apariției acesteia, dacă legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar nu stabilește alt termen. Dacă demnitarul nu va întreprinde acțiuni în vederea eliminării incompatibilității, mandatul acestuia va înceta înainte de termen, în condițiile art. 22”*, iar în art. 22 alin. (2) este menționat: *“În cazul demnitarului ales, încetarea înainte de termen a mandatului are loc în condițiile prevăzute de legislația specială ce reglementează activitatea demnitarului respectiv”*. La rândul său, art. 8 alin. (3) din Legea nr. 768/2000 prevede următoarele: *“Primarul, în cazul când se află într-o stare de incompatibilitate, prevăzută de lege, este revocat din funcție fără efectuarea unui referendum local, în baza hotărârii judecătorești definitive. Procedura de revocare este inițiată de către oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, din proprie inițiativă sau la cererea persoanelor interesate, inclusiv la sesizarea Autorității Naționale de Integritate”*.

Ca și în cazul consilierilor locali considerăm că, încălcarea regimului juridic al incompatibilităților de către primari se atestă din cauza acelorași motive, și anume: din lipsa altor sancțiuni concrete pentru aceasta, în afară de sancțiunea ca încetarea mandatului. Prin urmare, pentru a responsabiliza primarii, una din obligațiile lor reglementate normativ trebuie să fie respectarea regimului de incompatibilitate.

În ceea ce privește **revocarea primarului**, acesta poate fi demis din funcție prin referendum local, organizat atât de către locuitorii unităților administrativ-teritoriale, cât și la inițiativa consiliului local. Referendumul local de revocare a primarului, conform art. 180 lit. a) și d) din Codul electoral nr. 1381/1997, poate fi inițiat, în primul caz, „de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective” sau, în al doilea caz, prin vot închis „de 2/3 din numărul consilierilor aleși”.

Cazurile de inițiere a referendumului de revocare a primarului sunt expres prevăzute în art. 177 alin. (2) din Codul electoral nr. 1381/1997, acestea fiind „cazul în care acesta nu respectă interesele comunității locale; nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege; încalcă normele morale și etice”.

După cum se constată, aceste situații sunt destul de generalizate, fapt ce condiționează desfășurarea rară a referendumului local de revocare a primarului. În acest context, putem menționa că, legiuitorul francez este mult mai explicit: „primarul și adjuncții vizați pot fi revocați dacă au comis o greșeală și au violat un text legislativ sau reglementar (refuz de a da publicității o hotărâre, eliberarea de certificate eronate, eliberarea unui mandat de plată pentru lucruri neexecutate)” [50, p. 27].

După părerea noastră, drept motive, mai exacte, de revocare a primarului pot fi: nerespectarea intereselor comunității locale; neexercitarea în mod adecvat a atribuțiilor de ales local prevăzute de lege; încălcarea normelor morale și etice; emiterea actelor administrative ilicite; eliberarea certificatelor eronate; neprezentarea raportului anual în fața locuitorilor unității administrativ-teritoriale, fapte confirmate în modul stabilit. Prin urmare, propunem includerea acestor motive în Legea nr. 768/2000.

Spre deosebire de consilierul local, Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 prevede, în art. 33, **suspendarea mandatului primarului**: „pentru săvârșirea unei infracțiuni, primarul poate fi suspendat din funcție până la soluționarea definitivă a cauzei. Organizarea de noi alegeri pentru funcția de primar nu se admite pe întreaga durată a suspendării. Suspendarea poate fi dispusă numai de către instanța de judecată, în condițiile legii. Dacă a fost achitat sau dosarul său penal a fost clasat, cu excepția cazurilor de amnistie, primarul suspendat din funcție are dreptul la reparare, în condițiile legii, a prejudiciului cauzat. Primarul este restabilit în funcție pentru perioada până la expirarea mandatului său. Prevederile prezentului articol se aplică, în modul respectiv, și viceprimarilor”. Totuși, această prevedere ar putea fi completată pentru a preciza procedura administrativă, adică cine și cum constată suspendarea mandatului primarului.

d) Mandatul președintelui, al vicepreședintelui de raion și al viceprimarului

Durata mandatului președintelui și al vicepreședintelui de raion, la fel și al viceprimarului, având în vedere calitatea lor de demnitari publici, este specificată în art. 7 alin. (1) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199-XVIII din 16.07.2010, acesta fiind de 4 ani.

Momentul încetării mandatului președintelui și a celui de vicepreședinte de raion este prevăzut în art. 50 alin. (4) și (5) din Legea nr. 436/2006. Acesta „expiră odată cu mandatul consiliului raional. În cazul în care mandatul consiliului raional încetează înainte de termen, președintele și vicepreședintele raionului își exercită atribuțiile și soluționează problemele curente ale raionului până la alegerea de către consiliul raional nou-constituit a unui alt președinte al raionului”.

Momentul expirării mandatului viceprimarului, spre deosebire de cel al președintelui și al vicepreședintelui de raion, nu este expres prevăzut de legislație. Totuși, încetarea înainte de termen a mandatului președintelui, al vicepreședintelui de raion și al viceprimarului este reglementată într-o altă lege. Astfel, potrivit prevederilor art. 5 alin. (5) din Legea nr. 768/2000, încetarea mandatelor acestora poate avea loc în următoarele situații:

„a) incompatibilitate a funcției, stabilită prin actul de constatare rămas definitiv;

a¹) stabilire, prin actul de constatare rămas definitiv, a emiterii/adoptării de către acesta a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese;

a²) nedepunere de către acesta a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune;

a³) dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate;

b) imposibilitate de a exercita funcția pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutive, inclusiv pe motive de boală;

c) intrare în vigoare a sentinței de condamnare a acestora;

d) eliberare din funcție de către consiliul respectiv în conformitate cu legislația în vigoare;

e) demisie (cu depunerea cererii de demisie);

f) deces”.

Putem observa că, cazurile de încetare a mandatului președintelui, al vicepreședintelui raionului și al viceprimarului sunt asemănătoare cu cele de încetare a mandatului primarului, cu excepția modului de eliberare din funcție, prin revocare în cazul primarului sau eliberării din

funcție în cazul președintelui, vicepreședintelui raionului și al viceprimarului. De asemenea, ca și în situația consilierului local și a primarului, legea nu prevede alte sancțiuni (de exemplu, pecuniare) pentru președintele, vicepreședintele raionului și viceprimar, în afară de încetarea mandatului pentru încălcarea regimului de incompatibilitate. Astfel, Legea nr. 768/2000 reglementează numai: „*în cazul în care președintele, vicepreședintele raionului, viceprimarul nu respectă prevederile privind încetarea incompatibilității, consiliul care l-a ales va decide, la ședința imediat următoare, ridicarea mandatului alesului local respectiv, iar în caz de neadoptare a deciziei în cauză, ridicarea mandatului alesului local se va decide pe cale judiciară, la inițiativa oficiului teritorial al Cancelariei de Stat sau la sesizarea Autorității Naționale de Integritate*” [89, art. 8 alin. (2)].

Nici pentru consiliul local nu este prevăzută sancțiunea pentru neadoptarea deciziei; ori în cazul dat, dimpotrivă, este implicată Cancelaria de Stat și Autoritatea Națională de Integritate. În situația dată, considerăm că una dintre obligațiile consiliului local trebuie să fie și obligația de a emite decizia privind ridicarea mandatului în cazul în care președintele, vicepreședintele raionului și viceprimarul nu respectă prevederile ce se referă la încetarea incompatibilității. și, respectiv, sancțiunea pentru încălcarea ei.

Având în vedere faptul că, *președintele, vicepreședintele raionului și viceprimarul* dețin funcții politice, legislația nu stabilește alte condiții de eliberare din funcție, după cum este în cazul funcționarilor publici, menționând doar procedura de eliberare în cazul condițiilor enumerate mai sus. Astfel: „*Consiliul raional îl poate elibera din funcție pe președintele raionului înainte de termen, cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși*” [97, art. 50 alin. (1)]. Eliberarea din funcție a vicepreședintelui raionului și a viceprimarului, la rândul său, se face la propunerea președintelui raionului sau a unei treimi din consilierii aleși, respectiv și la propunerea primarului, prin decizie a consiliului local, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși [97, art. 31 alin. (2), art. 50 alin. (2)].

La fel ca și în cazul primarului, considerăm că, cazurile de demitere a președintelui de raion trebuie reglementate complet de legislația națională, pentru a spori responsabilitatea acestuia. Motivele pot fi asemănătoare: nu respectă interesele comunității locale; nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege; încalcă normele morale și etice; emite acte administrative ilicite; eliberează certificate eronate; nu prezintă raportul anual în fața locuitorilor unității administrativ-teritoriale, fapte confirmate în modul stabilit ș.a.

În urma analizei făcute la acest subiect putem constata că, legislația privind mandatul alesului local conține prevederi care în unele cazuri se repetă, iar în altele sunt incomplete. Prin

urmare, simplificarea și ajustarea acestora este extrem de importantă și necesară. În aceasta ordine de idei, propunem comasarea reglementărilor privind mandatul consilierului și al primarului, introducerea în legislație a unui articol referitor la suspendarea mandatului consilierului local, precizarea motivelor de revocare a primarului și de demitere a președintelui raionului, reieșind din încălcarea anumitor obligații expres prevăzute de lege, de asemenea determinarea sancțiunilor disciplinare, în cazul încălcării regimului de muncă și a regimului de incompatibilitate.

2.3. Competența ca element al statutului juridic al alesului local

a) Competența consiliului (consilierului) local

Odată cu validarea mandatului, consilierii devin persoane oficiale ale unității administrativ-teritoriale respective și trec în serviciul colectivității locale, dobândind anumite drepturi și obligații [46, p. 118].

Reglementările consacrate în Legea privind statutul alesului local, nr. 768-XVI din 02.02.2000.

Drepturile consilierului local din Republica Moldova, stipulate în această lege, sunt legate de activitatea decizională a consiliului local, prin care se asigură soluționarea problemelor locuitorilor unității administrativ-teritoriale și se satisfac interesele legitime ale acestora. Astfel, potrivit art. 12 din legea menționată, „consilierul dispune de dreptul de vot deliberativ asupra tuturor chestiunilor examinate la ședința consiliului”, având dreptul la un singur vot, iar, potrivit art. 13, consilierul este în drept:

- „- să aleagă și să fie ales în organele consiliului;*
- să facă propuneri în scris pentru a fi examinate de consiliu;*
- să facă propuneri și observații privind ordinea de zi a ședinței consiliului și modul examinării chestiunilor puse în discuție;*
- să lanseze inițiative și să facă propuneri privind examinarea în ședințele consiliului a dărilor de seamă sau informațiilor prezentate de orice organ și persoană cu funcție de răspundere subordonate consiliului;*
- să propună consiliului pentru examinare chestiunile privind verificarea modului în care persoanele fizice și juridice execută deciziile acestuia;*
- să participe la dezbateri, să facă apeluri, să adreseze întrebări raportorilor și președintelui ședinței, să ceară răspunsuri, să propună amendamente la proiectele deciziilor și ale altor acte prezentate pentru aprobare consiliului;*

- să ia cunoștință de procesul-verbal al ședinței consiliului și de textul cuvântării sale, care urmează a fi publicat”.

Aceste multiple drepturi, enumerate mai sus, sunt completate cu prevederile art. 14 din aceeași lege: „În exercitarea mandatului, alesul local poate adresa propuneri, observații și interpelări serviciilor publice desconcentrate ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, serviciilor publice locale, altor factori de decizie din unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum și administrației agenților economici din teritoriu”. Aceștia din urmă, potrivit art. 15, „sunt obligați să examineze propunerile, observațiile sau interpelările alesului local în conformitate cu legislația”.

Șirul drepturilor este continuat în multiple alte norme. Astfel, potrivit art. 18, „pentru a soluționa problemele legate de interesele colectivității pe care o reprezintă, alesul local are dreptul să ceară și să fie primit în audiență fără întârziere de persoanele cu funcții de răspundere ale autorităților publice, precum și de conducătorii persoanelor juridice din unitatea administrativ-teritorială respectivă”. Întru asigurarea ordinii publice, conform art. 21, „alesul local are dreptul să ceară, la fața locului, încetarea încălcării ordinii publice”. După cum vedem din normele expuse mai sus, legiuitorul utilizează alte sintagme. În loc de „este în drept”, acestea sunt: „poate”, „sunt obligați”, ceea ce confirmă faptul că, indiferent ce sintagmă este utilizată, sensul rămâne cel de – atribuție, împuternicire –, acestea fiind obligatorii spre executare.

Următorul drept vizează doar consilierii locali din regiunea cu autonomie specială – Găgăuzia –, care se bucură de acces direct la justiția constituțională, adică au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională în vederea verificării constituționalității actelor legislative ce reglementează organizarea și funcționarea acestora, în cazul în care ele contravin prevederilor Constituției sau actelor și tratatelor internaționale din domeniu, la care Republica Moldova este parte, inclusiv ale Cartei Europene a Autonomiei Locale. În acest sens, mai mulți autori și-au expus părerea de a include în Legea nr. 768-XIV din 2000 dreptul de acces direct al alesului local (consiliului local) la jurisdicția constituțională [245, p. 74]. Suntem pe deplin de acord cu această opinie și, pentru a elimina discriminarea existentă, ar fi bine ca acest drept să fie acordat, la fel ca și în Găgăuzia, cel puțin, consiliilor (consilierilor) raionale sau președintelui de raion.

În România, spre deosebire de Republica Moldova, unul dintre drepturile consilierului local, reglementat expres în lege, este cel de formare și perfecționare profesională organizată de instituții specializate, în decursul mandatului, în conformitate cu hotărârea consiliului local [111, art. 41]. Pregătirea profesională a consilierilor locali din Republica Moldova este necesară, deoarece alegerile locale, prin esența lor, au ca scop promovarea în funcțiile eligibile ale

administrației publice locale a unor persoane demne, capabile să rezolve problemele specifice localităților și să satisfacă interesele legitime ale locuitorilor. Acest moment este important, deoarece unii au devenit consilieri locali având numai 18 ani sau majoritatea consilierilor locali sunt la primul mandat și anterior nu au activat în domeniul administrației publice locale, respectiv aceștia nu vor fi atât de operativi cum și-ar dori locuitorii unităților administrativ-teritoriale [224, p. 29-30]. Scopul pregătirii profesionale a consilierilor locali este de a conștientiza sarcinile care stau în fața lor, legislația din acest domeniu și de a înțelege că din momentul validării mandatului ei vor deveni slujitorii comunității și nu stăpâni ai acesteia.

În concluzie putem menționa că, deși drepturile consilierilor locali sunt suficient de semnificative, totuși, pornind de la practica altor state, considerăm că, ar fi binevenită completarea acestora cu: *dreptul consilierilor locali la pregătirea (formarea) inițială și continuă organizată de instituții specializate, în decursul mandatului, conform hotărârii consiliului local și, cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională în vederea verificării constituționalității legilor și a altor acte normative din domeniul administrației publice locale.*

Obligațiile alesului local. Deși nu se poate face o delimitare rigidă dintre drepturi și obligații, dat fiind faptul că, acestea sunt noțiuni complexe, care uneori se suprapun (spre exemplu, dreptul de a lua măsuri în asigurarea ordinii publice este, deopotrivă, și obligație a consilierului aflat într-o astfel de situație de a lua asemenea măsuri), totuși, vom expune în continuare câteva din *obligațiile* prevăzute de Legea nr. 768/2000. Astfel, „*alesul local este dator să fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplu personal la consolidarea autorității administrației publice locale pe care o reprezintă, onorarea obligațiilor civice, asigurarea ordinii publice și la respectarea legislației*” (art. 10), sau „*participarea consilierului la ședința consiliului și/sau comisiei din care face parte este obligatorie*” (art. 11). Legiuitorul a prevăzut, de asemenea, și anumite obligații pentru autoritățile locale, îndeplinirea cărora, alesul local este în drept să le ceară. Astfel, „*în vederea exercitării conforme a mandatului, autoritățile administrației publice locale sunt obligate să acorde alesului local sprijinul necesar*” (art. 22).

Unele din atribuții sunt greu de delimitat, ca fiind drepturi sau obligații, atunci când acestea au caracter permisiv, sau de împuterniciri care sunt deopotrivă și drepturi, și obligații. Mai mult ca atât, considerăm că orice drept dat alesului local prin lege sau alte acte normative în scopul exercitării mandatului, indiferent sub ce formă este exprimat: *are dreptul..., este obligat... poate acționa...*, toate trebuie privite ca fiind obligații asumate prin acceptarea funcției respective.

Printre atribuțiile care nu sunt strict catalogate drept *drepturi sau obligații*, prevăzute de Legea nr. 768/2000, putem menționa următoarele: „*Alesul local, în limitele competenței sale,*

contribuie la realizarea prevederilor legilor și ale altor acte normative, la implementarea programelor și planurilor naționale și locale în toate domeniile de activitate social-economică” (art. 16); *„Din însărcinarea consiliului sau a comisiei din care face parte, consilierul participă la controlul executării legilor și altor acte normative, inclusiv a deciziilor autorității deliberative din administrația publică locală”* (art. 17); *„Alesul local examinează, în modul stabilit de legislație, petițiile care îi sunt adresate, ia măsuri pentru soluționarea lor, primește în audiență cetățeni și conducătorii persoanelor juridice”* (art. 20) ș. a.

O formulare mult mai clară și concisă, în acest context, găsim în legislația României, care prevede următoarele obligații ale aleșilor locali [111, art. 45-53]: *„de a participa, pe durata mandatului, la exercitarea funcțiilor consiliului local cu bună-credință și fidelitate; să respecte Constituția și legile țării, precum și regulamentul de funcționare a consiliului, să se supună regulilor de curtoazie și disciplină și să nu folosească în cuvântul lor sau în relațiile cu cetățenii expresii injurioase, ofensatoare ori calomnioase; să menționeze expres situațiile în care interesele lor personale contravin intereselor generale; sunt obligați la probitate și discreție profesională; sunt obligați să dea dovadă de cinste și corectitudine; au obligația de a aduce la cunoștința cetățenilor toate faptele și actele administrative ce interesează colectivitatea locală; comisiile de specialitate sunt obligate să prezinte consiliului un raport anual de activitate; au îndatorirea de a-și perfecționa pregătirea în domeniul administrației publice locale, urmând cursurile de pregătire, formare și perfecționare organizate în acest scop de instituțiile abilitate; consilierii locali și consilierii județeni, președinții și vicepreședinții consiliilor județene nu pot lipsi de la lucrările consiliului sau ale comisiilor de specialitate din care fac parte; nu pot face uz și nu se pot prevala de această calitate în exercitarea unei activități private”*.

În Marea Britanie consilierii au obligația să dea interviuri în mijloacele de informație publică, în plus, anual se publică două dări de seamă despre activitatea consiliului și despre deciziile acestuia. Astfel, sistemul democratic funcționează mai bine atunci când alegătorii cunosc cu exactitate modul în care activează și își onorează atribuțiile aleșii locali, precum și care sunt activitățile planificate pentru viitor [230, p. 61]. Pentru aceasta, autoritățile locale reprezentative sunt obligate de a înființa un sistem oficial de publicare a deciziilor proprii și a actelor normative ale altor autorități și instituții publice din comunitatea locală respectivă [215, p. 338]. Și în Republica Moldova, potrivit art. 14 din Legea nr. 436/2006, consiliul local *„inițiază, după caz, și decide desfășurarea referendumului local”*, doar că nu se concretizează consecințele juridice ale acestuia.

În Franța se organizează referendumuri comunale, din inițiativa aleșilor locali, în absența unor dispoziții normative în materie, care reprezintă o consultare a locuitorilor comunei, fără

caracter oficial și fără rezultat obligatoriu asupra organelor administrative ale comunei, dar al cărui rezultat nu poate fi ignorat de aleșii locali fără risc politic [154, p. 116]. De asemenea, în Grecia, în unitățile administrativ-teritoriale cu populația până la 10 mii de oameni, sunt prevăzute convocările adunărilor naționale pentru discutarea întrebărilor importante ale dezvoltării locale. Deciziile adunării populare trebuie să fie luate în considerare de organele autoadministrării locale [222, p. 404]. În Polonia, legea prevede posibilitatea organizării referendumurilor locale pentru stabilirea mărimii impozitelor locale, revocarea consilierilor sau orice altă chestiune care ține de competența nemijlocită a autorităților locale. Inițiativa organizării referendumului aparține consiliului local sau la cererea unui număr de cel puțin 10 procente din numărul alegătorilor. Rezultatele referendumului au forță obligatorie, dacă la acest referendum au participat cel puțin 30% din cetățenii colectivității respective [142, p. 397].

În opinia prof. Victor Popa, în Republica Moldova nu se ține cont de faptul dacă cetățenii vor fi apropiați nemijlocit de luarea de decizii în materii diferite sau, mai bine zis, în tot ceea ce le afectează existența, iar participarea cetățenilor colectivităților locale în procesul administrării publice se află într-o stare incipientă [153, p. 60-61]. Cu toate acestea, în art. 14 din Legea nr. 436/2006 se consacră următoarea atribuție a consiliului local: *„dispune consultarea publică, în conformitate cu legea, a proiectelor de decizii în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), precum și în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populația unității administrativ-teritoriale”*.

În acest context, ținem să menționăm că, în Republica Moldova nu s-a atins încă un nivel avansat de transparență. Având în vedere faptul că, referendumul local reprezintă un procedeu al democrației semi-directe și, totodată, un mijloc de accentuare a autonomiei locale, prin intermediul căruia, în condițiile legii, cetățenii din unitățile administrativ-teritoriale se pronunță, în mod direct, asupra unor probleme de interes local, adoptând decizii obligatorii pentru reprezentanții lor (autoritățile publice locale), drept model pentru noi ar putea servi practica altor țări, rămâne doar ca aceasta practică să fie preluată și aplicată.

Putem observa că, în țara noastră, printre multitudinea de obligații acordate aleșilor locali, prin lege, nu există nici o obligație de pregătire profesională a acestora, nici la etapa de înaintare a candidaturilor, nici după investirea lor în funcție. Prin urmare, în opinia noastră, obligațiile aleșilor locali, stabilite de legislația națională, sunt mult prea generale și teoretizate. Considerăm, astfel, că legea trebuie să conțină un articol destinat strict obligațiilor consilierilor locali [224, p. 29-30], în care vor fi incluse unele dintre obligațiile menționate mai sus, la acestea fiind adăugate

următoarele obligații pentru consilieri: să respecte Constituția și legile, precum și regulamentul de funcționare a consiliului; să prezinte, în condițiile legii, declarația cu privire la venituri și proprietate; să respecte regimul de incompatibilitate; să emită decizia privind ridicarea mandatului în cazul în care președintele, vicepreședintele raionului, viceprimarul nu respectă prevederile ce vizează încetarea incompatibilității; să-și perfecționeze pregătirea în domeniul administrației publice locale, urmând cursurile de pregătire, formare și perfecționare organizate în acest scop de instituțiile abilitate; să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese.

Un șir întreg de alte atribuții ale consilierilor locali sunt prevăzute de **Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006**, care este considerată lege-cadru și conține cele mai importante reglementări referitoare la atribuțiile consiliului local (art. 14) și la atribuțiile consiliului raional (art. 43). Astfel, potrivit art. 14 din lege, cele mai importante atribuții ale consiliilor locale, realizate de către consilierii locali, sunt următoarele:

- decide asupra tuturor problemelor de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice;
- decide punerea în aplicare și modificare a impozitelor și taxelor locale;
- administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului);
- decide înființarea instituțiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comunală, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare;
- decide, în condițiile legii, înființarea întreprinderilor municipale și a societăților comerciale;
- decide stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, și de înfrățire cu localități din străinătate;
- aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora;
- aprobă statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și regulamentul;
- aprobă bugetul local, modul de utilizare a fondului de rezervă, precum și a fondurilor speciale, aprobă împrumuturile și contul de încheiere a exercițiului bugetar;
- alege și eliberează din funcție, la propunerea primarului, viceprimarul (viceprimarii);
- numește, în bază de concurs, secretarul consiliului, modifică, suspendă și încetează, în condițiile legii, raporturile de serviciu ale acestuia;
- audiază dările de seamă și informațiile primarului, ale conducătorilor de subdiviziuni, întreprinderi municipale și de instituții publice din subordine;

- ridică mandatul consilierilor în condițiile legii ș. a.

În total sunt peste 30 de atribuții pe care trebuie să le exercite consiliul local pe durata mandatului. Dacă pornim de la lipsa unui program guvernamental de instruire continuă a aleșilor locali și de la ambiguitatea conținutului normelor juridice respective, este greu de presupus cum acestea ar putea fi executate. Tocmai din aceste motive, în lucrarea noastră insistăm asupra simplificării cadrului normativ din domeniul dat. Pot rămâne doar zece atribuții, dar care să fie clar formulate, cu mecanisme de realizare bine determinate și asigurate din punct de vedere financiar în baza principiilor constituționale de autonomie și descentralizare.

Atribuțiile consiliului raional, potrivit art. 43 din Legea nr. 436/2006, sunt similare cu cele ale consiliului local, doar că acestea se referă la bugetul raional, la serviciile publice de interes raional și la numirea în funcții publice de nivel raional. De asemenea, ca și în cazul consiliilor locale, consiliul raional *„dispune consultarea publică, în conformitate cu legea, a proiectelor de decizii în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), precum și în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populația unității administrativ-teritoriale”*.

Pe lângă cele menționate mai sus, atât consiliului local, cât și celui raional le sunt atribuite și alte atribuții. Astfel, potrivit prevederilor alin. (3), art. 14 din Legea nr. 436/2006, *„consiliul local realizează și alte atribuții stabilite prin lege, prin statutul satului (comunei), orașului (municipiului) ori prin regulamentul consiliului”*. La rândul său, alin. (2) art. 43 din aceeași lege prevede următoarele: *„consiliul raional poate realiza și alte competențe în condițiile legii, cu condiția asigurării surselor de finanțare pentru acoperirea integrală a costurilor realizării lor”*. Datorită acestor norme permissive, consiliile locale, în cazurile în care nu au competența strict determinată de lege, pot face uz de așa-zisa putere discreționară a administrației publice pentru a lua decizii și a soluționa problemele existente în interesul colectivității.

Din analiza atribuțiilor consiliului (consilierului) local și ale celui raional putem constata că acestea sunt multiple și foarte variate. În opinia unor autori, aceasta se datorează faptului că autorităților administrației publice locale le este recunoscută competența materială generală [79, p. 252], adică consiliul local are atribuții de natură administrativă și financiară în orice domeniu, dacă nu există vreo interdicție expresă a legii [201, p. 274]. Într-o altă opinie, legea nu poate enumera în întregime toate domeniile și competențele consiliilor locale, ea le poate doar stabili pe cele mai importante și poate interveni pentru a limita aceste autorități în anumite competențe [46, p. 126].

În opinia noastră, pe care am exprimat-o și mai sus, acestea trebuie să fie simplificate și

ajustate la nevoile reale ale comunității și la standardele europene, așa cum o cer angajamentele asumate în Acordul de Asociere RM-UE.

Reglementări referitoare la competența consiliilor locale consacrate în Legea privind descentralizarea administrativă (nr. 435/2006).

Conținutul atribuțiilor consiliului local sunt strâns legate de domeniile de activitate ale acestuia, consacrate în Legea nr. 435/2006, care, la rândul lor, se împart în domenii proprii de activitate și domenii delegate (consacrate în art. 4 în mod distinct pentru cele două niveluri de autorități). Astfel, domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul întâi sunt următoarele:

- „- administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale;*
- planificarea urbană și gestionarea spațiilor verzi;*
- colectarea și gestionarea deșeurilor menajere, inclusiv salubritatea;*
- distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor;*
- dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și energiei termice;*
- construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice;*
- transportul public local;*
- realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică;*
- construcția de locuințe sociale;*
- construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare;*
- activități culturale, sportive, de recreație;*
- instituirea și gestionarea întreprinderilor municipale;*
- amenajarea și întreținerea cimitirelor”.*

La rândul lor, domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul al doilea sunt consacrate în alin. (2) din același articol. Acestea sunt:

- „- administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului;*
- planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional;*
- construcția, administrarea și repararea drumurilor;*
- organizarea transportului auto de călători;*
- amenajarea teritoriului la nivel de raion și protecția pădurilor;*
- elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane;*
- administrarea întreprinderilor municipale de interes raional;*
- întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor,*

instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deservesc populația raionului respectiv, precum și activitatea metodică, alte activități din domeniu;

- administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport;

- dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile și administrarea unităților de asistență socială de interes raional”.

După cum vedem din analiza acestor norme, domeniile de activitate sunt, în principiu, aceleași, atât la nivel local, cât și la nivel raional, cu excepția extinderii teritoriale și a conținutului atribuțiilor ce le revin. Lista atribuțiilor enumerate mai sus nu este una exhaustivă, deoarece legiuitorul prevede în continuare, în alin. (3) din același articol, că „*autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități*”.

De asemenea, legiuitorul prevede că unele atribuții ce țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelul întâi și doi, pentru o perioadă nelimitată sau determinată în timp. Delegarea de competențe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului, urmând a fi însoțite, în mod obligatoriu, de resursele financiare necesare și suficiente realizării acestora [98, art. 6].

După cum se menționează în literatura de specialitate, pentru ca delegarea de competențe să producă efecte juridice, este necesar să se țină cont de două reguli principale [52, p. 9]:

1. Delegarea unei anumite competențe să fie prevăzută direct de legea cu privire la administrația publică locală. În acest sens, dacă legea nu prevede o anumită atribuție la capitolul competențe delegate, atunci autoritățile locale nu sunt obligate să o execute;

2. Orice delegare de competență trebuie să fie însoțită și de acordarea resurselor financiare pentru realizarea acestor competențe.

În acest context ținem să menționăm că, dacă regula a doua se regăsește în art. 6 alin. (4) din Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006: „*Delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora*”, atunci, în ceea ce privește competențele delegate, acestea nu sunt prevăzute, în mod exhaustiv, în legislație. Prim urmare, autoritățile publice locale nu pot cunoaște care este acea limită prevăzută în prima condiție, menționată mai sus.

Mai mult ca atât, în doctrina națională se relevă că, odată ce legea nu prevede expres domeniile în care competențele pot fi delegate de la centru spre nivelul local, această importantă prerogativă este lăsată la atitudinea autorităților publice centrale, fapt ce influențează negativ

realizarea cu succes a acestor atribuții în practică. Altă problemă, care este legată de executarea atribuțiilor de către consilierii locali, constă în aceea că actele normative nu determină concret cine este responsabil de executarea acestor atribuții și care va fi măsura de pedeapsă etc. în caz de neexecutare a lor [248, p. 79].

În același context, în doctrina rusă se specifică că, problema neexecutării atribuțiilor de către consilierii locali constă în lipsa legilor speciale cu privire la delegarea atribuțiilor sau a acordurilor cu elementele strict determinate [226, p. 297]. La fel, este evidențiat și în doctrina română: la motivele obiective, care țin de legitățile mecanismului administrativ cu privire la competența alesului local, li se adaugă cauzele subiective, și anume inexistența unei strategii cu conținut de procedură administrativă, care să limpezească opțiunile și căile prin care aceste opțiuni pot fi realizate [2, p. 168].

În anumite sisteme legislative, de exemplu în Franța sau Regatul Unit, distincția dintre competențele obligatorii și cele facultative este foarte clar stabilită, dar consecințele pot fi variabile în funcție de mecanismele pentru respectarea acestei obligații. Cu alte cuvinte, legislația determină nu doar competențele, dar și mecanismul sau procedura de respectare a lor. În unele state, de exemplu în Japonia, este reglementat expres că, atribuțiile de stat sunt delegate nu autorităților reprezentative, ci numai autorităților executive, adică primarului sau președintelui de raion, deoarece aceștia pot fi verificați ușor și, în caz de necesitate, pot fi trași la răspundere [215, p. 82].

Legislația Federației Ruse prevede expres cazurile în care autoritățile locale sunt în drept să renunțe la executarea atribuțiilor delegate, și anume: când incapacitatea autorității locale cu privire la realizarea obiectivelor depuse este vizibilă, atunci atribuțiile delegate pot fi transferate la alt nivel de autoritate locală sau statului. Dacă consiliul local nu realizează competența delegată, administrația publică centrală poate, în ordinea judecătorească (rar în administrativă), să pună problema dizolvării de drept a consiliului local. Până la finisarea procesului judiciar statul este în drept să numească funcționarii săi pentru realizarea atribuțiilor de stat, care au o importanță deosebită pentru asigurarea activității vitale a populației [215, p. 84]. În cazul dat, susținem părerea prof. Iu. A. Dmitriev, care afirmă că, ordinea executării atribuțiilor delegate autorităților locale din partea statutului trebuie să fie strict determinată. În acest act trebuie să fie prevăzute: organele sau subdiviziunile autorităților locale, care vor executa atribuțiile de stat delegate; persoanele responsabile pentru executarea lor; asigurarea financiară și materială; ordinea de control asupra executării lor [215, p. 364].

Ne aliniem opiniei, potrivit căreia autoritățile publice trebuie să se conformeze Constituției și legislației în vigoare, dar este important și de a găsi cele mai eficiente căi procedurale, pentru a

face ca autoritățile publice care dispun, direct sau indirect, de forța de constrângere în scopul de a-i face pe cetățeni să se conformeze legilor, să fie puse, la rândul lor, în situația de a le respecta [135, p. 60].

Pe lângă drepturi, obligații și atribuții, constatăm că, legislația RM nu prevede nici o restricție pentru consilierul local, cum este în exemplul României, unde legea reglementează strict: „*este interzis alesului local să ceară, pentru sine sau pentru altul, bani, foloase materiale sau alte avantaje*” [111, art. 49].

Având în vedere că unul dintre mecanismele prin care se realizează evitarea corupției și a protecționismului este „**reglementarea juridică strictă a activității autorităților publice**” prin stabilirea de restricții, exigențe și incompatibilități, considerăm că în Legea nr. 768/2000 trebuie să se prevadă expres restricții pentru consilierul local, precum ar fi: *este interzis să ceară, pentru sine sau pentru altul, bani, foloase materiale sau alte avantaje; să primească cadouri; să aibă conturi nedecarate în băncile din străinătate.*

Potrivit art. 24 alin. (3) din Legea nr. 768/2000, consilierul local beneficiază și de anumite **garanții sociale**: „*alesului local, care a fost invitat la ședința consiliului și a participat la ea, i se restituie cheltuielile aferente și i se acordă o indemnizație pentru fiecare zi de participare la ședința consiliului în mărimea stabilită de către consiliul respectiv*”. Pentru a disciplina consilierul local, considerăm că ar fi bine ca legiuitorul să concretizeze această reglementare cu următoarea sintagmă: „*cu excepția alesului local care a părăsit neîntemeiat sala în timpul ședinței*”.

O altă garanție, potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 768/2000, ține de faptul că „*la expirarea mandatului, alesului local, care a activat cel puțin doi ani în această calitate i se acordă o indemnizație unică, egală cu salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent*”. Aceasta, de asemenea, este o prevedere prea generalizată, care poate produce unele confuzii în anumite situații. În acest context, spre exemplu, Legea Federației Ruse „Despre autoadministrarea locală în regiunea Omsk” prevede expres că alesul local, în caz de încetare a mandatului, are dreptul la o indemnizație, dacă demisionează benevol și dacă el a activat cel puțin un an, *cu excepția cazurilor de revocare sau intrare în vigoare a sentinței de condamnare* [213, p. 251]. Pentru a evita anumite confuzii și interpretări eronate, e oportună includerea unei asemenea excepții și în legislația noastră, prin completarea art. 25 alin. (1) din Legea nr. 768/2000 cu următoarea sintagmă: „*cu excepția alesului local care a fost tras la răspunderea juridică în timpul executării mandatului*”.

În concluzie, pentru o bună cunoaștere a atribuțiilor cu care sunt investiți consilierii locali (raionali), acestea trebuie să fie clar exprimate în legislația în vigoare, fără dublări și formulări

excesive sau eronate. În aceste condiții va fi argumentată tragerea la răspundere a lor pentru neexecutarea sau executarea defectuoasă a atribuțiilor cu care sunt investiți. După cum ne-am referit mai sus, numărul atribuțiilor aleșilor locali trebuie să fie strict determinat, simplificat și sistematizat într-un singur act normativ, cu stabilirea de reglementări clare referitoare la procedura de exercitare a acestora [177, p. 69], inclusiv cu precizarea restricțiilor și a garanțiilor sociale.

b) Competența primarului (viceprimarului) și a președintelui (vicepreședintelui) de raion

Competența primarilor (viceprimarilor), a președinților (vicepreședinților) de raioane, mai exact – *drepturile* și *obligățiile* lor sunt prevăzute în art. 5 din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, dintre care menționăm următoarele:

- „- dreptul să adopte decizii în limita competențelor legale și să ceară executarea acestora;*
- să obțină în modul stabilit informația și materialele necesare pentru exercitarea funcției și, după caz, să aibă acces la documentele și la informațiile ce conțin secret de stat;*
- să viziteze, din oficiu sau la solicitare, întru exercitarea funcției și în modul stabilit, alte autorități publice, alte persoane fizice și juridice, de drept public sau privat;*
- să beneficieze de dreptul la integritate personală, la o atitudine adecvată și respectuoasă din partea subordonaților, altor factori de decizie și a cetățenilor;*
- să beneficieze de dreptul la remunerarea și stimularea muncii în condițiile legii;*
- să beneficieze de dreptul la dezvoltare profesională continuă din contul bugetului din care este remunerată;*
- să beneficieze de dreptul la protecția securității, la ocrotirea sănătății și la condiții favorabile pentru exercitarea eficientă a funcției deținute;*
- să delege dreptul de a efectua în numele său acte, de a semna documente pe perioada absenței sale, dacă legile speciale ce reglementează activitatea demnitarului sau domeniul de activitate al acestuia nu prevăd altfel ș. a.”.*

După cum am estimat anterior, orice drept al aleșilor locali sau al funcționarilor publici, dacă este consacrat în actele normative sub formă de competență, acesta este deopotrivă și o obligație care trebuie exercitată de fiecare dată când circumstanțele o impun. Spre exemplu, dreptul demnitarului „*de a adopta decizii, în limita competențelor legale, și de a cere executarea acestora*” sau dreptul de “*examinare a cererilor și luare a deciziilor*” pot fi considerate și obligații ale persoanelor (funcționarilor) care sunt investite cu asemenea drepturi.

Referitor la competențele sub formă de obligații, articolul 5¹ din Legea nr. 199/2010

prevede: „*Persoanele cu funcții de demnitate publică au obligația să respecte prevederile art. 6 alin. (2) lit. a), b) și d) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale*”. În art. 11 din aceeași lege, pentru demnitarul public sunt prevăzute încă două obligații:

„- *demnitarul este obligat să prezinte, în condițiile legii, declarația cu privire la venituri și proprietate;*

- *demnitarul este obligat să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese*”.

Considerăm că obligațiile date sunt generale pentru primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al raionului și ar fi binevenit ca să fie specificate prin reglementare, luând ca exemplu Legea din România [111, art. 45-53]. Prin urmare, propunem includerea în Legea nr. 768/2000 a următoarelor obligații pentru primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al raionului: *să respecte Constituția și legile, precum și regulamentul de funcționare a consiliului; să respecte regimul de incompatibilitate; să-și perfecționeze pregătirea profesională în domeniul administrației publice locale, urmând cursurile de pregătire, formare și perfecționare organizate în acest scop de instituțiile abilitate; să respecte regimul juridic al conflictului de interese; să organizeze periodic, cel puțin o dată în trimestru, întâlniri cu cetățenii, să acorde audiențe și să prezinte consiliului local informații privind problemele înaintate de cetățeni; să examineze, în modul stabilit de legislație, petițiile care îi sunt adresate.*

Exact ca și în cazul consilierilor locali, principalele atribuții ale primarului sunt consacrate în Legea privind administrația publică locală, nr. 436/2006, art. 26, art. 29, art. 30, dintre care vom menționa:

„- *primarul este șeful administrației publice locale, participă la ședințele consiliului local și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii;*

- *asigură executarea deciziilor consiliului local;*

- *propune organigrama și statele primăriei spre aprobare consiliului local;*

- *numește șefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale, personalul primăriei, conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională;*

- *stabilește atribuțiile viceprimarului (viceprimarilor);*

- *asigură elaborarea proiectului de buget local al unității administrativ-teritoriale pe următorul an bugetar;*

- *exercită funcția de ordonator principal de credite al satului (comunei), orașului (municipiului);*

- *răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor domeniului public și celui privat*

ale satului (comunei), orașului (municipiului), în limitele competenței sale;

- *asigură monitorizarea și controlul realizării proiectelor de parteneriat public-privat;*
- *reprezintă colectivitatea locală în relațiile cu alte autorități publice, persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate, precum și în instanțele judecătorești;*
- *semnează actele și contractele încheiate în numele colectivității locale;*
- *prezintă consiliului local, anual și ori de câte ori este necesar, rapoarte cu privire la situația social-economică a satului (comunei), orașului (municipiului) și informații despre executarea deciziilor adoptate de consiliu;*
- *propune consiliului local consultarea populației prin referendum în probleme locale de interes deosebit, ia măsuri pentru organizarea acestor consultări;*
- *ia măsuri de prevenire și diminuare a consecințelor calamităților naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor și epizootiilor;*
- *sprijină colaborarea cu localități din alte țări, contribuie la extinderea cooperării și a legăturilor directe cu acestea ș. a.”.*

Din analiza atribuțiilor extrase se desprinde cu claritate caracterul executiv al instituției primarului, acestea constituind un element important al statutului său juridic.

În privința viceprimarului, acesta, potrivit art. 26 din Legea nr. 436/2006, „*exercită atribuțiile stabilite de primar*”; prin urmare, legea nu consacră anumite atribuții specifice acestei funcții. Primarul, la rândul său, poate să-i încredințeze unele din atribuțiile proprii viceprimarului, cu care el însăși este investit prin lege.

Atribuțiile **președintelui de raion** sunt consacrate în Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, în art. 53, iar cele mai importante dintre ele fiind:

- „- *asigură executarea deciziilor consiliului raional, respectarea Constituției, a legilor și altor acte normative;*
- *contribuie la menținerea ordinii publice, asigurarea securității și apărarea drepturilor cetățenilor, la buna colaborare a serviciilor publice desconcentrate în soluționarea problemelor de interes raional;*
- *asigură elaborarea studiilor de fezabilitate și propune spre aprobare listele bunurilor și serviciilor publice de interes raional pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat;*
- *înregistrează asociațiile obștești de interes raional;*
- *convoacă ședințele consiliului raional și asigură prezența consilierilor;*
- *semnează actele și contractele încheiate în numele raionului sau al consiliului raional;*
- *asigură elaborarea proiectului bugetului raional;*
- *verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea mijloacelor la bugetul raional și cheltuirea*

lor;

- coordonează și controlează activitatea serviciilor publice ale consiliului raional și audiază rapoartele și informațiile șefilor acestor servicii;

- propune consiliului raional să consulte, prin referendum, populația în probleme locale de interes deosebit;

- contribuie la desfășurarea, pe teritoriul raionului, în conformitate cu legislația electorală, a alegerilor autorităților administrației publice reprezentative de toate nivelurile și a referendumurilor;

- asigură colaborarea raionului cu alte unități administrativ-teritoriale, inclusiv din alte țări”.

Ca și în cazul primarului, atribuțiile președintelui raionului sunt de natură executivă, în mare parte asemănătoare, doar că puterea juridică a acestora se extinde pe întreg teritoriul unității administrativ-teritoriale de nivelul doi.

Efectuând analiza științifică a statutului juridic al primarului și al președintelui raionului, dorim să evidențiem importanța coraportului dintre obligațiile și drepturile lor. Astfel, una dintre atribuțiile președintelui raionului se realizează prin intermediul primarilor și anume, „*contribuie la menținerea ordinii publice, asigurarea securității și apărarea drepturilor cetățenilor, la buna colaborare a serviciilor publice desconcentrate în soluționarea problemelor de interes raional*” [97, art. 53 lit. c)]. În cazul dat, atribuția primarului constă în desemnarea agentului constator în condițiile Codului Contravențional [97, art. 29 lit. m¹)]. Nu este clar, cum poate fi realizată atribuția primarului prevăzută în Legea privind administrația publică locală (art. 29 lit. x): „*ia, în comun cu autoritățile centrale de specialitate și cu serviciile publice desconcentrate ale acestora, măsuri de prevenire și diminuare a consecințelor calamităților naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitiilor și epizootiilor*”, dacă aceasta intră nemijlocit în competența autorităților centrale de specialitate și a serviciilor publice desconcentrate?

Așadar, atât primarii, cât și președinții (vicepreședinții) de raion, sunt investiți cu diverse atribuții consacrate în mai multe acte normative. Mai mult ca atât, ca și în cazul consilierului local, putem constata că, unele atribuții poartă un caracter declarativ și nu sunt însoțite de mecanisme și proceduri clare de realizare. Menținem propunerea privind simplificarea, ajustarea și adaptarea atribuțiilor primarului și ale președinților (vicepreședinților) de raion la nevoile comunității și la standardele europene.

Restricții

Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15.02.2008, în Cap. IV prevede restricții pentru persoanele care dețin funcții de demnitate publică, legate de: încetarea activității,

încheierea contractelor comerciale, limitarea reprezentării, cadourile, limitarea publicității. Astfel, conform art. 23 alin. (1), (2) din legea dată, demnitarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate personal acestora sau familiei lor, cu excepția cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern. *„Valoarea admisă a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol nu poate depăși suma maximă de 1000 lei”* [69]. Aici, ca și în cazul consilierilor locali, considerăm că, legea trebuie să prevadă strict interdicția de a primi cadouri, fără anumite excepții. Prin urmare, propunem excluderea alin. (2) din art. 23 al Legii nr. 16-XVI din 15.02.2008, în care se stipulează: *„Interdicția specificată la alin. (1) nu se aplică în privința cadourilor simbolice, celor oferite din politețe sau primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern”*, respectiv și abrogarea Hotărârii Guvernului nr. 14 din 22.02.2013 [71]. Totodată, ar fi necesară includerea în Legea nr. 768/2000 a unor restricții pentru primar, viceprimar, președintele și vicepreședintele raionului, precum: *este interzis să ceară, pentru sine sau pentru altul, bani, foloase materiale sau alte avantaje; să primească cadouri; să aibă conturi nedeclarate în băncile din străinătate.*

Garanțiile sociale ale primarului (viceprimarului), președintelui (vicepreședintelui) raionului, în calitatea lor de demnitari publici, sunt stipulate în art. 17 alin. (1), (2) din Legea nr. 199/2010 și constau în următoarele: *„La expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare sau eliberare din funcție, persoana cu funcție de demnitate publică beneficiază de o indemnizație unică egală cu 2 salarii ale funcției, dacă legea specială ce reglementează activitatea acestei persoane nu prevede un alt cuantum al indemnizației. Indemnizația specificată la alin. (1) nu se acordă în cazul revocării sau eliberării din funcție a demnitarului pentru motive imputabile acestuia, indicate în actul administrativ de revocare sau de eliberare din funcție, precum și în cazul reîncadrării demnitarului în funcție”*.

Observăm că, norma examinată mai sus stabilește expres cazuri în care primarilor și președinților de raion nu li se acordă indemnizații: *în cazul revocării sau eliberării din funcție a demnitarului pentru motive imputabile acestuia sau în cazul reîncadrării demnitarului în funcție*, spre deosebire de reglementarea stabilită la art. 25 alin. (1) din Legea nr. 768/2000, conform căreia toți consilierii locali, care au activat cel puțin doi ani în această calitate, au dreptul la o indemnizație unică, fără excepții [89, art. 25 alin. (1)] (avem în vedere cazurile de revocare sau de intrare în vigoare a sentinței de condamnare).

În altă ordine de idei, legislația Republicii Moldova referitoare la competența autorităților administrației publice locale, respectiv a consilierilor locali, a primarilor, viceprimarilor,

președinților și vicepreședinților de raion, include un spectru larg de acte normative, precum: reglementări constituționale; legi din domeniu; acte normative ale Guvernului și ale altor autorități publice centrale; acte normative proprii emise de autoritățile publice locale. Cele mai importante fiind: principiile și reglementările de la art. 109-113 din Constituție, legile [97, 98, 92, 95, 96] ș.a. Totodată, autoritățile administrației publice locale, în activitatea de exercitare a competențelor cu care sunt învestite, se conduc de Statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și de Regulamentul de funcționare a consiliului, elaborat în baza Legii pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, nr. 457-XV din 14.11.2003 [94], și adoptat de către consiliul local respectiv.

Apreciem cadrul normativ existent în domeniul competenței autorităților publice locale ca unul 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 [248, p. 8] sau reglementări care, pe anumite segmente, se suprapun, altele provoacă un vid legislativ. În literatura de specialitate din domeniu sunt exprimate diverse opinii în acest sens. Unii autori sunt de părerea că, în Republica Moldova cadrul legal, care reglementează competența autorităților publice locale, în mai multe domenii este depășit și necorelat cu sistemul actual al APL și, în multe cazuri, legiuitorul nu face o delimitare clară între competențele autorităților publice locale de nivelurile I și II, deliberative și executive, creând confuzii și incertitudine. În special, aceasta se referă la astfel de domenii precum: educație, protecție socială, sănătate, administrarea patrimoniului local ș.a. [244, 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 [125, p. 47]. În aceeași ordine de idei, prof. Emil Balan menționează că, competența structurilor administrației publice, a persoanelor administrative, ca ansamblu de atribuții în realizarea puterii publice, este instituită și există atât 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 [11, p. 38].

În concluzie, susținem opiniile autorilor sus-numiți și considerăm că, legiuitorul nostru a acordat, din plin, atribuții autorităților publice locale reprezentative și executive consolidând prin aceasta statutul lor juridic. În același timp, ne menținem propunerea de revizuire și optimizare a numărului de atribuții consacrate în art. 14, 29, 43, 53 din Legea nr. 436/2006, reieșind din

capacitatea reală a consilierilor locali/raionali, a primarilor și a președinților de raion de a le realiza.

Mult mai puțină atenție legiuitorul nostru a acordat normelor cu conținut de obligații, restricții și de procedură administrativă. În acest context, putem menționa exemplul Codului general al colectivităților locale din Franța, care constă din două părți: prima este *partea materială*, care conține reglementări privind autoritățile publice locale, iar a doua parte este *partea reglementară (procesuală)* [246]. O asemenea reglementare asigură nu doar declararea competențelor APL, dar și realizarea lor practică.

2.4. Responsabilitatea și răspunderea juridică a alesului local

a) Noțiuni generale referitoare la definirea responsabilității și răspunderii

Noțiunile de *responsabilitate și răspundere* sunt pe larg cercetate și descrise în literatura de specialitate din România. Astfel, unii autori atrag atenția asupra faptului că: în primul rând, dreptul administrativ analizează atât *responsabilitatea*, cât și *răspunderea* autorităților administrației publice; în al doilea rând, dreptul administrativ analizează aceste două fenomene în legătură cu funcționarii publici și, în al treilea rând, dreptul administrativ se preocupă de cercetarea *responsabilității cetățenilor* față de normele juridice, respectiv, a *răspunderii* acestora în cazul încălcării lor [79, p. 364].

În concepția autorilor care fac deosebire între responsabilitatea socială și răspundere, „responsabilitatea precede răspunderea și o poate elimina. Când sistemul de valori este negat, omul încetează să mai fie responsabil, el devine răspunzător pentru comportamentul său ilicit” [155, p. 419]. Aici, o caracterizare valoroasă a celor mai importante asemănări între și diferențe dintre responsabilitate și răspundere juridică demonstrează cercetătorii români Mihai Florea și Nicolae Popa, care consideră că, între aceste două fenomene există o paralelă, și anume:

- responsabilitatea și răspunderea se întemeiază pe factori exteriori diferiți. Răspunderea presupune supunerea agentului, pe când responsabilitatea agentului presupune cunoașterea și capacitatea de apreciere a fenomenelor și a cerințelor sociale prezente și de perspectivă;

- răspunderea și responsabilitatea se deosebesc și în ceea ce privește colectivitățile și structurile sociale, precum și obiectivele la care se raportează;

- răspunderea se manifestă mai ales ca prezență activă a societății, ca expresie a unor cerințe pe care societatea le impune persoanei, în timp ce responsabilitatea se manifestă, în special, ca prezență a voinței personalității și opțiunii persoanei, ca expresie a cerințelor pe care persoana le formulează la adresa societății;

- răspunderea și responsabilitatea nu coincid nici în ceea ce privește natura lor. Răspunderea este mai ales de ordin normativ, preponderent juridic, în timp ce responsabilitatea este, în mod preponderent și direct, de ordin valoric etc. [63, p. 428-429].

Prof. Victor Guțuleac în lucrarea sa susține opinia cercetătorilor sus-menționați, precum și a reprezentantului doctrinei naționale în teoria dreptului, prof. Dumitru Baltag, care vine cu concluzia că: „Teoria răspunderii juridice poate fi explicată, definitivată numai sub aspectul responsabilității și al răspunderii juridice, ca două fenomene distincte” [63, p. 428-429]. Însă, deși răspunderea și responsabilitatea juridică sunt două categorii distincte, totuși, au multe trăsături comune, interacționând și determinându-se reciproc, deoarece nu poate să intervină răspunderea atât timp cât persoanele sunt responsabile și libere să-și aleagă un anumit tip de comportament conformat sau neconformat legii. De aceea, apreciem că, responsabilitatea însoțește permanent activitatea omului, în timp ce răspunderea intervine în condițiile asumării riscului nesocotirii exigențelor normative [191, p. 10].

Analizând opiniile expuse mai sus, putem constata că eficiența activității aleșilor locali este condiționată nu doar de răspunderea lor juridică, dar și de asumarea responsabilității proprii față de comunitate. Prin urmare, statutul juridic al alesului local trebuie să includă ambele fenomene, atât responsabilitatea, cât și răspunderea juridică.

b) Responsabilitatea alesului local

Acolo unde reprezentanții unei anumite profesii, în virtutea specificului ei, se găsesc într-o comunicare permanentă și continuă cu alți oameni exercitând influență asupra lumii lor interioare, asupra interacțiunilor morale, asupra destinului omului, există coduri morale specifice ale reprezentanților acestei profesii, care denotă ascensiunea progresului social, umanizarea continuă a societății [49, p. 45-46].

În acest context, suntem pe deplin de acord cu 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 [60, p. 23-24]. Aceasta poate fi realizată numai prin consfințirea legii, prin prevederile legislative expres determinate cu privire la responsabilitățile aleșilor locali, inclusiv 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 [60, 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” [255, p. 8]. Acestea sunt: deschidere și transparență, încredere și previzibilitate (certitudinea legală), eficiență și eficacitate, responsabilitate [23, p. 106].

Legislația în vigoare din Republica Moldova nu prevede, expres, anumite norme juridice referitoare la *responsabilitatea* aleșilor locali. Cât privește funcționarii publici din aparatul APL, s-a făcut deja primul pas în această direcție prin adoptarea Legii privind Codul de conduită a funcționarului public [101]. Considerăm că, este necesară și absolut utilă adoptarea unui Cod de conduită a aleșilor locali sau a unui Capitol într-o lege, 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.

c) Răspunderea juridică a alesului local

Depășirea responsabilității atrage 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. Desigur, aceștia pot fi trași la răspundere juridică numai conform actelor 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 [52, p. 52].

În doctrina juridică deja s-a consolidat opinia potrivit căreia formele răspunderii juridice a aleșilor locali sunt: administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială, contravențională și penală [79, p. 261, p. 268; 63, p. 215; 127, p. 245]. Astfel, formele de răspundere juridică, la care poate fi tras alesul local, conform doctrinei actuale, sunt următoarele: *răspunderea administrativ-disciplinară*, care constă în aplicarea sancțiunilor prevăzute de Regulamentul de funcționare a consiliului local respectiv; *răspunderea administrativ-patrimonială*, consacrată în Legea contenciosului administrativ; *răspunderea contravențională*, prevăzută de Codul Contravențional și *răspunderea penală*, prevăzută de Codul Penal [63, p. 215, 245]. Pornind de la această clasificare, în continuare vom supune analizei fiecare din aceste forme de răspundere juridică raportată la aleșii locali.

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. Aceasta, 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.

Prin urmare, legiuitorul trebuie să se inspire din elaborările 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 [223, p. 45-46]: *în cazul abaterilor disciplinare, consilierul local, primarul, viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului va fi tras la răspundere administrativ-disciplinară, în baza regulamentului intern al consiliului respectiv; în cazul vătămării drepturilor persoanei printr-un act administrativ sau prin refuzul de a soluționa o cerere, consilierul local, primarul, președintele raionului va fi tras la răspundere administrativ-patrimonială, în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000; în cazul săvârșirii contravenției consilierul local, primarul, viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului va fi tras la răspundere contravențională, potrivit prevederilor Codului contravențional nr. 218/2008; în cazul săvârșirii infracțiunii, consilierul local, primarul, viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului va fi tras la răspundere penală, conform Codului penal al Republicii Moldova nr. 985/2002.*

Răspunderea administrativ-disciplinară a consilierilor locali, primarilor, viceprimarilor, președinților și a vicepreședinților raioanelor este prevăzută în legislație și în Regulamentul de funcționare a consiliului local. Analizând prevederile normative existente în acest domeniu, susținem că, răspunderea administrativ-disciplinară aplicabilă aleșilor locali este reglementată insuficient. Spre exemplu, potrivit art. 24 din Legea nr. 436/2006, în caz de: *încălcare de către consilier a Constituției, fapt confirmat prin hotărâre judecătorească definitivă; absență fără motive întemeiate de la trei ședințe consecutive ale consiliului; incompatibilitate a funcției; intrare în vigoare a sentinței de condamnare la privațiune de libertate sau a sentinței prin care*

se interzice de a ocupa funcția de consilier, se prevede sancțiunea de încetare a mandatului alesului local înainte de termen.

În același timp, procedura de aplicare a acestor prevederi nu este prea clar reglementată. Deși, în practică, abaterile disciplinare sunt destul de frecvente, în special, absența consilierilor de la ședințe, totuși, sancționarea lor, inclusiv prin ridicarea mandatelor, are loc foarte rar. Mai mult ca atât, nu sunt prevăzute sancțiuni disciplinare aplicabile consilierilor locali în cazul în care aceștia părăsesc nemotivat ședința consiliului, fenomen care se întâlnește destul de des în activitatea consiliilor locale și care împiedică luarea deciziilor în termen și în mod eficient. De fapt, legislația în vigoare prevede doar drepturile președintelui în timpul ședinței consiliului local, și anume: *să cheme la ordine; să retragă cuvântul; să dispună eliminarea din sală a persoanelor, altele decât consilierii, care împiedică desfășurarea lucrărilor*. Față de consilierii care în exercițiul mandatului au comis abateri de la prevederile legislației sau ale regulamentului, pot fi aplicate numai două sancțiuni – *avertismentul și eliminarea din sala de ședințe*, prin decizia majorității consilierilor aleși [94, art. 35-36].

În acest context, ținem să menționăm că, legislația României stabilește expres sancțiunile administrativ-disciplinare aplicate consilierilor, inclusiv cele mai aspre. Acestea sunt: *avertismentul, chemarea la ordine* [110], *retragerea cuvântului, retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe* [111]. Legile menționate prevăd și mecanismul de aplicare a sancțiunilor respective: *prima abatere atrage după sine o observație din partea președintelui de ședință. Nerespectarea avertismentului prin continuarea încălcării regulamentului sau abaterile grave conduc la chemarea la ordine a consilierului, fapt ce se înscrie în procesul-verbal de ședință. Președintele poate retrage sancțiunea dacă, la invitația sa, consilierul își retrage sau explică cuvintele ce au generat incidentul. Dacă sancțiunea se aplică, iar consilierul continuă să se abată de la prevederile regulamentului, președintele îi poate retrage cuvântul, apoi îl poate elimina din sală, fapt care echivalează cu prezență nemotivată. Pentru abateri grave sau săvârșite repetat, consilierul poate fi exclus temporar (cel mult două ședințe) de la lucrările consiliului sau ale comisiilor de specialitate, gravitatea actului urmând a fi stabilită în cadrul comisiei cu atribuții juridice, în maxim zece zile de la sesizare. Indemnizația nu este acordată pe această perioadă. Hotărârea excluderii trebuie să fie luată de cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție* [111]. Considerăm că, pentru respectarea legislației și a regimului de muncă de către consilierii locali este necesar să fie introduse prevederile respective și în legislația noastră.

Mai mult ca atât, în România, consilierul local este sancționat și în cazul excluderii lui din partidul politic care l-a promovat în funcție. Astfel, dacă pentru un membru simplu de partid

această sancțiune va conduce doar la pierderea calității de membru al aceluși partid, atunci, în cazul unui ales local, excluderea din partid conduce atât la pierderea calității de membru de partid, cât și la pierderea calității de ales local [5, p. 51-52]. O asemenea sancțiune nu este prevăzută în legislația noastră; drept rezultat, se atestă migrația consilierilor locali dintr-un partid în altul, fapt ce atestă că sistemul de reprezentare proporțională aplicat în Republica Moldova la alegerile consilierilor locali/raionali își pierde din importanță.

După cum am menționat, legislația din domeniul APL nu reglementează nici sancțiunea suspendării mandatului consilierului (consiliului) local, deși această sancțiune a fost prevăzută în Legea nr. 123/2003 abrogată: „*Activitatea consiliului local poate fi suspendată dacă acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ prin decizii definitive*” [93, art. 29]. În schimb, Legea nr. 436/2006 a înăspriț răspunderea prin introducerea sancțiunii de dizolvare a consiliului local pentru emiterea deciziilor repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, lăsând neclară situația dacă activitatea consiliului local se suspendă sau nu până la adoptarea hotărârii de către Parlament cu privire la dizolvarea acestuia. Suspendarea activității consiliului pe perioada procedurii de dizolvare apare ca o necesitate din considerentul că, acesta ar putea adopta în continuare acte ilegale prin care să lezeze drepturile și interesele cetățenilor. Prin urmare, propunem includerea în lege a reglementărilor privind suspendarea activității consiliului local, care să sune în felul următor: *activitatea consiliului local se suspendă în caz de adoptare în mod deliberat a deciziei repetate în aceeași materie, care a fost anulată de către instanța de contencios administrativ prin hotărâre definitivă până la adoptarea hotărârii de către Parlament cu privire la dizolvarea acestuia.*

Ca și în cazul consilierilor locali, răspunderea administrativ-disciplinară a primarului (viceprimarului), a președintelui (vicepreședintelui) raionului nu este reglementată expres de lege. Se presupune că, aceasta urma să fie reglementată în regulamentele interne de funcționare a fiecărei autorități publice locale. Însă, nici în aceste acte normative răspunderea nu a fost suficient de bine formulată. Răspunderea administrativ-disciplinară a primarului (viceprimarului) și a președintelui (vicepreședintelui) devine o simplă declarație. Deși legea prevede că primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor poartă răspundere juridică în conformitate cu legislația în vigoare [97, art. 83], totuși, legiuitorul nu stabilește cu claritate care sunt abaterile și, respectiv, sancțiunile administrativ-disciplinare, precum și care este procedura de aplicare a acestora.

Asigurarea disciplinei are o importanță deosebită pentru eficiența procesului decizional. În opinia unor autori, legalitatea nu poate fi asigurată fără respectarea disciplinei. Cu alte cuvinte,

disciplina socială este unică pentru toți membrii societății, o obligație valabilă pentru toți și fiecare. Ea prezintă partea componentă a regimului de legalitate. Fără respectarea strictă a disciplinei nu poate funcționa corect aparatul administrativ și, în consecință, nu poate fi asigurată îndeplinirea eficientă a programelor și sarcinilor care stau în fața APL [217, p. 253].

În acest context, considerăm că, atât la nivel de regulament intern de funcționare a consiliului local, cât și la nivel de lege, este necesar să fie expres prevăzute abaterile și sancțiunile administrativ-disciplinare aplicabile aleșilor locali în cazul săvârșirii acestora.

Răspunderea administrativ-patrimonială aplicabilă în cazul consilierilor locali, primarilor și al președinților raioanelor este prevăzută de Legea nr. 793/2000, prin care se traduce în viață dreptul fundamental stipulat în art. 53 alin. (1) din Constituție. Potrivit acestuia: *„persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică printr-un act administrativ, sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”*.

Unii autori înaintează ideea că, este necesar de a apăra cetățenii de greșelile administrației, de injustiție, iar în unele cazuri – de deciziile samavolnice ale administrației [212, p. 55]. Dat fiind faptul că, autoritățile administrației publice sunt învestite cu dreptul de a emite acte administrative, acestea cad sub incidența Legii contenciosului administrativ atunci când aduc vătămare drepturilor persoanei. Prin această lege se pune la dispoziția oricărei persoane un instrument eficace împotriva unui abuz al autorităților administrative, creându-se mijloace de restabilire a legalității încălcate, de repunere în drepturi a celor vătămați prin actele administrative ilegale, de sancționare a celor care folosesc abuziv competența pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative [131, p. 233]. Problema care rămâne nesoluționată până la acest moment ține de funcționalitatea acestei instituții juridice. Lipsa unor instanțe specializate de contencios administrativ face imposibilă funcționarea justiției administrative în țara noastră [132, p. 120], care implică o pregătire specială a judecătorului ce urmează să verifice legalitatea unei decizii luate de administrație, pentru a constata dacă s-a depășit sau nu puterea discreționară și dacă prin aceasta a fost urmărit un interes general [12, p. 252]. În prezent, examinarea litigiilor în materie de contencios administrativ este dată în competența judecătoriilor, a Curților de Apel și a Curții Supreme de Justiție, fiind aplicată o procedură similară cauzelor civile, fără a se ține prea mult cont de prevederile speciale stabilite de Legea-cadru în această materie, nr. 793/2000 [133, p. 181].

Autoritățile publice, inclusiv cele locale, nu utilizează posibilitatea de a soluționa litigiile de contencios administrativ pe cale amiabilă, pe care Legea nr. 793/2000 o oferă prin procedura prealabilă. Dat fiind faptul că cererile prelabile rămân nesatisfăcute, foarte rar se soluționează

litigiul de contencios administrativ pe cale amiabilă și, tot mai des, apare necesitatea examinării acțiunii în instanța de judecată [229, p. 96].

Sanctiunea în cazul răspunderii administrativ-patrimoniale este una de restabilire a persoanei în dreptul lezat prin anularea actului administrativ vătămător și repararea prejudiciului cauzat, sau prin obligarea rezolvării cererii referitoare la un drept prevăzut de lege, care se aplică autorității publice emitente. De asemenea, în cazul reparării prejudiciului, poate fi atras în proces și funcționarul care a semnat actul administrativ sau a contribuit la emiterea acestuia (art. 20 din Legea nr. 783/2000). Aceste sancțiuni au drept scop ordonarea și disciplinarea personalului din administrația publică. În opinia unor autori, necesitatea aplicării sancțiunii față de persoana juridică vinovată constă nu doar în sancționarea ei pentru vină, dar se efectuează și cu scopul de a asigura exercitarea impecabilă a obligațiilor proprii [217, p. 346].

În privința răspunderii administrativ-patrimoniale a aleșilor locali, legiuitorul a stabilit în art. 23 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 următoarele: „*Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local și pentru deciziile acestuia pe care le-au votat*”. Răspunderea solidară se aplică în cazul necesității unor despăgubiri. Această prevedere a existat în toate legile-cadru consacrate APL adoptate din 1991 până acum, dar, practic, nu s-a aplicat niciodată. Cauza se află în ineficiența instituției contenciosului administrativ, dar și în lipsa unor reglementări procedurale proprii acestei instituții. Spre exemplu, nu este prevăzut expres cine inițiază procedura în regres împotriva consilierilor care au votat decizia, după ce persoana vătămată este despăgubită din bugetul autorității publice, în urma unei decizii judecătorești definitive. Aceste lacune legislative împiedică asigurarea legalității în administrație și a bunei guvernări.

După cum se indică în literatura de specialitate, în ceea ce privește acțiunea în despăgubiri, ce poate fi înaintată și împotriva funcționarilor care au adoptat actul administrativ, legiuitorul utilizează sintagma „funcționarul poate fi obligat”. De aici se poate desprinde concluzia că, instanța de contencios administrativ nu neapărat îl obligă la plată și pe funcționarul chemat în judecată, ci rămâne la libera ei apreciere să-l oblige sau nu la plata daunelor convenite reclamantului, solidar cu autoritatea administrativă al cărei funcționar public este [48, p. 493].

Din analiza rezultatelor controlului efectuat, în ultimii ani, de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, constatăm că, cele mai frecvente încălcări ale autorităților administrației publice locale vizează următoarele domenii: funciar; transmiterea în proprietate; modul de administrare; eliberarea de autorizații; administrarea finanțelor publice locale și a bugetelor locale; depășirea atribuțiilor stabilite de lege etc. [51, p. 33]. În opinia noastră, acestea aduc un prejudiciu enorm comunității locale, iar, în consecință, nimeni nu este tras la răspundere. După

cum afirmă unii autori, atâta timp cât statul stabilește o răspundere amplă numai pentru nerespectarea normelor de drept din partea cetățenilor, iar referitor la răspunderea celor ce făuresc și a celor ce execută legea este destul de sofisticată, nu putem afirma că suntem în prezența statului de drept [125, p. 264]. De asemenea, atât timp cât legea nu alătură drepturilor și obligațiilor rezultate din raportul de funcție sancțiunea în caz de nerespectare a lor, abuzul de putere în activitatea acestor autorități va continua să se mențină [198, p. 332].

În concluzie, legiuitorul trebuie să adopte modificări și completări la legislația în vigoare care să asigure funcționalitatea instituției contenciosului administrativ și aplicabilitatea răspunderii administrativ-patrimoniale asupra tuturor funcționarilor statului (aleși sau numiți în funcție), care se fac vinovați de emiterea actelor administrative prin care se lezează drepturile legitime ale persoanei. Aceasta este posibil, considerăm, prin reglementarea directă în Legea nr. 768-XIV din 02.02.2000 a obligației pentru alesul local de reparare a pagubei ce i-a fost cauzată persoanei vătămate în emiterea actului administrativ ilicit.

Răspunderea contravențională este stipulată în Codul Contravențional, care, în art. 16 alin. (6), prevede următoarele: „*Persoana cu funcție de răspundere (persoană căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație de stat, autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice) este pasibilă de răspundere contravențională pentru săvârșirea unei fapte prevăzute de prezentul cod în cazul: folosirii intenționate a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu; depășirii vădite a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege; neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu*”. În lipsa condițiilor enunțate la alin. (6), persoana cu funcție de răspundere vinovată de săvârșirea unei contravenții răspunde conform dispozițiilor generale [35, art. 16 alin. (7)].

Așadar, această lege mai utilizează încă noțiunea din perioada sovietică de „*persoana cu funcție de răspundere*”, care este depășită. În același timp, din textul normei expuse mai sus se vede cu claritate că din această categorie fac parte și consilierii locali, primarii (viceprimarii), președinții (vicepreședinții) raioanelor. Ca și în cazul celorlalte fapte ilicite, săvârșite de către consilierii locali, primarii (viceprimarii), președinții (vicepreședinții) raioanelor, fapta contravențională are loc în timpul și în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu; prin urmare, avem un subiect calificat ca autor al contravenției – o persoană cu funcție de răspundere, nu, însă, oricare subiect de drept.

De la momentul adoptării acestui Cod, din titlul căruia a dispărut sintagma „*contravenții administrative*”, putem spune că, răspunderea contravențională nu mai face parte din răspunderea

administrativă, ci este o formă distinctă a răspunderii juridice [62, p. 132]. Astfel, potrivit Codului contravențional, persoanele cu funcție de răspundere pot fi trase la răspunderea contravențională pentru săvârșirea contravențiilor prevăzute în Capitolul XVI „Contravenții ce afectează activitatea autorităților publice”.

Analizând prevederile Capitolului XVI, susținem opinia prof. Victor Guțuleac, care consideră că, totuși, în unele norme nu există o claritate absolută cu privire la subiectul răspunderii. De exemplu, dacă în unele articole (312, 313, 320 alin. (2), 325, 329) este menționat direct în titlul normei juridice sau în conținutul dispoziției că, subiectul răspunderii contravenționale este persoana cu funcție de răspundere, iar în alte articole, cum ar fi art. 314, 315, 317, 327, acest fapt este indicat în însăși sancțiunea normei, atunci în art. 319, 321, 323, 328 lipsesc prevederi clare cu privire la subiect [62, p. 194]. De asemenea, putem adăuga că, contravenția este o faptă mult mai apropiată de infracțiune, decât de abaterile administrative, adică cele care afectează procesul de administrare. Dacă facem o paralelă, vom observa că și denumirea mai multor contravenții și a unor capitole din Codul Contravențional coincid cu cele din Codul Penal, inclusiv sancțiunile sunt asemănătoare, doar că cele contravenționale sunt mai blânde. Ne referim aici la sancțiunea de confiscare, amendă, închisoare contravențională.

Constatarea contravenției și aplicarea sancțiunilor contravenționale se fac printr-un proces-verbal [35, art. 442], contestat în baza Codului Contravențional, în instanța de judecată (Colegiul Penal) [35, art. 448] și atacat pe calea ordinară de atac – recurs [35, Cap. VIII] sau prin calea extraordinară de atac – revizuire [35, Cap. IX]. Sancțiunea contravențională este aplicată fie de organele administrative, printr-un act administrativ jurisdicțional, fie de către instanța de judecată printr-o decizie judiciară.

Din practică, putem observa că, aplicarea răspunderii contravenționale față de consilierii locali, primari, viceprimari, președinții și vicepreședinții raioanelor este, de asemenea, destul de complicată din cauza imperfecțiunii prevederilor legislative. Spre exemplu, în multe cazuri, aplicarea sancțiunilor este dificilă, deoarece termenul de tragere la răspunderea contravențională de trei luni este insuficient. Astfel, până ajung materialele la Comisia Națională de Integritate, până se expun membrii Comisiei, până ajung la Centrul Național Anticorupție, termenul de prescripție de trei luni expiră și persoana învinuită nu poate fi trasă la răspundere contravențională [241].

Răspunderea penală

Potrivit prevederilor Codului Penal, consilierii locali, primarii (viceprimarii), președinții (vicepreședinții) raioanelor pot fi trași la răspundere penală pentru săvârșirea unui șir de infracțiuni prevăzute într-un capitol separat, capitolul XV, intitulat „*Infracțiuni contra bunei*

desfășurări a activității în sfera publică”, din care fac parte: coruperea pasivă; coruperea activă; traficul de influență; abuzul de putere sau abuzul de serviciu; excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu; neglijența în serviciu; falsul în acte publice.

Sanționarea acestor categorii de persoane poate avea loc și în cazul neexecutării deciziei instanței de judecată. În acest sens, art. 320 alin (2) din Codul Penal prevede următoarele: *„Neexecutarea intenționată sau eschivarea de la executare de către o persoană cu funcție de răspundere a hotărârii instanței de judecată, precum și împiedicarea executării ei, dacă aceste fapte au fost comise după aplicarea sancțiunii contravenționale, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 300 la 500 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani, în toate cazurile cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani”*. Putem observa că, răspunderea penală, în cazul dat, poate fi aplicată numai după aplicarea răspunderii contravenționale. De asemenea, în cazul inițierii urmăririi penale împotriva unui consilier local, primar (viceprimar), președinte (vicepreședinte) al raionului, mandatul acestuia ar trebui să fie suspendat de drept, până la soluționarea litigiului [25, p. 296-297], ceea ce trebuie să fie expres prevăzut în legea de bază.

La expuse putem adăuga că, răspunderea juridică constă în obligația de a suporta o anumită sancțiune ca urmare a comiterii unei fapte ilicite imputabile care trebuie să fie reglementată, nemijlocit, de lege. Atragem atenția că, răspunderea juridică a alesului local și a demnitarului public este destul de vag reglementată în legislația în vigoare. În acest context, autorul Ion Tîpa opinează că prevederile legale în privința tragerii la răspundere a demnitarilor din Republica Moldova sunt prevăzute superficial sau nu sunt clare, precum și faptul că acestea, de multe ori, sunt urmate de proceduri ce împiedică sau îngreunează demararea și realizarea unor cauze penale sau contravenționale. Dacă în cazul procedurilor disciplinare acestea sunt mai clare, în comparație cu cele penale și contravenționale, totuși, prevederile legale actuale cu privire la răspunderea disciplinară și răspunderea civilă (patrimonială) a demnitarilor din Republica Moldova sunt foarte evazive și necesită a fi îmbunătățite substanțial prin stabilirea prevederilor clare cu referire la categoriile abaterilor disciplinare și la modul lor de aplicare, precum și a prevederilor ce vizează răspunderea civilă (patrimonială) pentru daunele cauzate în exercițiul funcției sau a mandatului [196, p. 205].

Prin urmare, doar prin simplificarea și sistematizarea normelor care reglementează activitatea APL ar putea fi înlăturate erorile și lacunele legislative, menționate mai sus, iar legalitatea, eficiența și calitatea actului de guvernare ar putea fi îmbunătățite esențial.

Practica altor țări demonstrează că, pentru a crea un spirit al responsabilității administrației,

pe lângă faptul concentrării într-un complex de proceduri formale, este necesară și supravegherea, pentru a ne asigura că organismele administrative își exercită activitatea conform legii și că urmăresc procedurile stabilite. Or, instituțiile și mecanismele de supraveghere pot avea mai multe forme: instanțe de judecată, procuratură, funcționari însărcinați cu sondarea opiniei publice, audieri interne și externe, inspectorate, autorități decizionale, comisii parlamentare, presă etc. [255, p. 13] În Republica Moldova acest lucru poate fi efectuat prin instanțe specializate de contencios administrativ, dacă acestea sunt separate de instanțele de drept comun.

Din analiza tuturor elementelor statutului juridic al alesului local, în ansamblul lor, putem desprinde că, conținutul mandatului, atribuțiile (drepturile, obligațiile), exigențele și răspunderea lor sunt reglementate de diferite acte normative din Republica Moldova. Mai cu seamă, responsabilitatea poate fi ridicată prin mai multe obligații reglementate explicit și prin determinarea concretă a formelor răspunderii juridice.

Pentru îmbunătățirea activității consilierilor locali, a primarilor (viceprimarilor) și a președinților (vicepreședinților) raionului, rămânem la concluzia că, unele elemente ale statutului juridic al acestora ar putea fi optimizate prin modificarea și sistematizarea anumitor norme, reflectate concret într-un singur act normativ, de exemplu în Legea nr. 768/2000. În acest sens, venim cu propunerea unui Proiect de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 768/2000 (Anexa 1).

2.5. Concluzii la capitolul 2

În rezultatul analizei reglementărilor juridice și a doctrinei referitoare la statutul juridic al alesului local din administrația publică locală din Republica Moldova am ajuns la următoarele **constatări și concluzii**.

Constatări:

1. Sistemul de reprezentare proporțională aplicat în Republica Moldova la alegerea consilierilor locali sau raionali își pierde din importanță, spre deosebire de sistemul majoritar la alegerea consilierilor locali, care se aplică în Marea Britanie, Statele Unite ale Americii, Canada, India, Mexic, Franța ș.a.;

2. Anumite reglementări referitoare la mandatul consilierului local, al primarului, al viceprimarului, al președintelui și al vicepreședintelui raionului (precum ar fi: durata mandatului, cazurile de încetare a mandatului) sunt consacrate inconsecvent în mai multe acte normative, fapt ce provoacă confuzii în aplicarea lor. De asemenea, motivele și, mai ales, procedura de revocare (demitere) a primarului și a președintelui raionului sunt reglementate neclar de legislația în

vigoare. În același timp, atribuțiile consilierului local, ale primarului și ale președintelui raionului sunt prea numeroase, însă poartă un caracter simbolic sau declarativ, pe când obligațiile, dimpotrivă, sunt reduse la număr, comparativ cu obligațiile consilierului local sau ale primarului din alte state (România sau Marea Britanie);

3. Răspunderea juridică a aleșilor locali, atât sancțiunile, cât și procedura de aplicare, este reglementată destul de imprecis, fragmentar și incomplet. Aceasta face dificilă sau chiar imposibilă tragerea la răspundere a aleșilor locali în caz de săvârșire a abaterilor disciplinare sau în caz de vătămare a persoanei printr-un act administrativ ilegal.

Concluzii:

Pentru modernizarea APL și asigurarea înlăptuirii reformelor asumate prin Acordul de Asociere RM-UE sunt necesare unele modificări în legislația națională la capitolul – statutul juridic al consilierului local, al primarului și viceprimarului, al președintelui și vicepreședintelui raionului, și anume:

1. La alegerea consilierilor locali de nivelul I ar trebui să fie introdus sistemul majoritar, deoarece sistemul reprezentării proporționale (listele de partid) facilitează acordarea mandatelor de ales local unor persoane fără experiență și pregătire profesională necesară asigurării sarcinilor APL în plină concordanță cu nevoile și aspirațiile membrilor comunității;

2. Reglementările referitoare la noțiunea de *mandat* și durata acestuia, în cazul consilierului local și al primarului, care le regăsim astăzi în trei legi diferite, pot fi comasate într-o singură lege, cu următorul conținut: *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;*

3. La capitolul drepturi și obligații ale aleșilor locali ar fi binevenit de adăugat: *aleșii locali, aflați la primul mandat, beneficiază de instruire inițială, de cel puțină 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, care să fie planificată și inclusă în Comanda de stat cu finanțare, ca și în cazul funcționarilor publici, din bugetul de stat. Fără o pregătire profesională corespunzătoare nu poate fi vorba despre adoptarea unor decizii în conformitate cu legislația și în interesul public. În mod deosebit, aceasta se referă la consilierii locali, care au rolul principal în procesul decizional, iar statul nu le acordă nici o oră de pregătire profesională după alegerea lor în aceste funcții. Aceasta este una dintre principalele*

cauze ale eșecului implementării reformelor administrative, ale scăderii nivelului de trai în mediul rural și ale lipsei de dialog constructiv între APL și membrii comunității;

4. Aleșilor locali li se acordă o largă competență cu o multitudine exagerată de atribuții proprii, care nu sunt acoperite nici cu mecanisme și proceduri concrete de realizare, nici cu resurse financiare corespunzătoare, de pildă cele din domeniul: urbanismului, amenajării teritoriului, construcțiilor, ecologiei, protecției sociale ș.a. În opinia noastră, doar o sistematizare a întregului cadru normativ privind APL într-un singur Cod ar putea elimina aceste discrepante și confuzii legislative. Modificările parțiale ale legislației din acest domeniu nu fac decât să agraveze situația și să submineze încrederea aleșilor locali în posibilitățile reale de a-și exercita eficient mandatul și de a îndeplini cu succes promisiunile electorale date membrilor comunității;

5. Răspunderea juridică a aleșilor locali (consilier, primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al raionului) ar trebui să fie consacrată expres de lege, sub formă de abateri și sancțiuni specifice funcțiilor pe care le dețin, de natură: *administrativ-disciplinară*, *administrativ-patrimonială* (contenciosul administrativ); *contravențională* și *penală*. Astfel, propunem drept abateri administrativ-disciplinare pentru consilierii locali: *absența nemotivată de la ședința consiliului sau părăsirea nemotivată a ședinței*, sau *comportamentul nedemn în timpul ședinței*; drept sancțiuni pentru aceste abateri propunem: *avertismentul*, *chemarea la ordine*, *retragerea cuvântului*, *retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe*, *suspendarea mandatului consilierului (consiliului local)*. Bineînțeles, urmează să fie adoptată și o procedură adecvată de aplicare a acestor măsuri de răspundere disciplinară. În acest context, e binevenită adoptarea unui *Cod de conduită a aleșilor locali* sau completarea Legii privind statutul alesului local cu un *Capitol consacrat răspunderii disciplinare a aleșilor locali*. Unele dintre aceste completări sunt propuse în Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 768/2000 (Anexa 1).

3. STATUTUL JURIDIC AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ȘI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN APARATUL EXECUTIV AL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE

3.1. Particularitățile statutului juridic al funcționarului public și al altor categorii de personal din aparatul executiv al autorităților publice locale

Primarul și președintele raionului sunt asistați de un aparat de lucru – primăria și, respectiv, aparatul președintelui raionului. Un asemenea aparat este necesar pentru a realiza în practică atribuțiile cu care este învestit primarul și președintele raionului pentru a presta servicii publice comunității locale.

De regulă, personalul aparatului de specialitate al primarului și al președintelui raionului este constituit din:

- *funcționari publici* – secretarul consiliului local, șef/șef adjunct direcție generală, șef/ șef adjunct direcție, șef direcție în cadrul direcției generale, șef/șef adjunct secție, șef secție în cadrul direcției, șef serviciu, contabil-șef, arhitect-șef, auditor intern principal, auditor intern superior, auditor intern, specialist principal, specialist superior;

- *salariați sau personalul tehnic*, care încadrează – persoanele care au activități auxiliare de secretariat, protocol, activități administrative, de administrare a sistemelor informaționale, inclusiv de introducere și prelucrare a informației ce asigură funcționarea autorității publice; la fel, conducătorul auto, îngrijitorul de încăperi, intendentul, paznicul ș. a.

Deținătorii fiecărei categorii de funcții au un statut juridic distinct reglementat de diferite acte normative. Spre exemplu, statutul funcționarului public este reglementat de Legea nr. 158/2008, iar persoanele care nu intră în categoria funcționarilor publici au statut de salariat, reglementat de Codul Muncii, formând, astfel, personalul tehnic sau auxiliar. Însă, unele elemente ale statutului lor juridic, cum ar fi modul de ocupare a funcției, competența sau atribuțiile, le regăsim în Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, care consacră, deopotrivă, atribuțiile primarului, viceprimarului, președintelui raionului – ca ales local cu funcția de demnitate publică, precum și ordinea de angajare și atribuțiile secretarului unității administrativ-teritoriale – ca funcționar public. Pe lângă aceasta, fiecare funcționar din aparatul executiv al autorităților publice locale este învestit cu atribuții concrete, stipulate în Regulamentul de funcționare (intern) și în fișa postului.

Legiuitorul, reglementând prin art. 7 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 categoriile de funcții publice, face și o clasificare oficială a funcționarilor care le dețin. După **nivelul**

atribuțiilor titularului, funcțiile publice se clasifică în următoarele categorii: **a) funcții publice de conducere de nivel superior; b) funcții publice de conducere; c) funcții publice de execuție**. La rândul lor, fiecare categorie de funcții publice se împarte în grupuri, specificate în Clasificatorul unic al funcțiilor publice [103], reieșind din complexitatea și natura sarcinilor cu care acestea sunt învestite. Așadar, potrivit Clasificatorului unic al funcțiilor publice, în aparatul președintelui raionului *funcțiile de conducere* sunt acele de: secretar al consiliului raional, șef/șef adjunct direcție generală, șef/șef adjunct direcție, șef direcție în cadrul direcției generale, șef/șef adjunct secție, șef secție în cadrul direcției, șef serviciu; *funcțiile de execuție* sunt următoarele: contabil-șef, arhitect-șef, auditor intern principal, auditor intern superior, auditor intern, specialist principal, specialist superior, specialist.

Bunăoară, în aparatul primarului mun. Chișinău și Bălți funcții de conducere sunt: secretar al consiliului municipal, șef/șef adjunct direcție general, șef/șef adjunct direcție, șef direcție în cadrul direcției generale, șef/șef adjunct secție, șef secție în cadrul direcției, șef serviciu, iar funcții de execuție: contabil-șef, arhitect-șef, auditor intern principal, auditor intern superior, auditor intern, specialist principal, specialist superior, specialist. În aparatul pretorilor din sectoarele municipiului, funcții de conducere sunt: pretor/vicepretor al sectorului, secretar al preturii, șef secție, șef serviciu, iar funcții de execuție: arhitect-șef al sectorului, contabil-șef, specialist principal, specialist. În aparatul primarului comunei (orașului) unica funcție de conducere este cea a secretarului consiliului local, iar contabilul-șef, arhitectul-șef, auditorul intern principal, auditorul intern superior, auditorul intern și specialistul dețin funcții de execuție.

Din analiza Anexei din Clasificatorul unic al funcțiilor publice [103] observăm că, în cadrul autorităților publice locale de nivelurile I și II funcționarii publici nu dispun de *funcții publice de conducere de nivel superior*, având doar *funcții publice de conducere și de execuție*.

Numărul de personal în aparatul executiv al autorităților publice locale diferă. În prezent, la întocmirea organigramelor și a statelor acestor aparate, primarii și președinții de raion trebuie să se conducă de prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea limitelor numărului de unități de personal și ale cheltuielilor de personal în sectorul bugetar pentru autoritățile administrației publice centrale și locale pe anul 2010 nr. 99 din 16.02.2010 [67]; de prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind punerea în aplicare a unor acte legislative nr. 1001 din 26.12.2011 [68], care prin Anexa nr. 2, pct. 4, 11, determină normele privind instituirea subdiviziunilor structurale ale autorităților publice, menționând expres: „Prevederile prezentei anexe se aplică la elaborarea statutului de personal și, respectiv, a schemelor de încadrare a personalului. Schemele de încadrare a personalului se elaborează și se aprobă în baza statutului de personal, în limita fondului de retribuire a muncii aprobat pentru

anul financiar respectiv și sunt valabile după înregistrarea lor la Ministerul Finanțelor”; „*Pentru posturile de deservire tehnică ce asigură funcționarea autorităților publice se vor utiliza titlurile de posturi conform Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova, elaborat de Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei”*, nr. 22 din 03.03.2014 (CORM 006-14) [128], și potrivit Recomandărilor metodice pentru autoritățile publice locale ce țin de aprobarea organigramei, a statelor de personal și de controlul administrativ al legalității acestora elaborate de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova [233]. La rândul lor, organigramele și statele de personal ale autorităților executive locale sunt aprobate de consiliile locale [97, art. 14 lit. 1, art. 43 lit. a].

În literatura de specialitate, pe marginea acestui subiect există mai multe opinii. De exemplu, unii autori susțin că, autoritățile publice locale „trebuie să poată stabili, ele însele, structurile lor administrative interne, în vederea adaptării acestora la nevoile lor specifice și asigurării unei gestiuni eficiente”, adică trebuie să-și aprobe de sine stătător structurile și statele de personal fără anumite limite, iar intervenția Guvernului cu structura-tip contravine principiului autonomiei locale [137, p. 10]. În aceeași ordine de idei, se menționează că, Guvernul prin adoptarea Hotărârii nr. 99 din 16.02.2010 [67], a Hotărârii nr. 1001 din 26.12.2011 [68], chiar în pofida caracterului de recomandare, a ignorat principiul constituțional al autonomiei locale, precum și dreptul autorităților publice locale la autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, precum și dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Orice încercare de a manifesta inițiativă în acest sens și de a depăși limitele stabilite sunt controlate și respinse de către organele de control administrativ și organele financiare ale autorităților publice locale de nivelul II și cele centrale (Direcția generală finanțe a Ministerului Finanțelor) [254, p. 33]. Într-o altă opinie, libertatea stabilirii structurilor autorităților publice locale poate fi limitată de resursele financiare de care dispun și de necesitățile colectivităților locale. În cazul în care nu dispun de resurse financiare suficiente, unitățile administrativ-teritoriale nu pot institui alte structuri administrative decât cele recomandate de Guvern, deoarece acesta nu va accepta să acopere cheltuieli suplimentare prin transferuri [46, p. 187].

Astfel, potrivit datelor experților, 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. Or, 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 [244, p. 29].

Suntem pe deplin de acord cu 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 [98] și în Legea privind administrația publică locală [97], precum și să ia în considerare potențialul economic, social și financiar al colectivităților locale respective [254, p. 30].

Reieșind din cele menționate putem constata că, statutul juridic al funcționarului public și al celorlalte categorii de personal din cadrul autorităților publice locale este reglementat de multiple și diverse acte normative, ca și în cazul aleșilor locali. În același timp, legiuitorul nu face o distincție a statutului juridic al funcționarului public local de cel al funcționarului public din administrația centrală. Pentru funcționarii din APL sunt stabilite anumite competențe specifice domeniului lor de activitate, dar aceasta are loc și în cazul tuturor categoriilor de funcționari din diversele domenii (învățământ, sănătate, economie etc.).

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 [232]. De asemenea, în Federația Rusă statutul juridic al funcționarului local este reglementat separat de Statutul juridic al funcționarului central [228; 256].

3.2. Învestirea în funcție (angajarea) și încetarea raportului de serviciu sau a contractului individual de muncă

a) Ordinea de investire și de destituire din funcție a funcționarului public

Învestirea în funcție a funcționarilor publici în Republica Moldova este reglementată de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, inclusiv a celor din aparatul de lucru al primarului și al președintelui raionului. Reglementări speciale referitoare la unele categorii de funcționari din aparatul autorităților publice locale sunt prevăzute de Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 și de alte acte normative ale Guvernului.

Pentru candidatul la o funcție publică, legiuitorul stabilește următoarele condiții [100]:

„- *deține cetățenia Republicii Moldova;*

- *posedă limba de stat și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv;*

- are capacitate deplină de exercițiu;
- nu a împlinit vârsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limita de vârstă;
- este apt, din punct de vedere al stării sănătății;
- are studiile necesare prevăzute pentru funcția publică respectivă;
- în ultimii 3 ani, nu a fost destituită dintr-o funcție publică din inițiativa administrației;
- nu are antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție;
- nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție;
- autoritatea publică poate stabili și alte cerințe specifice care se referă la specialitatea studiilor, cunoștințe, abilități profesionale necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice”. De asemenea, „candidatul la ocuparea funcției publice trebuie să întrunească și cerințele specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr. 155 din 21 iulie 2011”.

În același sens, găsim aceste restricții și în legislația României, doar cu o formulare mult mai clară. Astfel, „persoana poate ocupa o funcție publică, dacă n-a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, a statului sau autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de falsificare, fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea” sau „nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 7 ani” [112, art. 54 lit. h), i)].

Mai mult ca atât, unii autori susțin că, instituirea unor condiții de acces la funcția publică răspunde și necesităților de ordin etic și administrativ și criteriilor de eficiență, prin care se urmărește recrutarea persoanelor capabile să facă față exigențelor impuse de o funcție publică, fiind vorba de așa-numita condiție a reputației neștirbite [201, p. 337]. Suntem pe deplin de acord cu această opinie, deși ne dăm bine seama că, în perioada de tranziție la un regim democratic de guvernare, aceste condiții ar putea fi respectate de următoarea generație de funcționari, în condițiile în care aceștia vor beneficia de studii și pregătire profesională corespunzătoare unui stat de drept.

Odată întrunite condițiile de acces la funcția publică și după parcurgerea procedurilor de concurs, urmează **investitura** înfăptuită de către o autoritate sau instituție publică, prin care se încredințează unei persoane exercitarea unei funcții publice în cadrul autorității sau instituției respective. Prof. Dana Apostol Tofan menționează că, problema investirii legale a persoanelor

care exercită funcții în organele administrației publice prezintă o importanță deosebită ori de câte ori se pune în discuție validitatea actelor juridice emise, a operațiunilor administrative sau chiar a simplelor fapte materiale săvârșite de acestea ori angajarea răspunderii pentru consecințele ce derivă din încălcarea legii [201, p. 338].

Potrivit art. 28 din Legea nr. 158/2008, modalitățile de ocupare a unei funcții publice vacante sunt următoarele: „*ordinea de concurs; promovarea; transferul; detașarea; asigurarea interimatului funcției publice de conducere*”, iar „*raporturile de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcția publică*” (art. 30), atunci când funcționarul este angajat prin concurs sau asigură interimatul funcției, pe când „*promovarea, transferul, detașarea sunt căi de modificare a raporturilor de serviciu*” existente deja (art. 44). Prin urmare, unii autori precizează că ocuparea funcțiilor publice prin una din modalitățile enumerate (promovare, transfer, detașare) se poate face, în mod legal, numai după numirea în funcție, etapă obligatorie în procedura de investire a funcționarilor publici [127, p. 324]. Numirea, la rândul său, este un act administrativ individual, emis de conducătorul autorității sau instituției publice, fiind o manifestare de voință exclusivă și unilaterală provenită de la acea parte a raportului juridic care încredințează funcția spre exercitare. Modificarea raportului de funcție sau de serviciu este rezultatul aceleiași manifestări unilaterale a voinței autorității sau instituției publice, care poate conferi sau retrage atribuții, poate încredința o nouă funcție titularului în mod permanent (prin transfer) ori în mod temporar (prin delegare sau detașare), în același loc sau organ ori în altă localitate sau în alt organ [201, p. 342].

Indiferent de terminologia utilizată în legislația diferitelor țări, în știința administrației publice sunt recunoscute unanim doar două modalități de ocupare a funcției publice: *alegerea* (prin scrutin electoral direct sau indirect) și *numirea* (prin concurs sau directă).

Concursul este modalitatea cea mai eficientă de selectare a candidatului potrivit pentru funcția dată, iar angajarea se face în urma emiterii unui act individual de numire a câștigătorului concursului. *Promovarea, detașarea* sau *transferul* sunt modalități de modificare a raporturilor de serviciu care, la fel, pot fi efectuate prin concurs sau examen, toate fiind urmate de un act administrativ unilateral de numire sau investire în funcție, în cazul funcțiilor eligibile. Concursul este unanim apreciat atât de teoreticieni, cât și de practicieni, deoarece permite lărgirea sferei de recrutare pentru funcțiile din cadrul administrației publice, dând posibilitatea, în același timp, prin caracterul său public, realizării unui control din partea cetățenilor asupra felului în care se face recrutarea personalului [3, p. 250].

În legătură cu autoritățile executive din administrația publică locală din țara noastră, Legea nr. 158/2008 în art. 8 alin. (3) prevede expres efectuarea concursului doar în cazul desemnării

funcționarilor publici de conducere de nivel superior, care, de fapt, nu se regăsesc în aparatul autorităților executive ale APL de nivelul I și II și al secretarului consiliului local (potrivit art. 37 alin. (1) din Legea nr. 436/2006). Prin urmare, legiuitorul obligă ca doar funcția de secretar al consiliului local să fie ocupată prin concurs, deși nu interzice această modalitate pentru restul funcțiilor publice din aceste autorități. Faptul că legislația nu reglementează modul de desemnare a altor categorii de funcționari publici, aceasta permite diferite interpretări, inclusiv cele care conduc la ideea că, ocuparea funcțiilor publice poate avea loc și fără desfășurarea concursului – doar prin angajare sau numire [148, p. 65].

De asemenea, este prevăzut expres că „*desemnarea învingătorului concursului pentru ocuparea funcției de secretar, organizat în conformitate cu legislația în vigoare, se face la prima ședință a consiliului respectiv după anunțarea rezultatelor concursului*” [97, art. 60 alin. (2)]. Însă, așa cum aleșii locali nu întotdeauna înțeleg cum să-și îndeplinească atribuțiile conferite de lege, sunt cazuri în care, timp îndelungat, consiliul nu ia o decizie în acest sens. Aceasta se întâmplă, fie din lipsa de cvorum, fie din cauza votării împotriva numirii secretarului, fără un motiv legal întemeiat (spre exemplu, cazul comunei Ciorăști, raionul Nisporeni, unde secretarul nu a fost numit, deși a trecut un an și jumătate de la data desfășurării concursului).

Concursul de ocupare a funcției vacante este organizat și desfășurat de către autoritatea publică locală care formează o comisie de concurs. Procedura de organizare și de desfășurare a concursului este stabilită prin Hotărâre de Guvern. Concursul include: proba scrisă și interviul. Comisia de concurs, în baza bibliografiei, elaborează cel puțin trei variante de lucrări. Fiecare variantă de lucrare include: un test/test-grilă care conține 4-6 subiecte, dintre care: 2-3 – din domeniul specific funcției publice vacante; 2-3 – din domeniul cadrului normativ ce reglementează activitatea administrației publice și a funcționarilor publici; 2-3 însărcinări practice pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior și pentru cele de conducere (planificarea unei sarcini concrete, pregătirea unei ședințe cu un anumit subiect, elaborarea unui proiect de decizie etc.); 2-3 însărcinări practice pentru funcțiile publice de execuție (întocmirea și/sau redactarea diferitelor tipuri de scrisori, indicații, proiecte de rapoarte, de decizii etc.). Pentru fiecare variantă de lucrare se elaborează și grila de evaluare. Interviul se susține nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la data susținerii probei scrise, durata interviului și lista întrebărilor de bază fiind stabilite de comisia de concurs [68, Anexa nr. 1, pct. 18, 20, 31 și 32].

Recrutarea funcționarilor prin concurs se întâlnește în majoritatea statelor Uniunii Europene, în care sunt aplicate diferite modalități de organizare a concursului, iar baza concursului o reprezintă cunoștințele teoretice, testul de logică și partea practică. Încadrarea în funcție se face în dependență de rezultatele obținute, ținându-se seama și de opțiunea

candidatului. În unele state există autorități speciale care se ocupă de organizarea concursului („juri de concurs”, „Comisia funcției publice”), în altele, această competență este încredințată însăși administrației [79, p. 340].

În Republica Moldova, după cum am amintit mai sus, concursul este organizat de Comisia de concurs, instituită de către autoritatea publică locală în cadrul căreia se desfășoară concursul vizat. Dat fiind faptul că, această modalitate nu este lipsită de unele dificultăți care împiedică selectarea celor mai performanți candidați, considerăm că ar fi binevenită și la noi formarea unei comisii speciale de concurs, separată de administrația care numește în post, iar modalitatea de formare și competența acesteia poate fi consacrată în lege (inclusiv următoarele dispoziții în detalii: procedura de numire, de promovare, de transferare a personalului, prin concurs sau fără, metodele de verificare în cadrul concursului), pentru ca rezultatul să exprime cât mai adecvat valoarea candidaților pentru ocuparea funcției publice locale.

Referitor la *promovare*, potrivit art. 45 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008, putem afirma că aceasta reprezintă o cale de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice superioare celei exercitate de către persoane care deja au statut de funcționar public. Promovarea funcționarului public într-o funcție publică superioară vacantă se face în bază de merit și în situația în care doi sau mai mulți funcționari pretind la funcția respectivă îndeplinind condițiile promovării. Selecția se face, de asemenea, pe bază de concurs, finalizând cu numirea câștigătorului concursului în funcție.

Prin *transfer*, în conformitate cu prevederile art. 48 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008, funcționarul public trece de la o autoritate publică la alta sau de la o subdiviziune interioară la alta, într-o funcție publică echivalentă cu funcția publică deținută de acesta, în interesul serviciului și cu acordul acestui funcționar sau la cererea lui, prin ordinul de numire.

În cazul *detașării*, funcționarul public se transferă temporar la o altă autoritate publică în scopul exercitării unor atribuții de serviciu în interesul acesteia, care se efectuează prin acceptarea detașării de către conducătorul autorității publice în care activează funcționarul și prin numirea acestuia în funcție de către conducătorul autorității publice la care el se transferă [100, art. 47].

Prin *asigurarea interimatului* funcției publice se înțelege exercitarea temporară a unei funcții publice de conducere de către funcționarul public din aceeași autoritate publică, care corespunde condițiilor de bază și cerințelor specifice prevăzute în fișa postului aferentă funcției publice pentru care se asigură interimatul și care nu are sancțiuni disciplinare nestinse. Asigurarea interimatului, precum și încetarea acestuia, se dispun sau, după caz, se constată, printr-un act administrativ al persoanei/organului care are competență legală de numire în funcție

[100, art. 49].

După cum am menționat anterior, doar secretarul consiliului local este recrutat prin concurs, iar în ceea ce privește ceilalți funcționari din aparatul primăriei, legea prevede că *„primarul numește, stabilește atribuțiile și încetează raporturile de serviciu sau de muncă cu șefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordinea autorității administrației publice locale respective, personalul primăriei, conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională”* [97, art. 29 lit. c)]. La rândul său, *„președintele raionului numește în funcții publice, modifică, suspendă și încetează, în condițiile legii, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici din aparatul președintelui, încheie și reziliază contractele individuale de muncă cu personalul aparatului fără statut de funcționar public, administrează personalul, stabilește atribuțiile acestora”,* iar *„condițiile numirii, angajării, promovării, sancționării și încetării raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului aparatului președintelui raionului, drepturile și obligațiile lui sunt stabilite de legislația în vigoare și de regulamentul aprobat de consiliul raional”* [97, art. 51]. În cazul personalului preturii de sector a municipiului, legiuitorul consacră expres că acesta este compus: *„din funcționari publici, supuși reglementărilor Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008, și din personal contractual, care desfășoară activități auxiliare, supus reglementărilor legislației muncii”* [97, art. 59 alin. (2)].

În baza celor menționate, suntem convinși că, reglementarea din art. 28 alin. (1) din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008: *„Ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face: prin concurs, promovare, transfer, detașare”* trebuie să prevadă numai două modalități de ocupare a funcției publice: *„Ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face: prin numire sau alegere”*. Promovare, transfer și detașare sunt căile de modificare a raportului de serviciu, după cum și este menționat în art. 44 al aceleiași legi, iar concursul este metoda utilizată în cazul numirii în funcție [162, p. 82].

Referitor la **încetarea funcției publice**, legiuitorul prevede următoarele cazuri [100, art. 61]: *„în circumstanțe ce nu depind de voința părților; eliberare din funcție; destituire; demisie”*. În primele trei cazuri, Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 reglementează expres că aceasta se face printr-un act administrativ emis de către persoana care are competență legală de numire în funcția publică [100, art. 62 alin. (2), art. 63 alin. (1), art. 64 alin. (1),]. Însă, în caz de demisie, este menționat că: *„Funcționarul public poate înceta raporturile de serviciu prin demisie comunicată în scris persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție, cu excepția situației în care conducătorul autorității publice a primit de la Centrul Național Anticorupție raportul privind rezultatele evaluării integrității instituționale până la finalizarea*

procedurilor disciplinare” [100, art. 65 alin. (1)]. Totuși, și în caz de demisie se emite actul administrativ.

Legislația României, spre exemplu, într-o situație similară, prevede cert: *„Încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici se face prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică și are loc în următoarele condiții: de drept; prin acordul părților, consemnat în scris; prin eliberare din funcția publică; prin destituire din funcția publică; prin demisie*” [112, art. 97].

Prin urmare, 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 constând 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.

b) Angajarea și eliberarea din funcție a salariatului

Angajarea salariaților este condiționată de anumite cerințe generale prevăzute de legislația muncii. Aceste condiții au caracter general sau special. Condițiile generale sunt prevăzute pentru toate categoriile de salariați, condițiile speciale sunt înaintate anumitor categorii de salariați. O condiție generală este atingerea vârstei necesare pentru încadrare în muncă. La condițiile speciale pot fi atribuite: examenul obligatoriu la angajare, actul de alegere sau numire în funcție pentru alte funcții etc. Cetățeanul capătă statutul de salariat din momentul încheierii contractului individual de muncă [117, p. 62].

Salariații din cadrul autorităților publice locale sunt angajați printr-un contract individual de muncă, negociat și încheiat (pe o durată determinată sau nedeterminată), în condițiile prevăzute de Codul Muncii și care constau într-o: *„înțelegere dintre salariat și angajator, prin care salariatul se obligă să presteze o muncă într-o anumită specialitate, calificare sau funcție, să respecte regulamentul intern al unității, iar angajatorul se obligă să-i asigure condițiile de muncă prevăzute de prezentul cod, de alte acte normative ce conțin norme ale dreptului muncii, de contractul colectiv de muncă, precum și să achite la timp și integral salariul*” [31, art. 45, 49, 54].

Prin contractul individual de muncă se face legalizarea angajării salariatului în cadrul autorității publice executive locale prin emiterea dispoziției de angajare de către primar – în cazul angajării salariatului în aparatul de lucru al primarului sau de către președintele raionului –

în cazul angajării salariatului în aparatul de lucru al președintelui raionului. Dispoziția trebuie să fie adusă la cunoștința lui, sub semnătură, în termen de 3 zile lucrătoare de la data semnării de către părți a contractului individual de muncă [148, p. 77].

Destituirea din funcție (încetarea contractului individual de muncă) a salariatului se face, ca și în cazul funcționarului public, în baza unui act administrativ individual – dispoziție [31, art. 81 alin. (3)]. Legislația în vigoare prevede mai multe condiții de încetare a contractului individual de muncă a salariatului, ca de pildă:

- din proprie inițiativă, anunțând angajatorul prin cerere scrisă cu cel puțin 14 zile calendaristice înainte de demisie [31, art. 85];

- din inițiativa administrației pentru următoarele motive: „a) *rezultatul nesatisfăcător al perioadei de probă (art. 63 alin.(2)); b) lichidarea unității sau încetarea activității angajatorului persoană fizică; c) reducerea numărului sau a statelor de personal din unitate; d) constatarea faptului că salariatul nu corespunde funcției deținute sau muncii prestate din cauza stării de sănătate, în conformitate cu certificatul medical; e) constatarea faptului că salariatul nu corespunde funcției deținute sau muncii prestate ca urmare a calificării insuficiente, confirmate prin hotărâre a comisiei de atestare; f) schimbarea proprietarului unității (în privința conducătorului unității, a adjuncților săi, a contabilului-șef); g) încălcarea repetată, pe parcursul unui an, a obligațiilor de muncă, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare; h) absența fără motive întemeiate de la lucru mai mult de 4 ore consecutive în timpul zilei de muncă; i) prezentarea la lucru în stare de ebrietate alcoolică, narcotică sau toxică, stabilită în modul prevăzut la art. 76 lit. k); j) săvârșirea la locul de muncă a unei sustrageri (inclusiv în proporții mici) din patrimoniul unității, stabilite prin hotărâre a instanței de judecată sau a organului de competență căruia ține aplicarea sancțiunilor administrative; k) comiterea de către salariatul care mănuieste nemijlocit valori bănești sau materiale a unor acțiuni culpabile dacă aceste acțiuni pot servi temei pentru pierderea încrederii angajatorului față de salariatul respectiv; l) încălcarea gravă repetată, pe parcursul unui an, a statutului instituției de învățământ de către un cadru didactic (art. 301); m) comiterea de către salariatul care îndeplinește funcții educative a unei fapte imorale incompatibile cu funcția deținută; n) aplicarea, chiar și o singură dată, de către un cadru didactic a violenței fizice sau psihice față de discipoli (art. 301); o) semnarea de către conducătorul unității (filialei, subdiviziunii), de către adjuncții săi sau de către contabilul-șef a unui act juridic nefondat care a cauzat prejudicii materiale unității; p) încălcarea gravă, chiar și o singură dată, a obligațiilor de muncă de către conducătorul unității, de către adjuncții săi sau de către contabilul-șef; r) prezentarea de către salariat angajatorului, la încheierea contractului individual de muncă, a unor documente false*

(art. 57 alin.(1)), fapt confirmat în modul stabilit; s) încheierea, vizând salariații ce prestează munca prin cumul, a unui contract individual de muncă cu o altă persoană care va exercita profesia, specialitatea sau funcția respectivă ca profesie, specialitate sau funcție de bază (art. 273); t) restabilirea la locul de muncă, conform hotărârii instanței de judecată, a persoanei care a îndeplinit anterior munca respectivă, dacă permutarea sau transferul salariatului la o altă muncă conform prezentului cod nu sunt posibile; u) transferarea salariatului la o altă unitate cu acordul celui transferat și al ambilor angajatori; v) refuzul salariatului de a continua munca în legătură cu schimbarea proprietarului unității sau reorganizarea acesteia, precum și a transferării unității în subordinea unui alt organ; x) refuzul salariatului de a fi transferat la o altă muncă pentru motive de sănătate, conform certificatului medical, refuzului salariatului de a fi transferat în altă localitate în legătură cu mutarea unității în această localitate (art. 74 alin. (1)); precum și z) pentru alte motive prevăzute de prezentul cod și de alte acte legislative” [31, art. 86];

- în circumstanțe ce nu depind de voința părților, în caz de: „a) deces al salariatului, declarare a acestuia decedat sau dispărut fără urmă prin hotărâre a instanței de judecată; b) deces al angajatorului persoană fizică, declarare a acestuia decedat sau dispărut fără urmă prin hotărâre a instanței de judecată; c) constatare a nulității contractului prin hotărâre a instanței de judecată – de la data rămânerii definitive a hotărârii respective, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 84 alin. (3); d) retragere, de către autoritățile competente, a autorizației (licenței) de activitate a unității – de la data retragerii acesteia; e) aplicare a pedepsei penale salariatului, prin hotărâre a instanței de judecată, care exclude posibilitatea de a continua munca la unitate – de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești; f) expirare a termenului contractului individual de muncă pe durată determinată – de la data prevăzută în contract, cu excepția cazului când raporturile de muncă continuă de fapt și nici una dintre părți nu a cerut încetarea lor, precum și a cazului prevăzut la art. 83 alin. (3); g) finalizare a lucrării prevăzute de contractul individual de muncă încheiat pentru perioada îndeplinirii unei anumite lucrări; h) încheiere a sezonului, în cazul contractului individual de muncă pentru îndeplinirea lucrărilor sezoniere; i) atingere a vârstei de 65 de ani de către conducătorul unității de stat, inclusiv municipale, sau al unității cu capital majoritar de stat; j) forță majoră, confirmată în modul stabilit, care exclude posibilitatea continuării raporturilor de muncă; k) alte temeuri prevăzute la art. 305 (a) rechemare, în modul stabilit de Guvern; b) declarare a salariatului „persona non grata”; precum și c) în alte cazuri prevăzute de legislația în vigoare) și la art. 310” [31, art. 82].

Comparând condițiile de încetare a raportului de serviciu al funcționarului public cu cele

de încetare a raportului de muncă al salariatului din cadrul autorităților publice locale, observăm că acestea din urmă sunt mai multe și mai diverse. Iar în privința condițiilor de angajare (învățare) în funcție, pentru ocuparea unei funcții publice sunt înaintate mult mai multe cerințe. Aceasta se datorează naturii regimului juridic aplicabil acestor două categorii de personal din cadrul APL. Funcționarilor publici li se aplică un regim de drept public (cu exigențe și restricții specifice exercitării puterii publice) de la angajare până la încetarea raporturilor de serviciu, pe când salariaților le este aplicat un regim de drept privat, care este mult mai liberal.

3.3. Competența funcționarului public și a altor categorii de personal

a) Competența funcționarilor publici

După cum am menționat în capitolul anterior, competența, ca element al statutului juridic al funcționarului public și al salariatului, include: drepturile, obligațiile, restricțiile și exigențele cu care funcționarul (salariatul) este investit prin lege în scopul exercitării funcției încredințate. Competența aparține funcției și nu funcționarului, acesta doar o exercită (o realizează în practică). În opinia unor autori, funcționarul odată investit legal într-o anumită funcție are dreptul să o exercite, în condițiile create de administrația publică. Competența funcționarilor publici este strict determinată de legislație și poartă un caracter general, impersonal și unilateral pentru toți funcționarii publici; aceasta nu poate fi modificată decât pe aceeași cale, ori de câte ori acest lucru este necesar în interesul general. Funcționarul public nu are, deci, drepturi subiective față de administrație și nu are posibilitatea legală să ceară modificarea acestor drepturi sau să se opună modificării lor.

După cum menționează prof. Victor Guțuleac, drepturile și obligațiile funcționarilor publici se stabilesc, de regulă, în limitele competenței organelor în care ei sunt încadrați în serviciul public; poartă caracter oficial; individualitatea lor constă în aceea că drepturile lor sunt în același timp și obligații, deoarece ele trebuie să fie executate în interesul serviciului; funcționarii publici au dreptul la promovare în serviciu, adică dreptul la carieră, la înlesniri speciale, dar și responsabilitate înaltă pentru săvârșirea contravențiilor [214, p. 135].

Unele dintre caracteristicile menționate mai sus sunt discutabile; fiind preluate din sistemul sovietic, ele contravin criteriilor europene de apreciere a competenței funcționarilor publici. Ne referim aici la *înlesniri*, fapt care transformă funcționarii publici într-o castă privilegiată a societății.

Legea-cadru nr.158/2008 consacră, în art. 14, următoarele *drepturi generale* ale funcționarului public, care se referă, deopotrivă, și la funcționarii din APL:

- „- să examineze probleme și să ia decizii în limitele competenței sale;
- să solicite, în limitele competenței sale, și să primească informația necesară de la alte autorități publice, precum și de la persoane fizice și juridice, indiferent de tipul de proprietate și de forma lor juridică de organizare;
- să-și cunoască drepturile și atribuțiile stipulate în fișa postului;
- să beneficieze de condiții normale de muncă și igienă, de natură să-i ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică, precum și de un salariu corespunzător complexității atribuțiilor funcției;
- să se adreseze Guvernului asupra cazurilor de încălcare a legislației referitoare la funcția publică și la statutul funcționarului public;
- dreptul de a fi promovat într-o funcție publică superioară”.

În opinia unor autori, drepturile funcționarilor publici nu pot fi privite ca și drepturi fundamentale ale oricărui cetățean, lăsate la atitudinea acestora de a se folosi sau nu de ele. Ele trebuie privite ca împuterniciri, atribuții sau elemente necesare pentru realizarea acestora din urmă. Spre exemplu, faptul că funcționarul public are dreptul să examineze cereri și să ia decizii presupune și obligația lui de a exercita acest drept, ori de câte ori este necesar [131, p. 112]. În principiu, și legiuitorul acceptă această idee. Astfel, în art. 37 alin. (1) din Legea nr. 158/2008 se prevede următoarele: „Funcționarul public are dreptul și obligația de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională”. În acest caz, legea prevede expres că dreptul la perfecționare nu este numai un drept, ci și o obligație. Asemenea concretizare ar fi binevenită pentru toate drepturile funcționarilor stabilite de lege.

Precum este bine știut, nu există drepturi și obligații independente unele de altele: fiecărui drept îi corespunde o obligație corelativă și fiecare obligație naște, la rândul ei, un drept. **Obligațiile funcționarului public** sunt consacrate în art. 22 alin. (1) din Legea nr. 158/2008 fiind următoarele:

- „- să respecte Constituția, legislația în vigoare, precum și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;
- să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor;
- să fie loial autorității publice în care activează;
- să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu;
- să păstreze, în conformitate cu legea, secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția informațiilor considerate de interes public;

- să respecte normele de conduită profesională prevăzute de lege;
- să respecte prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale;
- să respecte regulamentul intern”.

De asemenea, funcționarul public este obligat „să se conformeze dispozițiilor (ordinelor, poruncilor, indicațiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția publică” [100, art. 23]; „să prezinte, în condițiile legii, declarația de avere și interese personale; să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și cadourilor” [100, art. 24 alin. (1) și (2)]. Acestea sunt cele mai generale obligații, care se referă la toți funcționarii, iar pentru fiecare categorie de funcționari, legiuitorul stabilește și alte obligații corespunzătoare activității acestora.

O categorie de obligații asemănătoare ale funcționarului public sunt prevăzute și în Codul de conduită al funcționarului public din Republica Moldova nr. 25 din 22.02.08 [101]. Acest Cod „reglementează conduita funcționarului public în exercitarea funcției publice...în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice” [101, art. 1]. De asemenea, stabilește obligații „să nu admită influențe necorespunzătoare, în sensul Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale” [101, art. 11¹] sau „să evite conflictul de interese. Orice conflict de interese declarat de către un candidat la funcția publică trebuie să fie aplanat până la numirea sa în funcție” [101, art. 12]. Procedura privind declararea și soluționarea conflictelor de interese este reglementată de Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale [109].

Asemenea obligații sunt stabilite funcționarilor publici în toate statele democratice. Spre exemplu, în Franța, acestora le sunt stabilite: obligația îndeplinirii serviciului; obligația de supunere ierarhică; obligația de imparțialitate (abținerea de la orice favoritism și nepotism și asigurarea egalității de tratament); obligația de discreție și de păstrare a secretului profesional [79, p. 343], discreția profesională, care trebuie conciliată cu regulile privind transparența administrativă [160, p. 133]. La rândul lor, în România, funcționarii publici au următoarele obligații: să se consacre activității profesionale și îndeplinirii atribuțiilor funcției, să respecte normele de conduită profesională și civică, să respecte programul de lucru, să îndeplinească cu fidelitate și în mod conștiincios îndatoririle de serviciu, să se conformeze ordinelor și instrucțiunilor superiorilor, cu excepția celor vădit ilegale, să păstreze secretul de stat și

profesional, să furnizeze către public informația cerută, să se abțină de la orice act care să compromită prestigiul funcției pe care o deține, să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților ș.a. [112, art. 43-49].

Putem observa că obligațiile funcționarilor publici din Republica Moldova, în general, coincid cu obligațiile funcționarilor publici din alte state, doar că, ca și în exemplul cu alesul local, funcționarii publici trebuie să fie obligați la repararea pagubei materiale aduse persoanei printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, în condițiile art. 20 din Legea contenciosului administrativ, nr. 793/2000. Aceasta, în opinia noastră, va face posibilă răspunderea funcționarului public în cazul încălcării drepturilor persoanei prin emiterea actului administrativ ilicit, deoarece, la momentul actual, răspunderea aparține direct și nemijlocit autorităților administrației publice, nu funcționarilor săi (ca și în concepția civilistă, unde răspunderea directă și nemijlocită o are prepusul și numai în anumite condiții comitentul).

De rând cu obligațiile, legislația Republicii Moldova prevede pentru funcționarii publici unele **incompatibilități** și **restricții**. Astfel, din categoria incompatibilităților fac parte [100, art. 25]:

„ - *calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit;*

- *funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale, ori să înlesnească, în virtutea funcției sale, activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice și juridice;*

- *funcționarul public poate cumula, în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea, atribuțiile funcției sale cu atribuțiile funcției publice temporar vacante;*

- *funcționarul public nu poate fi mandatar al unor terțe persoane în autoritatea publică în care își desfășoară activitatea;*

- *alte incompatibilități și conflicte de interese se stabilesc prin legislație specială”.*

Restricțiile stabilite de legislația în vigoare se referă la ierarhia funcției publice și la limitarea dreptului de a primi cadouri. Astfel, „*funcționarul public nu poate exercita o funcție publică în subordinea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate și soră a soțului/soției) în cadrul aceleiași autorități publice. Persoanele care se află în asemenea situație vor întreprinde acțiuni în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite în termen de 2 luni. În cazul în care această condiție nu se respectă, funcționarul public se transferă într-o funcție care ar exclude o astfel de subordonare, iar dacă transferul nu este posibil, acesta este eliberat din funcția publică deținută” [100, art. 26].*

Ca și în cazul demnitarului public, funcționarului public îi este interzis „*să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate lui personal sau familiei lui, dacă oferirea sau acordarea lor este legată, în mod direct sau indirect, de îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Interdicția specificată la alin. (1) nu se aplică în privința cadourilor primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern. Modul de declarare, evaluare, evidență, păstrare, utilizare și răscumpărare a acestor cadouri este reglementat de Guvern*” [101, art. 11 alin. (1), (3)].

Asemenea restricții sunt caracteristice tuturor statelor democratice, cu unele diferențe de exprimare. Spre exemplu, potrivit art. 47 alin. (1) din Legea României privind statutul funcționarilor publici. nr. 188 din 08.12.1999, „*funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje*”.

În Republica Moldova, restricțiile pentru funcționarii publici în vederea interzicerii deținerii unor conturi nedeclarate în băncile din străinătate, precum și primirii unor daruri și servicii pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, erau prevăzute de Legea (abrogată) cu privire la serviciul public nr. 443-XIII din 04.05.95, art. 11 alin. (3). Considerăm că, pentru a spori restricțiile față de funcționarii publici, în scopul prevenirii faptelor de corupție, cele două restricții sus-menționate, totuși, ar trebui să fie regăsite în Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008. Respectiv, alin. (3) al art. 11 din Codul de conduită a funcționarului public din Republica Moldova nr. 25 din 22.02.08, „*interdicția specificată la alin. (1) nu se aplică în privința cadourilor primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern*” e de dorit să fie exclus, iar Hotărârea Guvernului nr. 14 din 22.02.2013 să fie abrogată [71].

În opinia noastră, pentru optimizarea activității administrației publice ar fi binevenită completarea legislației cu încă o restricție, pe care o regăsim în România, cu următorul conținut: „*funcționarilor publici le este interzis să primească direct cereri a căror rezolvare intră în competența lor sau să discute direct cu petenții, cu excepția celor cărora le sunt stabilite asemenea atribuții, precum și să intervină pentru soluționarea acestor cereri*” [112, art. 48 alin. (2)]. Chiar dacă această faptă este consacrată în legislația noastră ca abatere disciplinară (art. 57 c) din Legea nr. 158/2008), totuși, indicarea acestor acțiuni ca restricții ar fi mult mai eficientă.

Garanțiile sociale

Potrivit Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008, funcționarului public i se acordă ajutoare materiale în vederea soluționării problemelor sociale și de trai în conformitate cu legea. La fel, funcționarul public beneficiază de pensie în condițiile Legii privind pensiile de asigurări sociale

de stat [100, art. 42 alin. (1) și (2)].

b) Competența salariaților

După cum am amintit mai sus, salariații sunt supuși regimului juridic de drept privat, stabilit de Codul Muncii, care, reglementând nivelul minim al drepturilor și garanțiilor de muncă pentru salariați, prevede: „*Contractele individuale de muncă, contractele colective de muncă și convențiile colective pot stabili pentru salariați drepturi și garanții de muncă suplimentare*” [31, art. 11]. Dintre acestea, putem menționa următoarele **drepturi** [31, art. 9]:

- „- *la încheierea, modificarea, suspendarea și desfacerea contractului individual de muncă;*
- *dreptul la muncă, conform clauzelor contractului individual de muncă;*
- *la achitarea la timp și integrală a salariului;*
- *la odihnă;*
- *la informare deplină și veridică despre condițiile de muncă și cerințele față de protecția și igiena muncii la locul de muncă;*
- *la adresare către angajator, patronate, sindicate, organele administrației publice centrale și locale, organele de jurisdicție a muncii;*
- *la formare profesională, reciclare și perfecționare;*
- *la libera asociere în sindicate, inclusiv la constituirea de organizații sindicale și aderarea la acestea pentru apărarea drepturilor sale de muncă;*
- *la purtare de negocieri colective și încheiere a contractului colectiv de muncă;*
- *la apărare, prin metode neinterzise de lege, a drepturilor sale de muncă, a libertăților și intereselor sale legitime;*
- *la soluționarea litigiilor individuale de muncă și a conflictelor colective de muncă, inclusiv dreptul la grevă;*
- *la repararea prejudiciului material și a celui moral cauzat în legătură cu îndeplinirea obligațiilor de muncă;*
- *la asigurarea socială și medicală obligatorie”.*

Respectiv, sunt prevăzute și **obligații**:

- „- *să-și îndeplinească conștiincios obligațiile de muncă prevăzute de contractul individual de muncă;*
- *să îndeplinească normele de muncă stabilite;*
- *să respecte cerințele regulamentului intern al unității și să poarte în permanență asupra sa permisul nominal de acces la locul de muncă, acordat de angajator;*
- *să respecte disciplina muncii;*

- să manifeste un comportament nediscriminatoriu în raport cu ceilalți salariați și cu angajatorul;

- să respecte dreptul la demnitate în muncă al celorlalți salariați;

- să respecte cerințele de protecție și igienă a muncii;

- să manifeste o atitudine gospodărească față de bunurile angajatorului și ale altor salariați;

- să informeze de îndată angajatorul sau conducătorul nemijlocit despre orice situație care prezintă pericol pentru viața și sănătatea oamenilor sau pentru integritatea patrimoniului angajatorului;

- să achite contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală în modul stabilit;

- să îndeplinească alte obligații prevăzute de legislația în vigoare, de contractul colectiv de muncă și de convențiile colective” [31, art. 9 alin. (1) și (2)].

Conținutul acestor drepturi și obligații se exprimă prin posibilitatea juridică de a acționa, care pretinde de a se folosi de bunuri și de a se satisface, în limitele stabilite, interesele și cerințele reciproce ale altor subiecte [124, p. 53].

Garanțiile juridice ale acestor drepturi și obligații de muncă sunt măsuri juridice fixate în legislația muncii [117, p. 62]. Spre exemplu, în caz de „*deplasare în interes de serviciu; transferare la lucru într-o altă localitate; îmbinare a muncii cu studiile; încetare a contractului individual de muncă; precum și în alte cazuri*”.

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 (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, adică nu se discută, ci se execută, 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.

3.4. Responsabilitatea și răspunderea juridică a funcționarului și a altor categorii de personal

a) Responsabilitatea și răspunderea juridică a funcționarilor publici

Pe lângă drepturi, obligații, atribuții și competențe, statutul juridic al funcționarului public

include responsabilitatea și răspunderea juridică a acestuia care urmărește atât un scop preventiv, cât și unul sancționator. În literatura de specialitate, responsabilitatea funcționarilor publici, a fost definită prin raportarea conștientă la nevoile sociale, la sarcinile pe care le au și pe care le consideră îndatoriri de prim ordin. Respectiv, pentru funcționarii responsabili social, menționează prof. Ioan Alexandru, realizarea sarcinilor de serviciu, rezolvarea cu promptitudine și seriozitate a problemelor cetățenilor reprezintă felul de a fi și scopul existenței lor sociale. Iar în opinia prof. Antonie Iorgovan, în comportamentul funcționarului public trebuie să primeze responsabilitatea, acesta trebuie să fie convins că slujirea cu credință a interesului public este baza comportamentului său profesional și moral [42, p. 208].

După cum se evaluează, responsabilitatea, în cazul funcționarilor publici, înseamnă existența unei atitudini pline de sollicitudine față de problemele cetățenilor, implicarea lor cu obiectivitate și profesionalism în realizarea sarcinilor funcțiilor lor, funcții înțelese ca adevărate misiuni sociale [79, p. 365]. În opoziție cu atitudinea conștientă de responsabilitate socială a funcționarilor publici se află atitudinea de delăsare, indiferență și birocratism față de problemele celor pe care trebuie să-i slujească. Atunci când funcționarii publici săvârșesc abateri, produc prejudicii și tulburări bunului mers al activității sau prestigiului autorităților din care fac parte, săvârșesc abuzuri de orice natură sau lezează drepturile și interesele legitime ale cetățenilor, intervine ceea ce se numește - răspunderea juridică a acestora.

În același context, prof. Antonie Iorgovan afirmă că formarea funcționarilor cu un înalt spirit de responsabilitate, în condițiile societății moderne, trebuie să fie o preocupare permanentă nu doar a teoreticienilor și a științei administrative, dar și a legiuitorilor și a guvernanților. În unele țări, susține autorul, s-a format un adevărat cult pentru funcția publică și funcționarul public. Iar o dimensiune aparte în procesul de formare a spiritului de responsabilitate al funcționarilor publici o are școala în care ei se formează ca specialiști și ca profesioniști în probleme de administrație. Tocmai de aceea, în cadrul procesului de instrucție și educație a celor care se pregătesc pentru funcțiile din administrația publică trebuie realizată o conjugare mai accentuată a tuturor factorilor educaționali [79, p. 366].

Responsabilitatea funcționarilor este strâns legată de comportamentul etic al acestora. În acest sens, majoritatea statelor europene au adoptat coduri de conduită pentru funcționarii publici, care devin din ce în ce mai importante în ultimii ani [26, p. 31]. În Republica Moldova, Codul de conduită a funcționarilor publici a fost adoptat prin Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25 din 22.02.08 [101]. 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.

Drept exemplu ne poate servi experiența României, unde, în condițiile aderării la Uniunea Europeană, atitudinea față de responsabilitatea funcționarilor publici a căpătat noi valențe, fiind puse în valoare prevederile art. 11 și ale art. 20 din Constituția României, potrivit cărora, tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern, iar drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și celelalte tratate la care România este parte. Asemenea prevederi se conțin și în Constituția Republicii Moldova; acestea, însă, nu funcționează de la sine, ele trebuie să fie aplicate după toate rigorile științei administrației și ale practicii internaționale.

De asemenea, trebuie să se țină cont de faptul că, în contextul dreptului comunitar, cadrul normativ privind funcția publică a fost influențat de adoptarea de către Comisia Europeană a Cărții Albe cu privire la reforma administrativă, încă din martie 2000. Acest document a evidențiat principiile administrației publice la nivel european, punându-se accent pe calitatea serviciilor oferite, independența funcționarilor, angajarea, răspunderea acestora pentru toate faptele săvârșite, eficiența și transparența serviciului public prestat cetățenilor europeni, inclusiv pe principiul responsabilității. Așadar, responsabilitatea este unul dintre principiile de bază ale buneii guvernări, însă implementarea acestuia solicită eforturi considerabile, inclusiv de instruire a funcționarilor publici, și o monitorizare (supraveghere) permanentă. În literatura de specialitate se afirmă faptul că, respectarea principiului responsabilității poate fi supravegheată prin controlul exercitat de public, dar, nu în ultimul rând, supravegherea trebuie să vină pe calea sistemului ierarhic superior și din partea colegilor [155, p. 188].

Într-o altă opinie, elaborarea unui cadru moral adecvat și a unui mecanism de implementare a eticii în sfera executivă va intensifica percepția publicului la cea mai importantă unitate de măsură a oricărui sistem pentru transparența guvernamentală, va favoriza cu certitudine eficiența procesului de soluționare a plângerilor, va contribui la reducerea numărului de cazuri de comportament neadecvat, va stabili gradul de utilizare a sistemului nou prin crearea unui cadru mai bun pentru discutarea încălcărilor principiilor de etică a funcționarilor din sfera executivă [26, p. 42-43].

În acest context, legea trebuie să prevadă 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.

Răspunderea juridică a funcționarului public, menționează unii autori, intervine ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite în timpul exercitării funcției sau în legătură cu exercitarea acesteia

[131, p. 117]. Responsabilitatea, însă, precum am deslușit mai sus, ține de moralitate și de încălcarea normelor etice. Aceasta precede răspunderea și o poate elimina, în cazul în care este conștientizată.

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 [100, art. 22 și 23 alin. (1)]. Respectarea acestor obligații este asigurată, de asemenea, prin lege. Astfel, „*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*” [100, art. 56]. Dintre formele răspunderii juridice a funcționarilor publici, doar răspunderea disciplinară este consacrată în Legea-cadru nr. 158/2008, iar celelalte (civilă, administrativă și penală) sunt reglementate de legislația civilă, penală, contravențională și de instituția contenciosului administrativ. Deși nu este prea clar ce a avut în vedere legiuitorul menționând că, funcționarul public poartă răspundere civilă pentru fapte ilicite săvârșite în timpul exercitării funcției, presupunem că acesta s-a referit la funcțiile în care angajatul încheie un acord suplimentar de răspundere materială (prevăzut de Codul Muncii) pentru daunele aduse bunurilor materiale încredințate pentru utilizare în scop de serviciu (aparate electronice, mobilier ș. a.), cu condiția că vinovăția acestuia este vădită.

După cum am arătat 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. Astfel, la răspunderea administrativă rămân, cu certitudine, celelalte două forme: administrativ-disciplinară, reglementată de Legea nr. 158/2008, și administrativ-patrimonială, consacrată în Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000. În legea respectivă ar fi binevenit să fie reglementate următoarele forme de răspundere care pot fi aplicate funcționarului public: *administrativă (administrativ-disciplinară și administrativ-patrimonială (contenciosul administrativ); contravențională; penală*.

Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici este consacrată în Legea-cadru nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public. În opinia noastră, aceasta constituie un progres în determinarea statutului juridic al funcționarului public, dat fiind faptul că, până în 2008 răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici era reglementată de Codul Muncii, la fel ca și cea a oricărui angajat (salariat). Ne-am expus părerea de mai multe ori în acest sens, considerând că funcționarul public, ca reprezentant (purtător) al puterii publice, urmează a fi tras la răspundere administrativ-disciplinară mult mai strictă decât

angajații de rând [131, p. 119].

Cu toate acestea, spre deosebire de Codul Muncii, Legea-cadru nr. 158/2008 stabilește mai multe abateri disciplinare specifice, care aduc atingere procesului de administrare, de exemplu:

- „- *întârzierea sistematică la serviciu;*
- *absențele nemotivate de la serviciu mai mult de 4 ore pe parcursul unei zile lucrătoare;*
- *intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal;*
- *nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției;*
- *refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu;*
- *neglijența repetată sau tergiversarea sistematică a îndeplinirii sarcinilor;*
- *acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează;*
- *încălcarea normelor de conduită a funcționarului public;*
- *desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic;*
- *încălcarea prevederilor referitoare la obligații, incompatibilități, conflict de interese și restricții stabilite prin lege;*
- *încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici;*
- *alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și funcționarilor publici”* [100, art. 57].

Este important de menționat faptul că, normele de conduită a funcționarului public sunt prevăzute în Codul de conduită a funcționarului public [101], încălcarea căruia, după cum se reglementează în art. 1 alin. (4) din acest Cod, constituie abatere disciplinară.

Sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarului public în caz de săvârșire a faptelor menționate mai sus sunt:

- „- *avertisment;*
- *mustrare;*
- *mustrare aspră;*
- *suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an;*
- *suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani;*
- *destituirea din funcția publică”* [100, art. 58].

De asemenea, în aceeași Lege este consacrată și procedura de aplicare a sancțiunilor disciplinare față de funcționarul public. Totodată, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a elaborat un Ghid metodic privind „Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public” [237].

Astfel, „*sanctiunea disciplinară, cu excepția avertismentului, nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a funcționarului public de către comisia de disciplină*” [100, art. 59]. Toate autoritățile publice sunt obligate să constituie o comisie de disciplină printr-un act administrativ al conducătorului său, care trebuie să întrunească câteva elemente obligatorii, bunăoară: „*inclusiunea în calitate de membru al comisiei a reprezentanților organelor sindicale sau a reprezentanților funcționarilor publici, iar numărul membrilor comisiei de disciplină este, de regulă, 5, și, ca excepție, 3, în cazul autorităților publice locale (din Regulamentul cu privire la activitatea comisiei de disciplină)*” [100, Anexa nr. 7, pct. 4-12]. Procedura trebuie să fie efectuată în termen de cel mult o lună de la data constatării faptei. La individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține cont de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, de circumstanțele în care aceasta a fost săvârșită, de comportamentul funcționarului public în timpul serviciului, precum și de existența altor sancțiuni disciplinare al căror termen nu a expirat. După cercetarea prealabilă, comisia de disciplină propune autorității publice respective sancțiunea aplicabilă funcționarului public vinovat.

Sanctiunea disciplinară, potrivit art. 59 alin. (1) din Legea nr. 158/2008, se aplică „*în termen de cel mult 6 luni de la data săvârșirii abaterii, de către persoana/organul care are competența legală de numire în funcție*”, prin actul administrativ emis de către persoana/organul care are competența legală de numire în funcție. Actul administrativ de sancționare trebuie emis în termenul stabilit de la recepționarea demersului comisiei de disciplină [100, Anexa nr. 7, pct. 62, 63, 65].

Pentru respectarea unuia dintre principiile speciale (procesuale) ale administrației publice, și anume, a principiului promptitudinii (rapidității) în executare, considerăm că, termenul de aplicare a sancțiunii disciplinare, de 6 luni, menționat în norma de mai sus, ar fi oportun să fie redus până la 2 luni, dintre care o lună - pentru cercetarea prealabilă și cea de a doua lună - pentru adoptarea actului administrativ de aplicare a răspunderii și de sancționare a funcționarului public de către autoritatea administrației publice.

Actul administrativ de sancționare disciplinară este adus la cunoștință făptuitorului în termen de 5 zile de la emitere. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audiere, de a-și prezenta argumentele sau de a semna declarația privind abaterile disciplinare care i se impută, precum și refuzul funcționarului public de a semna actul administrativ cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare, se consemnează într-un proces-verbal. În cazul în care fapta funcționarului public conține componentele unei abateri disciplinare și ale unei infracțiuni, procedura cercetării de către comisia de disciplină se suspendă până la dispunerea neîncheierii urmăririi penale și a scoaterii de sub urmărire penală, ori încetării urmăririi penale sau până la

data la care instanța de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal.

De asemenea, „*actul administrativ de sancționare disciplinară poate fi atacat de către funcționarul public în instanța de contencios administrativ. Termenul de acțiune a sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an de la data aplicării. Dacă pe parcursul acestui termen funcționarul public nu va fi supus unei noi sancțiuni disciplinare, se consideră că lui nu i s-a aplicat sancțiunea disciplinară*”, adică se sting antecedentele de sancționare disciplinară [100, art. 60].

Atragem atenția că, odată cu adoptarea noului cadru normativ, a crescut atât numărul abaterilor disciplinare depistate și al sancțiunilor aplicate, cât și calitatea acestora, fiind aduse în concordanță cu standardele europene.

În concluzie, putem spune că legiuitorul, prin stabilirea răspunderii disciplinare adecvate funcționarului public direct în actul normativ care reglementează statutul juridic al acestuia, și-a îndeplinit misiunea de asigurare a ordinii și disciplinei în administrația publică, atât centrală, cât și locală. În ce măsură, însă, va fi realizat acest obiectiv depinde de corectitudinea și promptitudinea aplicării față de funcționarii publici vinovați a măsurilor de răspundere stabilite de lege.

Răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarilor publici își are fundamentul constituțional în art. 53 alin. (1) din Constituție și este reglementată de Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, având drept scop: „*contracacarea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea și disciplinarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept*”, astfel încât „*orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată*” [90, art. 1]. Din analiza acestei norme observăm că, răspunderea administrativ-patrimonială constă din două aspecte: a) anularea actului administrativ vătămător sau obligarea autorității publice să rezolve cererea persoanei vătămăte, referitoare la un drept recunoscut de lege și b) despăgubirea (repararea prejudiciului cauzat de actul administrativ ilicit sau de refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege).

Sancțiunea de anulare a actului administrativ ilicit are drept scop atât înlăturarea abuzului și excesului de putere al autorităților publice, cât și promovarea spiritului de legalitate în activitatea funcționarilor publici care urmează să tragă învățăminte din greșelile altora (sau din propriile greșeli) pentru a nu le repeta. Prejudiciul, la rândul său, poate fi atât de natură

materială, cât și de natură morală. În opinia unor autori, despăgubirile se fac din bugetul autorității publice pârâte și nu din buzunarul funcționarului public vinovat de emiterea actului administrativ ilicit. Indirect, este vinovat statul că a selectat astfel de funcționari care aduc prejudicii, dar, de fapt, vinovată este persoana (funcționarul) care trebuie să răspundă personal. Deși art. 20 din Legea nr. 793/2000 prevede atragerea în proces a funcționarilor publici și răspunderea solidară a acestora, în cazul în care se cer și despăgubiri, practica demonstrează că, acest lucru se întâmplă foarte rar, deoarece Legea-cadru la acest capitol nu stipulează anumite condiții [132, p. 141-142].

După cum am menționat anterior, însăși justiția administrativă nu funcționează eficient în țara noastră din următoarele motive:

- nu au fost înființate instanțe specializate de contencios administrativ, așa cum este prevăzut în dispozițiile finale din Legea-cadru nr. 793, adoptată la 10.02.2000;

- Legea-cadru conține insuficiente norme de procedură, aceasta a stabilit că va fi completată, în caz de necesitate, cu norme ale Codului de Procedură civilă, însă legiuitorul a înțeles tocmai invers și a transferat întreaga procedură de contencios administrativ în acest Cod [34, art. 277].

- după cum în procedura civilă părțile nu sunt obligate să participe la examinarea cauzelor civile, autoritățile publice pârâte și, mai ales, funcționarii publici atrași în proces nu se prezintă în instanță, tergiversând examinarea cauzelor de contencios administrativ ani în șir;

- după 16 ani de la adoptarea Legii contenciosului administrativ, în instanțele noastre nu există cauze de contencios administrativ, ci așa-numitele „cauze civile în ordinea contenciosului administrativ”.

Toate acestea constituie piedici serioase în aplicarea răspunderii administrativ-patrimoniale față de autoritățile publice și funcționarii publici care se fac vinovați de emiterea actelor administrative prin care se încalcă drepturile legitime ale cetățenilor. Drept consecință, se pierde încrederea cetățenilor în corectitudinea și legalitatea administrației publice.

Sumând cele expuse, socotim că, răspunderea administrativ-patrimonială, sub forma contenciosului administrativ, este un instrument eficient de asigurare a legalității activității tuturor categoriilor de personal din administrația publică, atât centrală, cât și locală. Prin urmare, legiuitorul trebuie să ia toate măsurile pentru ca această instituție juridică să funcționeze după modelul statelor europene.

Răspunderea contravențională a funcționarului public din Republica Moldova este, după cum am menționat, consacrată în Codul Contravențional nr. 218-XVI din 24.10.08, care definește funcționarul public (deși utilizează denumirea improprie de „*persoană cu funcție de*

răspundere”) ca fiind un subiect special al faptei contravenționale [35, art. 16 alin (6)]. Fapta contravențională săvârșită de funcționarul public trebuie să aibă loc în timpul și în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Astfel, conform Codului Contravențional, funcționarul public poate fi tras la răspundere contravențională pentru săvârșirea contravențiilor prevăzute în art. 264 și în Capitolul XVI „*Contravenții ce afectează activitatea autorităților publice*”, care nemijlocit este legată de funcționarii publici din cadrul acestor autorități. Procedura de constatare, contestare și aplicare a contravenției este prevăzută în art. 440-464. Atacarea hotărârii judecătorești se reglementează potrivit prevederilor Capitolului VIII și Capitolului IX din Codul respectiv [35].

Răspunderea penală a funcționarului public este reglementată de Codul Penal, nr. 985-XV din 18.04.2002 [32], într-un capitol separat, Capitolul XV (art. 324-332), intitulat „*Infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică*”, care cuprinde următoarele infracțiuni: *coruperea pasivă; coruperea activă; traficul de influență; abuzul de putere sau abuzul de serviciu; excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu; neglijența în serviciu; încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate; falsul în acte publice.*

Răspunderea penală este cea mai gravă formă de răspundere aplicabilă funcționarilor publici, în cazul săvârșirii de către aceștia a infracțiunilor enumerate mai sus, în legătură cu realizarea îndatoririlor de serviciu sau în timpul executării lor. Ca măsură de asigurare a corectitudinii (eficienței) aplicării răspunderii penale, legislația în vigoare prevede suspendarea raporturilor de serviciu de către autoritatea publică în următoarele cazuri: „*dacă funcționarul public este arestat preventiv sau îi este aplicat arestul administrativ; pe durata anchetei de serviciu în privința funcționarului public, dacă exercitarea în continuare a atribuțiilor de către acesta ar putea afecta desfășurarea obiectivă a anchetei și rezultatele acesteia; în cazul recunoașterii în calitate de bănuț sau emiterii în privința acestuia a ordonanței de punere sub învinuire, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești*” [100, art. 53].

În acest context, unii autori susțin ideea potrivit căreia, conducătorul aparatului de lucru are obligația să anunțe și să prezinte organului de urmărire penală materialele necesare cu privire la săvârșirea infracțiunii de către funcționarul din subordine. Ulterior, pe baza deciziei instanței respective, funcția acestui funcționar se suspendă de conducătorul autorității, în mod obligatoriu, dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de Statut [214, p. 148].

Făcând o comparație, la acest capitol, cu legislația României, vom observa că, aceasta conține prevederi mult mai clare. Astfel, *conducătorul este obligat să dispună de suspendarea funcționarului public din funcție; să dispună mutarea temporară a funcționarului public în*

cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității; dacă instanța de judecată dispune încetarea procesului penal, suspendarea din funcția publică încetează, iar funcționarul public respectiv își va relua activitatea în funcția publică deținută anterior perioadei de suspendare [18, p. 190]. De asemenea, este mult mai reușită denumirea Titlului VI al Codului Penal român, consacrat acestor infracțiuni: „*Infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul*”. Spre deosebire de legislația noastră, legiuitorul român precizează care este subiectul acestor infracțiuni, divizându-le în două categorii, a căror deosebire de esență este determinată de subiecții activi. Astfel, la *infracțiunile de serviciu* subiect activ nu poate fi decât un funcționar public sau un funcționar, pe când *infracțiunile în legătură cu serviciul* pot fi comise de orice persoană. O altă deosebire constă în faptul că, la *infracțiunile de serviciu* elementul material al laturii obiective constă în încălcarea obligațiilor de serviciu de către un funcționar public, iar la *infracțiunile în legătură cu serviciul* activitatea ilicită a subiectului activ este distinctă de activitatea de serviciu, fiind, totuși, în strânsă legătură cu aceasta și influențându-o negativ [18, p. 190].

Prin urmare, putem preciza că, răspunderea juridică a funcționarilor publici este unul dintre cele mai complexe elemente ale statutului juridic al funcționarului public din cadrul APL. Practic, toate formele de răspundere juridică îi sunt aplicabile, ceea ce trebuie să-l motiveze la a se autoperfecționa.

b) Răspunderea juridică a salariatului

Răspunderea juridică pentru încălcarea obligațiilor de muncă de către salariați este stabilită sub formă de sancțiuni prevăzute în legislația muncii, legislația penală, legislația administrativă [117, p. 62] și în legislația contravențională. Salariații din aparatul executiv al autorităților publice locale sunt supuși aceluiași forme de răspundere juridică ca și funcționarii publici, însă acestea diferă datorită regimului juridic aplicabil pe perioada de angajare de drept public pentru primii, și, respectiv, de drept privat pentru cei din urmă. Astfel:

- dacă funcționarii publici poartă răspundere disciplinară în baza prevederilor Legii nr. 158/2008, atunci răspunderea disciplinară a salariaților este prevăzută de Codul Muncii nr. 154/2003;

- dacă funcționarii publici poartă răspundere administrativ-patrimonială în conformitate cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000, atunci salariații pot fi trași la răspundere materială în baza Codului Civil și a Codului Muncii;

- în cazul răspunderii penale și al celei contravenționale, salariații sunt subiecți generali ai infracțiunii sau contravenției, pe când, funcționarii publici sunt subiecți speciali.

Astfel, Codul Muncii, nr. 154/2003, reglementează două forme de răspundere a salariaților: *răspunderea disciplinară* (art. 206-211) și *răspunderea materială* (art. 333-347). Analizând articolele care se referă la *răspunderea disciplinară*, putem observa că, acestea consacră doar sancțiunile disciplinare, organele și procedura de aplicare a lor, pe când abaterile disciplinare lipsesc. Prin urmare, acestea trebuie să fie prevăzute în Regulamentele interne ale instituțiilor publice și private care au personal angajat. Potrivit art. 199 alin. (1) lit. e) din Codul Muncii, conținutul regulamentului intern al unității trebuie să conțină prevederi și cu privire la sancțiunile aplicabile potrivit legislației în vigoare. Având în vedere acest fapt, angajatorul trebuie să fie foarte atent la întocmirea acestuia, și anume la determinarea abaterilor disciplinare, deoarece, după cum se precizează în literatura de specialitate, în urma săvârșirii acestora, salariatul vinovat încalcă una sau mai multe obligații de muncă. În același timp, el atentează la relațiile sociale care se formează în interiorul unității și care vizează, concomitent, disciplina la locul de muncă și ordinea interioară a unității. Adică, poate fi recunoscută drept abatere disciplinară nu doar încălcarea obligațiilor de serviciu, ci și a regulilor de comportament [161, p. 348].

În conformitate cu prevederile din art. 206 alin. (1) din Codul Muncii, „*pentru încălcarea disciplinei de muncă angajatorul are dreptul să aplice față de salariat următoarele sancțiuni disciplinare: avertismentul; mustrarea; mustrarea aspră; concedierea (în temeiurile prevăzute la art. 86 alin. (1) lit. g)-r)*”. În același articol este menționat că, „*legislația în vigoare poate prevedea pentru unele categorii de salariați și alte sancțiuni disciplinare*”.

Făcând o comparație a abaterilor disciplinare și a sancțiunilor aplicate funcționarilor publici și salariaților observăm că, există o deosebire nu doar din punctul de vedere al regimului juridic aplicabil (drept public, în primul caz, și drept privat, în al doilea caz), dar și din punctul de vedere al conținutului și volumului acestora.

Procedura de aplicare a sancțiunilor, prevăzută în art. 208 din Codul Muncii, în mare parte, coincide cu cea aplicată funcționarilor publici [100, art. 59 alin. (1)]. Prin urmare, putem generaliza că:

- regimul juridic și procedura de aplicare a răspunderii disciplinare față de angajații din organele administrației publice și ceilalți angajați diferă;

- dacă la majoritatea angajaților la aplicarea răspunderii disciplinare ne conducem numai de normele Dreptului privat (Codul Muncii), atunci pentru angajații din organele administrației publice – și de normele dreptului public;

- până la urmă, legalitatea privind aplicarea răspunderii disciplinare pentru angajații din organele administrației publice poate fi contestată în instanța de contencios administrativ, nu, însă, în cea de fond.

Răspunderea materială a salariatului constă în obligația acestuia de a repara prejudiciul material cauzat angajatorului [31, art. 333], în anumite cazuri [31, art. 338]. Potrivit art. 340 din Codul Muncii, „în cazul în care salariații execută în comun anumite genuri de lucrări legate de păstrarea, prelucrarea, vânzarea (livrarea), transportarea sau folosirea în procesul muncii a valorilor ce le-au fost transmise, fiind imposibilă delimitarea răspunderii materiale a fiecărui salariat și încheierea cu acesta a unui contract cu privire la răspunderea materială individuală deplină, poate fi instituită răspunderea materială colectivă (de brigadă)”.

Remarcăm că, răspunderea materială a salariatului nu este identică cu cea a angajatorului. Astfel, angajatorul, în cazul nostru – primarul sau președintele raionului, care sunt responsabili de salariații din cadrul aparatelor lor de lucru, în toate cazurile de producere a unui prejudiciu material, îl repară integral. Salariatul, însă, este obligat la o asemenea reparare doar în cazurile expres prevăzute la art. 338 din Codul Muncii. În rest, salariatul poartă răspundere materială limitată, care, potrivit art. 336 din Cod, nu poate depăși un salariu mediu lunar al acestuia, stabilit prin modul de calculare a salariului mediu.

Un alt avantaj, prevăzut de legislația muncii pentru răspunderea materială a salariatului, constă în faptul că, angajatorul are dreptul la repararea prejudiciului material cauzat de salariat, însă nu are și obligația de a cere realizarea acestui drept în toate cazurile formal prevăzute de legislație. Din aceste considerente, angajatorul, în conformitate cu art. 335 alin. (1) din Codul Muncii, ținând cont de circumstanțele concrete în care a fost cauzat prejudiciul material, este în drept să renunțe, integral sau parțial, la repararea acestuia de către salariatul vinovat [124, p. 260-261]. Repararea prejudiciului material din partea salariatului poate fi efectuată benevol (art. 343, Codul muncii) sau prin ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) angajatorului care trebuie să fie emis în termen de cel mult o lună din ziua stabilirii mărimii prejudiciului [31, art. 344 alin. (1).

Răspunderea contravențională a salariatului

Definiția dată „persoanei cu funcție de răspundere” din Codul Contravențional este una generală care se atribuie atât funcționarilor publici, cât și celorlalți angajați (salariați) din aparatul autorităților publice locale. Prin urmare, salariatul din APL, ca și funcționarul public din cadrul acestei autorități, este sancționat potrivit prevederilor Codului Contravențional, nr. 218-XVI din 24.10.2008, pentru săvârșirea contravențiilor prevăzute în Capitolul XVI „*Contravenții ce afectează activitatea autorităților publice*”.

Răspunderea penală a salariatului este reglementată de Codul Penal, nr. 985/2002. Ca și în cazul funcționarului public, considerăm că, legislația trebuie să prevadă strict obligația conducătorului aparatului de lucru, să anunțe și să prezinte instanței de urmărire penală, materialele necesare cu privire la săvârșirea infracțiunii de către salariatul din subordine,

suspendarea funcției etc. Adică, în cazul dat, este necesară reglementarea strictă a procedurii administrative.

În concluzie, putem menționa că, toate formele de răspundere juridică a personalului din aparatul autorităților publice locale au drept scop îmbunătățirea activității acestora, respectarea principiilor statului de drept, apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în cazul în care acestea sunt încălcate de către autoritățile publice. În acest context, prof. Gheorghe Costachi menționează că, în cadrul procesului de edificare și consolidare a statutului de drept în Republica Moldova, un segment important este formarea și realizarea eficientă a mecanismului de răspundere juridică a statutului, a organelor acestuia. În cazul nostru, ne referim la autoritățile publice locale, în general, și la personalul din cadrul acestor autorități, în particular [42, p. 219], evident nu doar pentru săvârșirea faptelor ilicite, dar și pentru daunele aduse colectivității locale sau locuitorilor, din cauza încălcării sau nerespectării legislației în urma iresponsabilității.

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 [173, p. 50-52], care necesită să fie modificate. Modificările le înaintăm prin propunerile în Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 158/2008 (Anexa 2). 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, ele trebuie să fie specificate separat [151, p. 9].

În principiu, pregătirea profesională și formarea continuă a funcționarilor publici este pusă în sarcina Guvernului, dar, în condiții de criză economică, foarte puțin se investește în acest domeniu, fapt despre care vom vorbi în capitolul ce urmează. Prin urmare, pentru eficientizarea statutului juridic al alesului local 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, considerăm că ajustarea legislației din acest domeniu la standardele europene este una imperativă.

3. 5. Concluzii la capitolul 3

Analizând multiaspectual statutul juridic al personalului din administrația publică locală, prin prisma reglementărilor normative, a științei dreptului administrativ, a științei administrației

publice și a bunelor practici ale statelor europene, am ajuns la următoarele **constatări și concluzii**.

Constatări:

1. Structura și statele de personal actuale ale autorităților publice locale din Republica Moldova nu sunt în măsură să asigure capacitatea administrativă necesară a acestora pentru realizarea eficientă a competențelor proprii și a sarcinilor APL, stabilite de legislația în vigoare, pentru prestarea serviciilor publice calitative și accesibile tuturor membrilor comunității;

2. Statutul juridic al funcționarului public și al altor categorii de personal (salariați) din aparatul executiv al autorităților publice locale este reglementat de numeroase acte normative care nu sunt bine coordonate între ele, astfel încât produc multiple confuzii și dificultăți în exercitarea acestor funcții;

3. Deși concursul este recunoscut ca modalitate de angajare sau promovare în funcție, acesta nu este încă organizat în așa mod, încât la funcțiile vacante să accedă cei mai buni și cu o pregătire profesională înaltă. De asemenea, nici pentru cei care dețin deja funcții în APL, Guvernul nu poate asigura decât parțial formarea lor inițială și continuă. Toate acestea împiedică asigurarea unei bune guvernări locale favorabile membrilor comunității;

4. Formele de răspundere juridică aplicate funcționarului public: *disciplinară, civilă, administrativă, penală*, sunt reglementate foarte vag și neadecvat în prezent, ceea ce duce fie la aplicarea exagerată, fie la eschivarea de la răspunderea acestora.

Concluzii:

1. Pentru eficientizarea activității autorităților publice locale și asigurarea îndeplinirii sarcinilor asumate prin Acordul de Asociere RM-UE, în autoritățile publice locale trebuie să fie angajat un număr suficient de funcționari calificați care să asigure funcționarea, în mod continuu și calitativ, a tuturor serviciilor publice de importanță vitală pentru comunitate;

2. Întregul personal din APL trebuie să fie asigurat cu un salariu decent și cu posibilități reale de formare profesională continuă, pentru a exercita în cunoștință de cauză atribuțiile și sarcinile asumate și a servi comunității cu maximă eficiență. Prin urmare, guvernarea trebuie să acorde o atenție sporită pregătirii profesionale și formării continue a personalului din APL;

3. Cadrul normativ de reglementare a statutului juridic al funcționarilor publici și al altor categorii de personal (salariați) din aparatul executiv al autorităților publice locale trebuie să fie revizuit și ajustat la standardele europene pentru a exclude contradicțiile și suprapunerile de reglementări sau prevederi imposibil de realizat în situația țării noastre;

4. Dat fiind faptul că, astăzi, formele de răspundere juridică a funcționarului public sunt doar trecute în revistă în Legea-cadru nr. 158/2008, propunem completarea și concretizarea

acestora. Astfel, funcționarul public trebuie să fie pasibil de răspundere: *administrativ-disciplinară*, *administrativ-patrimonială* (contenciosul administrativ), *contravențională* și *penală*. Mai mult ca atât, în Legea-cadru ar trebui să fie indicată nu doar forma de răspundere la care este supus personalul din APL, ci și actul normativ în care aceasta este prevăzută;

5. 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. Prin urmare, este important de a adopta pentru fiecare din ei un statut juridic bine determinat, astfel încât reglementările juridice să nu se suprapună, să nu se contrazică și să nu conțină lacune sau viduri. În acest context, legiuitorul nostru trebuie să țină cont de bunele practici, demne de urmat, ale altor state, cum ar fi, spre exemplu, Codul general al colectivităților locale din Franța care reglementează statutul juridic al alesului local în comun cu statutul juridic al funcționarului public și al celorlalte categorii de personal din aparatul autorităților publice locale. Prin urmare, propunem revizuirea și ajustarea legislației în vigoare, referitoare la statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală la standardele europene și la bunele practici europene.

4. AJUSTAREA STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL, AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ȘI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ LA BUNELE PRACTICI EUROPENE

4.1. Aportul alesului local și al personalului din autoritățile publice locale la realizarea sarcinilor prevăzute în Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană

Republica Moldova, devenind un stat independent, a renunțat definitiv la regimul socialist de guvernare, trecând la un regim democratic, bazat pe relații de piață. Această schimbare nu putea fi realizată decât printr-un șir de reforme în toate domeniile statului: politic, economic, juridic, social, administrativ etc. În acest scop, au fost elaborate strategii naționale, legi și alte acte normative menite să asigure implementarea reformelor din administrația publică. Cu privire la aceasta, au fost elaborate și implementate noi principii ale administrației publice, în general, și ale administrației publice locale, în particular, care reies din prevederile Cartei Europene: Exercițiul autonom al puterii locale, document ratificat de Republica Moldova la 16 iulie 1997 [185, p. 94].

Mai mult ca atât, Republica Moldova a ales calea integrării europene, fapt care a accelerat procesul de democratizare, iar Planul comun de Acțiuni UE - Republica Moldova din cadrul PEV, din februarie 2005, a contribuit la integrarea economică treptată și la dezvoltarea politică și social-economică a țării noastre. Cooperarea s-a manifestat în multiple domenii de interes comun, inclusiv în domeniile de bună guvernare, justiție, libertate și securitate, integrare comercială și cooperare economică sporită, politici de încadrare în câmpul muncii și socială, management financiar, administrare publică și reforma serviciilor publice, dezvoltarea instituțională, reducerea sărăciei și dezvoltarea durabilă [135, p. 59]. În consecință, cooperarea a schimbat în bine imaginea autorităților administrației publice și a îmbunătățit raporturile dintre acestea.

În același timp, reieșind din exigențele europene, a fost elaborat un nou cadru normativ de reglementare a administrației publice, în baza noilor principii democratice, general recunoscute, fapt care a contribuit la perfecționarea relațiilor dintre administrația publică și societatea civilă, prin crearea unui climat mai favorabil de manifestare a acestora.

Acestea și alte schimbări produse în administrația publică din Republica Moldova reprezintă o tendință pozitivă și constituie, în linii mari, niște dimensiuni care se sincronizează cu procesul de democratizare a societății și de ajustare treptată, deși incompletă, a administrației publice la rigorile europene [135, p. 94].

Întru realizarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, referitoare la: „... dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile...”, în Planul Național de Acțiuni pentru implementarea acestuia [65] au fost stabilite un șir de activități, în diverse domenii, pe care administrația (centrală și locală) urmează să le îndeplinească. Printre obiectivele cele mai importante le putem evidenția: „dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent; modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernării, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor acestora; crearea unui corp al funcționarilor publici profesioniști, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea acestora, efectuate în condiții echitabile și transparente; gestionarea eficientă și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei; promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici”.

Activitățile concrete pe care trebuie să le întreprindă guvernarea vor contribui în mare măsură la reformarea și modernizarea administrației publice locale, iar unele din acestea vor influența, în mod direct sau indirect, statutul juridic al alesului local și al personalului din aparatul executiv al APL. Astfel: prin „reforme sectoriale de descentralizare... ajustarea cadrului legal la principiile constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomiei locale... reexaminarea competențelor atribuite autorităților publice locale de nivelul întâi și al doilea în conformitate cu principiile descentralizării; elaborarea unui mecanism eficient de transfer al competențelor autorităților publice locale în baza capacității administrative a comunităților...” se vor adăuga noi competențe pentru toți factorii de decizie din APL; prin „...aplicarea sistemului de management al performanței bazat pe obiective (autoritate publică, subdiviziune, funcționar public) și evaluarea performanțelor la fiecare nivel; modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernării; coordonarea, monitorizarea și evaluarea implementării procedurilor de personal în autoritățile publice; efectuarea vizitelor de monitorizare și evaluare și elaborarea rapoartelor de evaluare; asigurarea transparenței și sporirea accesului la funcțiile publice vacante prin utilizarea Portalului guvernamental www.cariere.gov.md; implementarea tuturor instrumentelor de motivare financiară a funcționarilor publici (avansarea în trepte de salarizare, sporul pentru performanța colectivă, premiul anual)...” va crește eficiența exercitării competențelor, iar funcția publică va deveni mai atractivă pentru persoanele cu înalte performanțe și pregătire în acest domeniu; prin „elaborarea Programului de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice centrale și locale pentru anii 2015-2016; acordarea suportului consultativ necesar conducătorilor autorităților publice, funcționarilor publici din serviciile resurse umane,

referitor la implementarea procedurilor/instrumentelor de gestionare a resurselor umane; stimularea și promovarea funcționarilor publici performanți, ajustarea cadrului normativ în acest sens, inclusiv revizuirea art. 14 al Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012, care prevede stabilirea treptei inferioare la promovarea în funcție; preluarea bunelor practici europene în domeniu; organizarea unor cursuri de instruire cu participarea partenerilor din țările membre ale UE; desfășurarea unor vizite de studiu etc.” va fi modernizată administrația publică, în general.

Aceste subiecte erau pe ordinea de zi a legislativului și a executivului din țara noastră, însă, odată ce sunt stabilite în Acordul de Asociere, rezolvarea lor nu mai poate fi abandonată, deoarece UE va monitoriza respectarea angajamentelor asumate de către Republica Moldova. De asemenea, Acordul de Asociere RM-UE stabilește nu doar sarcini generale pentru toată administrația publică, dar și anumite sarcini concrete, specifice fiecărui domeniu de activitate al administrației, inclusiv cele ce țin de domeniul administrației publice locale.

Dintre sarcinile generale, referitoare la întregul sistem al administrației publice (central și local), putem remarca: *„continuarea reformei administrației publice și crearea unui corp al funcționarilor publici responsabil, eficient, transparent și profesionist; asigurarea eficacității în lupta împotriva corupției; elaborarea politicilor și reformelor din Republica Moldova; dezvoltarea unui sistem modern de gestionare a finanțelor publice în Republica Moldova, care să fie compatibil cu principiile de bază ale UE și cu principiile internaționale în materie de transparență, responsabilitate, economie, eficiență și eficacitate; îmbunătățirea și sistematizarea documentelor în materie de reglementare referitoare la sistemele bugetare, contabile, de trezorerie și de raportare; apropierea procedurilor de achiziții de practicile existente la nivelul UE; îmbunătățirea sistemului de control intern în autoritățile de stat și cele locale, preluând standardele și metodologiile internaționale general acceptate, precum și bunele practici ale UE; punerea în aplicare a standardelor de audit extern acceptate la nivel internațional ale Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI); dezvoltarea unui sistem corespunzător de inspecție financiară, care va asigura controlul adecvat al veniturilor și al cheltuielilor publice; adaptarea reglementărilor în sectorul serviciilor financiare la nevoile unei economii de piață deschise și asigurarea unei protecții eficiente și adecvate a investitorilor etc.”*. Deoarece poartă caracter general, sarcinile în cauză au impact asupra tuturor dimensiunilor administrației publice. Pe lângă acestea, Acordul de Asociere conține un șir de angajamente asumate de țara noastră care influențează nemijlocit buna funcționare a administrației publice locale. Spre exemplu:

- *„reforma fiscală și consolidarea bunei guvernări în domeniul fiscal; îmbunătățirea și*

dezvoltarea regimului fiscal și a administrației fiscale din Republica Moldova, inclusiv consolidarea capacității de colectare și control". Realizarea acestei sarcini va consolida capacitatea administrativă la nivel local și va face administrația locală mult mai independentă față de cea centrală;

- *„planificarea, evaluarea și punerea în aplicare a politicilor în domeniul agriculturii, bazată pe schimbul de cunoștințe și de bune practici referitoare la politici de dezvoltare rurală pentru a promova bunăstarea economică a comunităților rurale; promovarea modernizării și a caracterului durabil al producției agricole și îmbunătățirea competitivității sectorului agricol, a eficienței și a transparenței piețelor*". Acest grup de sarcini este extrem de important pentru dezvoltarea țării noastre și creșterea bunăstării populației, dat fiind faptul că Republica Moldova este un stat agrar, în care tehnologiile, deși sunt depășite, sunt mult mai protejate din punct de vedere ecologic;

- *„dezvoltarea durabilă și ecologizarea economiei prin dezvoltarea unei strategii globale privind mediul, care să reglementeze reformele instituționale planificate și repartizarea competențelor în materie de administrare în domeniul mediului la nivel național, regional și municipal; elaborarea unor strategii sectoriale privind calitatea aerului; calitatea apei și gestionarea resurselor de apă; gestionarea deșeurilor și a resurselor; biodiversitatea și protecția naturii; poluarea industrială, riscurile industriale și produsele chimice, poluarea fonică, protecția solului, mediul urban și rural, ecoinovarea, inclusiv calendare și obiective de referință bine definite în materie de punere în aplicare, responsabilități administrative, precum și strategii de finanțare pentru investiții în infrastructură și tehnologie*". Chiar și în condițiile în care țara noastră nu este prea mult industrializată, totuși problema protecției mediului este una primordială, atât la nivel național, cât și global. De aceea, este necesară luarea de măsuri care să protejeze mediul și, totodată, să prevină anumite catastrofe ecologice;

- *„dezvoltarea și promovarea turismului local, prin consolidarea unui sector al turismului competitiv și durabil cu respectarea integrității și a intereselor comunităților locale, în special în zonele rurale*". Pe lângă faptul că țara noastră este una preponderent agrară, peisajul și natura cu care este înzestrată pot deveni o importantă sursă de venit și de asigurare a bunăstării populației, în cazul valorificării acestora prin dezvoltarea turismului rural;

- *„descentralizarea procesului de luare a deciziilor de la nivelul central la nivelul comunităților regionale și consolidarea parteneriatului dintre toate părțile implicate în dezvoltarea regională; implicarea autorităților locale și regionale în ceea ce privește cooperarea transfrontalieră și regională, îmbunătățirea cadrului legislativ de abilitare, pentru consolidarea capacităților și promovarea rețelelor economice și comerciale transfrontaliere și*

regionale; punerea în aplicare a politicilor regionale, guvernanta și parteneriatul pe mai multe niveluri, cu un accent deosebit pe dezvoltarea zonelor defavorizate și pe cooperarea teritorială; dezvoltarea capacității autorităților publice locale de a promova cooperarea transfrontalieră în conformitate cu reglementările și cu practicile UE; cooperarea teritorială cu regiunile europene din cadrul Parteneriatului estic, cu organisme ale UE, inclusiv cu Comitetul Regiunilor, precum și în contextul participării la diverse proiecte și inițiative regionale europene, etc.”. Dezvoltarea regională și cooperarea intercomunitară este o prioritate a UE, iar pentru țara noastră – o bună soluție pentru dezvoltarea durabilă a comunităților locale. După cum știm, structura administrativ-teritorială este destul de fărâmițată, cu multiple localități mici, cu populație în descreștere, ale căror autorități nu pot asigura nici prestarea celor mai nesemnificative servicii publice. Cooperarea intercomunitară va permite consolidarea capacității administrative a mai multor asemenea localități vecine, astfel încât toți cetățenii să poată beneficia de servicii publice calitative și accesibile.

Activitățile și acțiunile planificate de statul nostru referitoare la domeniul administrației publice locale sunt reflectate în Anexa nr. 2 a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 [106]. Dintre cele care urmează să fie realizate în anii 2016-2018 și pe care le cercetăm în lucrarea noastră pentru elaborarea unor propuneri optime, sunt: *ajustarea cadrului legislativ și a celui normativ actual în domeniul structurii administrative, politici 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.* [106, 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. Totodată, de măsura în care vor fi realizate aceste sarcini depinde reușita integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană. Aceasta deoarece toate statele care aspiră la calitatea de stat membru trebuie să-și supună administrațiile publice unei reforme severe pentru a putea îndeplini criteriile de aderare impuse de Tratatul de la Copenhaga și Madrid, care, în mare parte se regăsesc în Acordul de

Asociere. Mai mult ca atât, statele pretendente au și sarcina de a ajusta legislația națională la cea europeană.

În opinia unor autori, administrația publică din Republica Moldova va avea marca europeană, în sens direct, și va fi acceptată de aceste structuri în condițiile în care acest sistem complex de organizare și gestionare a statului va servi drept fundament pentru implementarea cu succes a principiilor descentralizării și autonomiei locale, elemente principale ale celor mai progresive forme de orânduire statală [20, p. 66-69].

În același context, prof. Manuel Guțan menționează că, administrația publică, prin menirea ei, este permanent conectată la transformările socio-economice și politice dintr-o societate și, prin aceasta, permanent pregătită pentru reevaluarea și restructurarea componentelor și chiar a principiilor sale generale de organizare și funcționare. De aceea, se poate spune, fără a absolutiza, că administrația publică este consecventă menirii sale de a satisface interesele publice prin cele mai utile, rapide, eficiente și noi mecanisme, pârgșii, instituții sau principii. Legislația aplicată administrației publice este în continuă mișcare și implică o permanentă căutare a calității actului de administrație.[61, p. 1]. Viziunea pragmatică, exclusiv sincronică, axată pe o permanentă jonglare cu instituțiile juridice ce creionează administrația publică în ansamblul ei, este amenințată de pericolul importului juridic irațional. Astfel, se poate neglija flagrant capacitatea corpului funcționăresc de a răspunde competent și eficient la transformările instituționale, proiectate în actul normativ abstract. Este adevărat, totodată, că o construcție legislativă nu se realizează în funcție de capacitatea de „absorbție” a acesteia în procesul de aplicare și realizare a dreptului, ci ar trebui să fie interesată de detectarea și eliminarea piedicilor care ar putea face din acel proces un insucces [61, p. 1-2].

Susținem opiniile menționate mai sus și rămânem optimiști în ceea 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.

4.2. Pregătirea profesională și instruirea continuă a alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal din administrația publică locală

Tot astfel cum am relevat anterior, susținem că calitatea activității administrației publice

depinde, în mare parte, de nivelul de pregătire profesională a personalului acesteia. Mai mult ca atât, în procesul de integrare europeană, Republica Moldova și-a asumat sarcini concrete de *continuare a reformei administrației publice și de creare a unui corp al funcționarilor publici profesioniști, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutare, formare, evaluare și remunerare efectuate în condiții echitabile și transparente* [252, Titlul IV, Capitolul I, art. 21]. În pct. 6.1. din Anexa nr. 2 a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018, de asemenea, este prevăzută *perfecționarea sistemului de instruire cu scopul de a asigura creșterea capacității profesionale a resurselor umane, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru aleșii locali* [106]. Toate acestea se referă, în plină măsură, și la alesul local și la corpul de funcționari din aparatul autorităților publice locale.

Întru realizarea angajamentelor asumate și realizarea cu succes a reformelor administrației publice, Republica Moldova are de rezolvat mai multe probleme legate de: elaborarea reglementărilor administrative, depolitizarea administrației, pregătirea funcționarilor publici, selectarea și promovarea acestora pe bază de merit, asigurarea condițiilor de activitate și a carierei lor [134, p. 131].

Referitor la potențialul și perspectivele de formare profesională continuă a corpului de funcționari, unii autori consideră că, aceasta constituie marea problemă a societății postcomuniste provocată de absența unui sistem de formare profesională (a unei școli naționale de științe administrative), ceea ce încurajează favoritismul și subiectivismul în formarea corpului de funcționari publici [7, p. 184]. În aceeași ordine de idei, prof. Victor Popa menționează că, Republica Moldova se confruntă cu multiple probleme care sunt generate atât de lipsa unui sistem eficient al autorităților publice, cât și de proasta pregătire a funcționarilor publici și a guvernanților, majoritatea cărora au fost formați în fostul regim totalitar și, din aceste considerente, se manifestă o tendință spre abuz de putere, protejarea intereselor personale, a intereselor de grup și de partid, divizându-se în diferite culori politice. În acest sens, este necesar de ținut cont că „o administrație dotată cu mijloace materiale și financiare de mare valoare, dar care încadrează funcționari nepregătiți profesional nu-și poate îndeplini sarcinile, irosind zadarnic resursele ce i-au fost puse la dispoziție” [254, p. 39].

Calitatea pregătirii profesionale a funcționarilor publici din țara noastră este grav compromisă și nu poate fi astăzi programată, monitorizată sau evaluată la justa valoare, deoarece lipsesc criteriile de performanță ale specialistului în administrația publică în baza cărora s-ar face aprecierile corespunzătoare [134, p. 131]. Asemenea criterii au fost elaborate de un grup de autori în proiectul „Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în

domeniul administrației publice” [186, p. 444-464], în care se declară că *„instituționalizarea noului sistem politic și desfășurarea în contextul acestor procese a reformei administrației publice impune necesitatea ajustării sistemului de pregătire a cadrelor pentru administrația publică din Republica Moldova la rigorile europene,”* și în care se stabilesc următoarele obiective: *„stabilirea normelor unice față de competențele profesionale și sporirea calității pregătirii; asigurarea unei mai bune interacțiuni a practicii administrative cu procesul de formare a specialiștilor pentru sistemul administrației publice; crearea condițiilor egale de realizare a unei pregătiri profesionale calitative; instituirea unui mecanism de evaluare și autoevaluare a calității procesului de formare a specialiștilor pentru administrația publică; adaptarea exigențelor de pregătire profesională a specialistului din domeniul administrației publice la rigorile europene”*. Deși Standardul menționat a fost elaborat în baza experienței statelor europene și avea menirea să asigure o înaltă calitate a activității administrației publice, acesta nu a fost aprobat în mod oficial de către autoritățile de resort.

O altă problemă la acest capitol este generată de lipsa facultăților de științe administrative la universitățile din țară. Doar la câteva din ele există specialitatea „Administrație publică” (printre acestea, Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul). Academia de Administrare Publică are doar cursuri de perfecționare de scurtă durată pentru personalul din autoritățile publice locale. În opinia noastră, acestea sunt insuficiente pentru a pregăti și instrui întregul corp de funcționari publici din APC și APL, inclusiv de a instrui aleșii locali în mod continuu.

Printre altele, politica statului în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este consacrată în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, secțiunea a 3-a, „Dezvoltarea profesională a funcționarului public”, art. 37-38 [100]. Astfel, potrivit art. 37 alin. (2) din Legea nr. 158/2008, *„fiecare autoritate publică va asigura organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, prin diverse forme de dezvoltare profesională continuă, cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, iar o dată la trei ani – cursuri de perfecționare, cu o durată de cel puțin 72 de ore”*. De asemenea, autoritatea publică este obligată *„de a planifica în bugetul anual propriu mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, în mărime de cel puțin 2% din fondul de salarizare”*.

În plus, autoritățile publice locale beneficiază de asistență și consultanță în diverse probleme de interes local (descentralizare, autonomie financiară, achiziții publice ș. a.) din partea proiectelor internaționale care le pun la dispoziție diverse manuale, cursuri de instruire, training-

uri și consultanță în teritoriu prin experții săi. În același timp, din cauza salariilor puțin atractive, este greu de atras specialiști de performanță în autoritățile publice locale. În opinia unor autori, deși piața forței de muncă abundă cu specialiști în diferite domenii: drept, administrație publică, economie (care, pe lângă pregătirea în specialitate, cunosc limbile străine și sunt pregătiți în domeniul informaticii), acești specialiști nu sunt tentați să se angajeze în autoritățile publice locale. În mediul rural există numeroase cazuri în care autoritățile locale nu dispun, la unele funcții importante, de specialiști competenți în domeniul dat [254, p. 40].

Instruirea și perfecționarea funcționarilor publici poate da rezultatele scontate doar dacă este bine organizată (planificată) și asigurată cu programe moderne, cu cadre didactice competente și cu resursele financiare necesare desfășurării procesului de instruire. În Republica Moldova, spre deosebire de alte state europene, nu există o autoritate publică centrală (Agenție sau Minister) a administrației în acest scop, iar planurile de perfecționare a funcționarilor publici sunt elaborate de către Direcția reforma administrației publice centrale din cadrul Cancelariei de Stat și se realizează de către Academia de Administrare Publică de pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

Astfel, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice, în 2016 la Academia de Administrare Publică erau instruiți 1140 de funcționari [72]. Scopul cursurilor de instruire a constat în îmbunătățirea performanței autorităților publice de nivel central și local prin dezvoltarea capacităților lor profesionale. Comanda de stat conține denumirea și subiectele principale ale cursurilor, categoria și numărul de participanți cărora le sunt destinate cursurile (funcționari publici, alte categorii de personal din autoritățile publice de nivel central și local), precum și durata desfășurării acestora. În total, aceasta prevede nouă cursuri de instruire pentru 1140 de persoane/42 de grupuri/246 de zile de instruire, inclusiv 815 persoane/31 de grupuri din autoritățile publice de nivel central și 325 de persoane/11 grupuri din autoritățile administrației publice locale [72].

Pentru personalul din autoritățile publice locale, pe parcursul anului 2016 au fost oferite și cursuri de instruire organizate cu suportul următorilor parteneri de dezvoltare: Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, USAID. De asemenea, sunt planificate activități de dezvoltare profesională a funcționarilor publici de conducere de nivel superior (secretarii de stat) în cadrul proiectului Twinning „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova”, finanțat de UE. Proiectul respectiv prevede și instruirea personalului responsabil de gestionarea resurselor umane din APC și APL.

Deși există unele rezultate ale școlii de științe administrative care abia se înfiripează în țara

noastră, totuși, acestea sunt încă prea modeste și ar trebui să fie amplificate, iar necesitatea acestei școli să fie apreciată la justa ei valoare. În acest context, prof. Aurel Sîmboteanu menționează că, acele cursuri postuniversitare organizate de Academia de Administrație Publică din Republica Moldova nu servesc decât în mică măsură scopului pregătirii funcționarilor publici la cel mai înalt nivel [189, p. 184]. În aceasta ordine de idei, sugerăm inițierea în cadrul Universităților de Stat a diferitor tipuri de cursuri pentru pregătirea funcționarilor publici locali de orice niveluri și specialități cu acordarea mai multor locuri bugetare.

După cum știm, administrația publică este într-un proces permanent de modernizare. Modernizarea, la rândul ei, poate fi realizată doar de un corp de funcționari bine pregătiți din punct de vedere profesional. Prin aceasta se argumentează necesitatea formării unei rețele de facultăți (școli) de științe administrative în Republica Moldova. Drept exemplu ne pot servi școlile de științe administrative din țările Uniunii Europene. Spre exemplu, în Germania ministerele dispun de Institute proprii de instruire (perfecționare): la nivel federal, există Academia Federală de Administrare Publică, la nivel de land, funcționează Școala Postuniversitară de Științe Administrative din Speyer, instituție instructivă remarcabilă pentru landes, dar care păstrează și statutul de universitate (postuniversitară). Pe lângă aceasta, legea prevede obligația funcționarului de a face studii în mod autodidact, ca modalitate de a cunoaște realizările de ultimă oră în ceea ce privește sarcinile unei funcții specifice, iar învățământul postuniversitar este un criteriu necesar pentru promovare și avansare în cariera profesională [139, p. 187].

Un sistem modern de instruire a funcționarilor publici există și în Franța, unde instruirea este înfăptuită de Școala Națională de Administrare (ENA) cu ciclul său de învățământ postuniversitar, de Școala Politehnică, de școli regionale și de școli ministeriale specializate. Paralel cu școlile de elită, mai funcționează peste 70 de instituții statale de învățământ de diferite tipuri pentru pregătirea funcționarilor de stat de orice niveluri și specialități. La fel, în această țară există diferite tipuri de cursuri în cadrul administrației: la începutul carierei de muncă, în timpul stagiului obligatoriu, ca pregătire pentru concursurile interne de promovare sau în interese speciale profesionale ori personale [139, p. 190-191].

Suntem conștienți de faptul că, administrația în Republica Moldova trece prin transformări radicale, prin reforme care nu mai pot fi amânate. La noi, corpul de funcționari publici nu este suficient de bine pregătit profesional, iar o școală națională de științe administrative nu se formează într-un timp atât de scurt. În această ordine de idei, susținem opinia, potrivit căreia prioritatea de bază, pe termen lung, este formarea unei școli naționale de științe administrative, în baza specialităților existente la acest moment în cadrul unor facultăți, cu programe racordate la

standardele europene, care s-ar afirma și ar da rezultate apreciabile după aproximativ 10-15 ani. Pentru aceasta se impune elaborarea unui program eficient, bazat pe standarde academice (educaționale), de pregătire și perfecționare a cadrelor din administrația publică centrală și locală [134, p. 134].

Pentru buna funcționare a autorităților publice nu este suficient doar de a pregăti și a perfecționa cadrele cu eliberarea de diplome și certificate corespunzătoare. În acest sens, o importanță deosebită are evaluarea performanțelor, care este în strânsă legătură cu pregătirea profesională a funcționarilor din administrația publică. Aceasta, deoarece permite reflectarea gradului de aplicare a cunoștințelor obținute în perioada instruirii și pregătirii profesionale și determinarea necesităților de instruire.

Evaluarea performanțelor, în activitatea funcționarilor publici, este una dintre cele mai importante metode de cuantificare a eficienței atât la nivel individual, cât și pe ansamblul instituției, motiv pentru care atât instrumentele folosite în cadrul evaluării, cât și criteriile după care se realizează aceasta, trebuie să reflecte, cât mai obiectiv, imaginea și ierarhia performanțelor funcționarilor publici, precum și aspectele socioafective care pot contribui la creșterea acestor performanțe. În opinia unor autori, evaluarea performanțelor profesionale reprezintă procesul de stabilire a modului în care angajatul își îndeplinește îndatoririle și responsabilitățile ce revin postului ocupat, comparativ cu standardele stabilite, și comunicarea către angajați a rezultatelor [40, p. 137]. Evaluarea cunoștințelor și aprecierea angajaților din administrația publică este necesar de a fi realizate nu doar în scopul promovării lor, ci periodic, pentru cunoașterea calității activității acestora [201, p. 252].

În acest context, art. 34 alin. (4) din Legea nr. 158/2008 prevede că „*evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public se efectuează anual*”, iar pentru ca această normă să nu fie utilizată ca o răfuială cu funcționarii incozi, autoritățile publice sunt obligate să le asigure posibilitatea de a-și perfecționa cunoștințele și de a-și forma noi deprinderi și aptitudini în scopul realizării eficiente a competențelor stabilite de lege pentru funcția pe care o ocupă.

O asemenea practică este pe larg utilizată în țările Europei de Vest. Spre exemplu, în Marea Britanie activitatea statelor de funcționari locali este verificată anual de către administrație. Rezultatul important al aprecierii constă în determinarea necesității instruirii, în fiecare caz concret, în dependență de cerințele poziției de serviciu. Necesitatea instruirii personalului este determinată cu ajutorul grupului consultativ de instruire, format din reprezentanți ai tuturor nivelurilor și sferelor puterii. Autoritățile publice locale acoperă pe deplin toate cheltuielile pentru instruire [230, p. 72].

Prin urmare, modernizarea administrației publice poate fi făcută, în primul rând, de un corp de funcționari bine pregătiți. În acest sens, este important de a se acorda mare atenție pregătirii profesionale a personalului din aparatul autorităților publice locale, astfel încât acesta să-și poată exercita funcția locală în mod eficient. Realizarea respectivului obiectiv și a celor prevăzute în pct. 6. 1. din Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 [106] este posibilă, în opinia noastră, prin efectuarea în cadrul Universităților de Stat, pe lângă studiile de licență, masterat, doctorat la specialitatea „Administrație publică”, a diferitelor cursuri atât pentru pregătirea aleșilor locali, cât și a funcționarilor publici locali. În același rând, urmează a fi acordate mai multe locuri bugetare în vederea creării și dezvoltării unui corp stabil de funcționari publici locali profesioniști, imparțiali, în mod prioritar prin obligarea lor, reglementată expres în lege, de a-și perfecționa pregătirea în domeniul administrației publice locale după ocuparea funcției publice.

4.3. Sistematizarea prin codificare a cadrului normativ de reglementare a activității autorităților publice locale

Orice stat tinde să-și modernizeze administrația publică, astfel încât aceasta să asigure populației servicii de o înaltă calitate, eficiente și accesibile tuturor membrilor comunității. O importanță deosebită în reformarea și modernizarea administrației publice revine factorului uman, politiciii de personal, pregătirii profesionale și formării continue a tuturor categoriilor de personal, inclusiv a aleșilor locali, și calității reglementărilor normative ale statutului juridic al acestora.

Din cercetarea făcută anterior a elementelor statutului juridic al alesului local și al tuturor categoriilor de personal din autoritățile publice locale, printr-o abordare juridico-comparativă am constatat că, realizarea acestora este dificilă din mai multe motive. Unul dintre motivele principale constă în multitudinea de acte normative din acest domeniu, prevederile cărora uneori se suprapun sau sunt nedeterminate, iar altele lipsesc, formând un vid legislativ care, în cele din urmă, are un efect negativ asupra activității APL. În acest context, vom propune în continuare câteva soluții care ar putea ajuta la procesul de modernizare a administrației publice locale și la eficientizarea activității tuturor actorilor implicați în procesul de guvernare locală.

În același timp, în literatura de specialitate acest subiect este pe larg discutat și putem întâlni mai multe propuneri și recomandări de modernizare și eficientizare a activității autorităților publice locale demne de a fi luate în calcul. Astfel, prof. Dumitru Brezoianu susține că, pentru simplificarea activității administrației publice este necesar (dacă este și posibil) să se

renunțe la unele documente, contopindu-le într-unul singur, sau să se simplifice documentele, făcându-le mai clare și mai lesnicioase, deoarece în circuitul documentelor trebuie să se găsească ordinea cea mai logică, pentru ca lucrarea să urmeze drumul scurt [17, p. 72]. În aceeași ordine de idei, prof. Victor Popa argumentează că, orice reformă cere capacități de sinteză și de analiză a instituțiilor, ceea ce nu poate fi compensat prin adoptarea unui număr mare de regulamente sau legi în domeniul administrației publice locale [146, p. 6]. Spre exemplu, organizarea și funcționarea autorităților publice locale, inclusiv statutele juridice ale tuturor categoriilor de persoane din aceste autorități (aleși locali, funcționari publici, salariați) se regăsesc și sunt reglementate în multiple acte normative. Mai mult ca atât, susține prof. Dumitru Baltag, prin prelucrarea sistematică a actelor normative și gruparea lor după anumite criterii se asigură sesizarea și înlăturarea oportună a unor contradicții dintre acte, identificarea și eliminarea lacunelor în drept, stabilirea celor mai eficiente metode de reglementare a relațiilor sociale în funcție de specificul fiecărei situații. Totodată, sistematizarea legislației este cerută și de procesul realizării dreptului, întrucât facilitează cunoașterea dreptului pozitiv, interpretarea corectă a actelor normative și sesizarea interdependenței lor. De aceea, sistematizarea actelor normative prin încorporare sau codificare este un factor de condiționare a eficacității dreptului. Nu în ultimul rând, ea favorizează popularizarea legislației și accesibilitatea actelor normative pentru toți cetățenii [9, p. 203].

În aceeași ordine de idei, unii autori români descriu codificarea juridică ca un mijloc de realizare a simplificării legislative care permite crearea unui document unic într-o anumită materie a dreptului și adunarea normelor dispersate pentru ca acestea să devină coerente și accesibile. Codificarea este, deci, un instrument de sistematizare și concentrare a legislației dintr-un anumit domeniu sau dintr-o ramură de drept, subordonată unor principii comune, sub forma unei structuri unitare, denumite *cod*. În mod corespunzător, noțiunea de „cod” a fost definită în literatura de specialitate juridică din Franța ca fiind „un corp coerent de texte înglobând, conform unui plan sistematic, ansamblul de reguli referitoare la o materie” [208, p. 285-287].

Problema privind codificarea dreptului administrativ nu este una recentă, ea a fost discutată în literatura de specialitate timp de peste un secol, deși încercările de a rezolva această problemă, întreprinse în unele state din Europa, nu au dat rezultate semnificative. Cauza eșecurilor este bine cunoscută – numărul mare de norme care compun ramura dreptului administrativ și diversitatea acestora, determinată de multitudinea domeniilor (a obiectului complex) de reglementare și, nu în ultimul rând, de viabilitatea acestor norme, datorată procesului continuu de modernizare a administrației publice. Cu toate acestea, s-au atestat și unele succese. Astfel, menționează Jean H. Vermeulen, „găsim o țară care și-a codificat Dreptul său administrativ: Portugalia. La 31

decembrie 1936 este aprobat Codul Administrativ portughez, împărțit în patru capitole, tratând respectiv următoarele: organizarea administrativă; funcționarii administrativi și angajați; finanțele locale; contenciosul administrativ”. Codificarea portugheză, pe care noi nu o credem compatibilă cu dinamismul dreptului administrativ, continuă autorul sus-numit, prezintă, totuși, o experiență interesantă pentru toți acei care se îndeletnicesc cu adâncirea științelor administrative, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic. Dar, rămânem la părerea că, dreptul administrativ este în plină evoluție chiar în țări cu o oarecare tradiție administrativă, iar unele, din cauzele care determină o atare evoluție, au un caracter general și nu unul specific anumitor țări [207, p. 19-20].

Tot în acea perioadă, extrem de complicată, dintre cele două războaie mondiale, unii autori încearcă să argumenteze necesitatea modernizării și sistematizării legislației ce reglementează organizarea și funcționarea administrației publice în felul următor: „Fericirea popoarelor nu poate veni decât de la o bună administrație; relele și neajunsurile de care suferă omenirea nu sunt atât consecința organizării politice, ci mai cu seamă a relei organizări administrative... Și atunci, întreaga străduință a umanității este să-și revadă legile de organizare, pentru a-și organiza o nouă orânduire administrativă”. În plus, acești autori au elaborat o culegere de legi cu titlul *Codul administrativ adnotat*, în care au pus drept fundament ideea că, legiuitorul trebuie „să vină cu o lege unitară care să organizeze pe baze noi puterea centrală. În aceste condiții, și viața locală trebuia să fie pusă în concordanță cu puterea centrală; trebuia să i se acorde descentralizarea cerută de Constituție, lucru care nu se putea face decât prin înființarea *tutelei jurisdicționale*; alături de aceste legi, în chip firesc trebuiau să urmeze restul legilor...” [126].

Codificarea dreptului administrativ rămâne a fi actuală și astăzi. Astfel, după cum menționează prof. Verginia Vedinaș, cu referire la situația actuală din România, codificarea dreptului administrativ „reprezintă o problemă care necesită în continuare interes, demersuri legislative, proiecte politice, dezbateri doctrinare, dar care continuă să rămână nesoluționată, pentru că, în ciuda acestui „zgomot” care se face în jurul ei, este neîndoielnic că nu există voință politică pentru ca executivul să propună și să susțină un proiect viabil, iar legislativul să-l adopte” [206, p. 18]. Suntem pe deplin de acord cu cele menționate și, mai ales, cu faptul că, pentru Republica Moldova, ca și pentru România, codificarea administrației trebuie să reprezinte o prioritate.

Cuprinsul unui eventual Cod administrativ trebuie să conțină, cel puțin, următoarele părți componente: fundamentarea conceptelor specifice administrației publice; organele administrației publice la nivel central și local, cu determinarea raporturilor dintre acestea; formele de activitate a administrației publice, respectiv actele juridice, faptele și operațiunile materiale,

administrative; răspunderea administrației; personalul administrației, care să cuprindă funcționarii publici, personalul contractual și aleșii locali; capacitatea administrativă (bunurile domeniului public și privat) și serviciile publice. Codul administrativ poate cuprinde și norme procedurale care să reglementeze activitatea propriu-zisă și relațiile APL cu celelalte autorități publice și cu cetățenii, sau acestea pot face obiectul unui Cod de procedura administrativă. De fapt, un proiect de lege în acest sens se află în dezbatere la Guvern și Parlament de mai mulți ani.

În ceea ce privește obiectivele care trebuie urmărite de o viitoare codificare a dreptului administrativ sunt, în opinia autorului sus-numit, următoarele: respectarea principiului supremației Constituției și al legalității, care sunt de esența activității administrației publice; respectarea limitelor de competență și, corelativ, prevenirea sau diminuarea excesului de putere; profesionalizarea personalului din administrația publică, în mod deosebit a funcționarilor publici și a personalului contractual; calitatea aleșilor locali din administrația publică și creșterea responsabilității acestora; depolitizarea funcției publice și consolidarea statutului funcționarilor publici; întărirea regimului autonomiei locale; creșterea calității serviciilor publice prestate către cetățeni. De asemenea, se arată, pe bună dreptate, că o administrație publică modernă, civilizată, într-un stat de drept, democratic și social, ar trebui să fie, înainte de toate, o administrație publică transparentă, iar aceasta este de neconceput în absența unor norme clare, pe cât posibil unitare, cunoscute de toată lumea [206, p. 18, 21-22].

Într-o altă opinie, simplificarea, sistematizarea, normalizarea și unificarea activității administrației publice *reprezintă poate cele mai puternice argumente care s-ar afla la baza codificării dreptului administrativ. În plus, o asemenea reglementare ar trebui să conducă la eliminarea oricăror paralelisme sau contradicții între actele normative în domeniu. Totodată, e de presupus că, în timp, codificarea dreptului administrativ permite utilizarea unei terminologii unitare, la ora actuală întreaga activitate în administrația publică fiind caracterizată printr-o mare varietate de denumiri, dar, mai ales, prin numeroase confuzii privind identificarea corectă a tipului de act administrativ emis* [198, p. 382].

În același timp, există și autori care neagă ideea codificării. Argumentul cel mai puternic care se invocă de către cei care neagă ideea este acela că *un cod devine repede o „biblie” în care administrația crede și de la care nu se mai abate*. Din această perspectivă, acțiunea administrației, prin codificare, ar avea de suferit într-o oarecare măsură. Suplețea care trebuie să caracterizeze acțiunea administrației, izvorâtă din necesitatea de a satisface nevoi publice aflate în continuă transformare, evoluție, de a găsi soluții pentru a satisface nevoile, mereu altele și mereu mai multe, ar constitui un obstacol în existența unui cod. Toate acestea, continuă autoarea, nu trebuie să determine concluzia că, ideea codificării trebuie abandonată, ci trebuie realizată o

„balanță” a avantajelor și dezavantajelor care să determine ca soluția adoptată să fie pe deplin legitimată [205, p. 62-63].

Suntem ferm convinși că sistematizarea prin codificare a unor instituții ale dreptului administrativ (având și modelul răspunderii contravenționale) va conduce, în mod inevitabil, la îmbunătățirea activității administrației publice, inclusiv a APL. Prin urmare, susținem opiniile expuse mai sus, în acest sens, de un șir de autori. În același timp, ne dăm seama de complexitatea activității administrației publice și de numărul mare de domenii destul de specifice, astfel încât nu pot fi cuprinse într-un singur cod toate normele de drept administrativ, inclusiv normele altor ramuri de drept care au impact asupra activității administrației publice, la general. Respectiv, considerăm oportună codificarea pe instituții juridice. Spre exemplu, normele ce reglementează administrația publică locală ar trebui unite prin identitatea obiectului de reglementare, iar corelarea și sistematizarea lor să se facă pe baza naturii și specificității relațiilor sociale, proprii vieții colectivităților locale, prin conferirea unui statut autonom autorităților administrative locale, care implică o schimbare esențială în cadrul dreptului administrativ, cristalizându-se o subramură a sa – *dreptul colectivităților locale*. Astfel, chiar dacă prin normele sale dreptul administrativ mai reglementează încă o serie de raporturi juridice ce se regăsesc în organizarea și funcționarea administrației publice locale, reprezentând dreptul comun în materie, o atare specificitate, deja prezentă, nevoia de sistematizare, precum și caracterul derogatoriu al unor norme aplicabile exclusiv administrației colectivităților locale, converge spre a spune că ideea conturării unei subramuri de drept nu mai poate fi ignorată fiind o realitate incontestabilă [12, p. 10-11].

În literatura de specialitate română se menționează că, în baza principiilor prevăzute în Constituția României [38, art. 120], care, în mare parte, sunt asemănătoare cu principiile consacrate în Constituția Republicii Moldova [37, art. 109], se poate adopta, în mod distinct, un statut al funcționarilor publici din administrația publică locală, pentru întregul corp de funcționari publici locali, deci și pentru aleși locali care acționează la acest nivel. O asemenea reglementare se justifică din cel puțin trei puncte de vedere, și anume:

1. Autonomia organizatorică, funcțională și financiară a administrației publice locale și a autorităților care numesc acest corp de funcționari;
2. Scopul funcției locale, de realizare a intereselor locale, ca interes distinct al cetățeanului;
3. Necesitatea „stabilității” și „apolitismul” funcționarului public local, în contextul alegerii politice a autorităților locale (a consiliului și a primarului) și a frecvențelor lor schimbări [115, p. 357].

Drept efect, aceste principii ar putea servi ca principale direcții după care să se codifice cadrul normativ de reglementare a activității APL. Asemenea principii sunt consacrate și în legislația Federației Ruse cu privire la administrația publică locală, cum ar fi: Legea cu privire la principiile generale de organizare a organelor de autoadministrare locală nr. 131 din 06.10.2003 [227], Legea „despre bazele serviciului municipal în Federația Rusă” nr. 25 din 02.03.2007 [228], legile federale și regulamentele interne ale acestor autorități.

O experiență a codificării, demnă de urmat, o regăsim în Franța, unde întreaga activitate a autorităților publice locale, inclusiv statutul juridic al alesului local și al funcționarului public municipal (local), se reglementează printr-un singur act normativ numit *Codul general al colectivităților locale*[246]. Acesta cuprinde dispoziții sistematizate ale tuturor actelor normative din domeniul administrației publice locale. Astfel, toate actele normative care se refereau la politica descentralizării, începută din 1982, și la organizarea administrației publice locale (în număr de peste 300) au fost unite în acest Cod, Partea legislativă (materială) fiind adoptată la 21 februarie 1996, iar Partea reglementară (procesuală) la 7 aprilie 2000, dată de la care este abrogat Codul Comunelor. Codul menționat include în sine atât dispoziții sistematizate ale tuturor actelor normative din domeniul administrației locale adoptate anterior, cât și dispoziții noi de modificare a Codului[259]. În aceste condiții este mult mai facil de a cerceta și de a analiza, în ansamblu, normele juridice prin care este reglementat statutul personalului din administrația publică locală. Pornind de la această experiență, considerăm binevenită și în țara noastră codificarea acestui domeniu, care, cu siguranță, va contribui la realizarea reformelor administrative și la modernizarea administrației publice locale.

Printre altele, în Republica Moldova cele mai importante direcții de reformare a administrației publice locale au fost inițiate în nenumărate rânduri, reiterate atât de practicieni, cât și de teoreticieni, respectiv: redefinirea principiilor de organizare și funcționare a administrației publice locale; determinarea corectă a categoriilor de competențe ale administrației publice locale, care să ducă la creșterea capacității administrative a acestora; resursele devenite ale autorităților locale și modalitățile de echilibrare a bugetelor locale; aprobarea procedurilor administrative; reglementarea unitară a regimului juridic al funcției și a funcționarului public; salarizarea unitară a funcționarului public; crearea unui cadru unitar de reglementare pentru administrația publică locală. Constatăm, ca și alți autori, că simplificarea acestor reglementări este o necesitate. Totodată, corelarea legislației existente (avem în vedere numeroasele acte normative adoptate prin care în sarcina autorităților publice locale se stabilesc competențe noi, cu conținut contradictoriu) ar putea contribui la eliminarea paralelismelor constatate în aplicarea legii atât între autoritățile administrației publice locale, cât și între acestea

și alte paliere ale administrației publice, la înlăturarea contradicțiilor din actele normative incidente, precum și la elaborarea unor proceduri unitare pentru activitatea administrației publice locale, care să lichideze diverse practici nereușite în procesul de punere în aplicare a legii [116, p. 197]. Mai mult ca atât, ajustarea legislației naționale la cea comunitară și simplificarea dreptului sunt condiții importante de integrare europeană, a căror realizare Republica Moldova și-a asumat-o prin semnarea Acordului de Asociere RM-UE, în iunie 2014.

În acest context, pornind de la perspectiva codificării dreptului administrativ pe anumite instituții juridice și conducându-ne de practica altor state, propunem în continuare structura unui proiect al cuprinsului Codului al colectivităților locale pentru Republica Moldova (Anexa 3), inspirat, în mare parte, din Codul general al colectivităților locale francez, prin care am încercat să unificăm toate prevederile cu privire la activitatea autorității publice locale exercitată atât de alesul local, cât și de funcționarul public local.

Oportunitatea Codului este explicată prin următoarele:

- vor dispărea unele neclarități, ambiguități și divergențe ale unor norme juridice din domeniul administrației publice locale;

- va crea cadrul legal de organizare și funcționare a autorităților administrative locale, reglementând inclusiv, activitatea, responsabilitatea și răspunderea juridică a alesului local și a tuturor categoriilor de personal din cadrul acestor autorități;

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

- pe baza practicii din alte state (România, Franța, Rusia) și în baza codificării normelor ce constituie administrația publică locală, instituția dată poate fi separată într-o ramură aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ – *Dreptul colectivităților locale*.

Deci, sub imperiul lozincii de modernizare (reformare) a administrației publice, legislația națională devine din ce în ce mai numeroasă și confuză, iar sistematizarea acesteia este tot mai dificilă. Acestui fenomen i se mai spune „inflație legislativă”. Într-o asemenea situație este și Republica Moldova, care a adoptat calea democratică de dezvoltare și integrare în familia europeană. În acest context, 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, apreciem oportună sistematizarea tuturor actelor din domeniul administrației publice locale, prin elaborarea unui Cod, de exemplu, *Codul 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 [172, 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.

Din cele expuse mai sus concluzionăm că, indiferent de denumirea pe care o poartă fiecare persoană din administrația publică locală (ales local, funcționar local sau salariat), trebuie să existe o reglementare juridică unică, care formează instituția de drept public – dreptul comunităților locale, prin care se reglementează întregul proces de organizare și funcționare a autorităților publice locale [183, p. 196].

4.4. Concluzii la capitolul 4

Generalizând cele expuse mai sus, am ajuns la următoarele *constatări și concluzii*.

Constatări:

1. Republica Moldova a ales calea democratică de dezvoltare și de asociere cu statele UE în vederea edificării statului de drept și a creșterii nivelului de trai al populației. Pentru a atinge acest scop, este necesară reformarea radicală a guvernării, în general, și a administrației publice centrale și locale, în special. În acest sens, au fost adoptate mai multe legi și strategii naționale. Rezultatele, însă, sunt prea puțin vizibile, iar procesul de reformă și modernizare a administrației publice locale derulează foarte lent;

2. Un rol determinant în procesul de guvernare îl are personalul: funcționarii publici și salariații. În afară de aceștia, în administrația publică locală un rol aparte îl au aleșii locali, ca factori de decizie. Modernizarea activității autorităților publice locale poate fi realizată doar în cazurile în care fiecare participant la acest proces de guvernare va beneficia de o bună pregătire profesională și de formare continuă pe tot parcursul aflării în funcție;

3. O serie de probleme 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 buna înțelegere și executarea eficientă a normelor respective.

Concluzii:

1. Întru realizarea reformelor de modernizare a administrației publice locale, sunt necesare următoarele măsuri: *revizuirea cadrului normativ referitor la structura administrativ-teritorială;*

la statutul funcționarului public local; la politica de personal și la sistemul de instruire și formare profesională continuă a funcționarilor și a aleșilor locali, astfel încât aceștia să asigure o activitate eficientă a APL; la îmbunătățirea sistemului electoral pentru aleșii locali, luând în considerare experiența statelor UE; la concretizarea, sistematizarea și simplificarea atribuțiilor cu care sunt investite autoritățile locale;

2. Având în vedere că reforma administrației publice locale din Republica Moldova este în plină derulare, iar aleșii locali împreună cu personalul din aparatul executiv al autorităților publice locale sunt responsabili de reușita reformei și de calitatea guvernării, Guvernul trebuie să elaboreze un Plan de instruire și formare continuă a tuturor acestor participanți la realizarea guvernării locale. Astăzi, aleșii locali pot să-și ridice nivelul profesional (în domeniul științei administrației) doar din proprie inițiativă și pe cont propriu sau din bunăvoința donatorilor străini prin diverse proiecte, iar Comanda de Stat a Guvernului de perfecționare a funcționarilor publici satisface doar parțial numărul orelor de formare profesională, prevăzut de legislație. În această situație, reformele administrative sunt compromise și se vor realiza doar accidental și fragmentat;

3. Revizuirea, simplificarea și sistematizarea actelor normative din acest domeniu vor îmbunătăți activitatea aleșilor locali, a funcționarilor publici și a altor categorii de personal din APL. În acest sens, propunem un proiect al cuprinsului Codului colectivităților locale din Republica Moldova (Anexa 3). Doar în așa mod se poate înfăptui o sistematizare clară a actelor din domeniul administrației publice locale. 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 [129, p. 94]. Astfel, aportul APL la procesul de integrare europeană este incontestabil, iar o modernizare și eficientizare a guvernării locale necesită reglementare juridică clară a statutului juridic al alesului local și al fiecărei categorii de personal din cadrul acestor autorități.

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, formulăm următoarele **CONCLUZII GENERALE**:

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 locale revine factorului uman, adică personalului. Complexitatea și diversitatea sarcinilor acestor autorități implică o activitate împreună cu mai mulți actori, precum ar fi: *aleșii locali, funcționarii publici* și alți *angajați/salariați* care nu se bucură de statut special.

2. Principalele elemente constitutive ale statutului juridic al alesului local, al funcționarului public și al salariatului din APL 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 exercitarea funcției* [179, p. 51; 180, p. 37]. Există diferențe în ceea ce privește conținutul acestor elemente (modalitatea de investire în funcție, atribuțiile, restricțiile, garanțiile sociale, cariera, răspunderea juridică).

3. În urma analizei cronologice a cadrului normativ privind administrația publică locală, am ajuns la concluzia că acesta a devenit pe cât de confuz și controversat, pe atât de aglomerat de 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 dificultăți în realizarea reformelor de modernizare a administrației publice locale, iar în final, se răsfrânge negativ asupra nivelului de trai al cetățenilor Republicii Moldova.

4. Eficientizarea activității autorităților publice locale și asigurarea succesului bunei guvernări depinde 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 [166, p. 115].

5. Exercitarea eficientă a mandatului de ales local și a atribuțiilor personalului din administrația publică locală reiese din erorile normative actuale și cele de fapt privind: 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, sistemul de reprezentare proporțională, aplicat în Republica Moldova în cazul alegerilor consilierilor locali/raionali, își pierde din importanță [174, 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 [181, p. 107]. Mai mult ca atât, anumite reglementări referitoare la mandatul consilierului local [175, p. 203-204], al primarului, al viceprimarului, al președintelui și al vicepreședintelui de raion (durata mandatului sau cazurile de încetare a mandatului) sunt consacrate inconsecvent în mai multe acte normative, iar temeiurile și procedura de revocare a primarului și a președintelui de raion sunt vag reglementate de legislația în vigoare din Republica Moldova. În același timp, atribuțiile consilierului local, ale primarului și ale președintelui raionului sunt excesiv de multe, deși poartă un caracter mai simbolic și declarativ [177, p. 67-69; 178, p. 209-210]. Cât privește răspunderea juridică a aleșilor locali (atât sancțiunile, cât și procedura de aplicare) este reglementată destul de fragmentar și incomplet, ceea ce face dificilă sau chiar imposibilă tragerea la răspundere a acestora.[173, p. 51].

6. Structura și statele de personal din cadrul autorităților publice locale, stabilite de legislația Republicii Moldova, nu sunt în măsură să asigure capacitatea administrativă necesară pentru realizarea eficientă a competențelor proprii și a sarcinilor înaintate. 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 [176, 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 [176, p. 58-59].

7. Modernizarea activității autorităților publice locale poate fi realizată doar în cazurile în care fiecare participant la procesul de guvernare locală (ales local, funcționar public și salariat) va beneficia de o bună pregătire profesională și formare continuă pe tot parcursul aflării în funcție [183, p. 186]. Odată ce, 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 legislația. În al doilea rând, cadrul normativ privind statutul 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 imposibil de realizat în condițiile legislației în vigoare din Republica Moldova [183, p. 186, 194-195];

8. Întru eficientizarea activității alesului local, a funcționarului public și a altor categorii de personal este important să fie adoptate, pentru fiecare din aceștia, reglementări privind statutul juridic al lor, ce nu ar conține lacune, s-ar suprapune sau contrazice cu prevederile legislației actuale în domeniu. În acest context, legiuitorul nostru, în procesul de revizuire și ajustare a cadrului normativ de reglementare a APL, ar trebui să țină cont de bunele practici europene și de sarcinile asumate prin semnarea Acordului de Asociere la Uniunea Europeană [183, p. 196]; 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, astfel încât, activitatea acestora să devină mult mai coordonată și armonioasă, asigurându-se o bună guvernare și un trai decent tuturor membrilor comunității [172, p. 95; 182, p. 250; 183, p. 197].

RECOMANDĂRI:

Pentru realizarea sarcinilor asumate de Republica Moldova în implementarea *Planului de Acțiuni Uniunea Europeană–Moldova 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 *cadrului normativ de reglementare* din acest domeniu, care, fiind elaborat în baza principiilor democratice și a bunelor practici, ar stabili un statut juridic clar pentru alesul local în comun cu toate categoriile de personal din autoritățile publice locale. Odată ce ar fi insuficientă și inutilă modificarea și completarea prevederilor normative existente, care sunt într-un număr exagerat de mare, recomandăm:

1. Sistematizarea prevederilor normative din domeniul administrației publice locale într-un singur *Cod al colectivităților locale* (Anexa 3). De asemenea, adoptarea unui asemenea Cod va contribui la desprinderea instituției colectivităților locale într-o ramură de drept aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ, intitulată *Dreptul colectivităților locale*.

2. 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. Propunem un Proiect de lege de modificare și completare a următoarelor acte legislative (Anexa 1, Anexa 2):

- Legea cu privire la statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000 se va modifica și completa după cum urmează: pentru a unifica definiția noțiunii de *mandat al consilierului local și al primarului*, prevăzută în trei norme juridice 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 din consiliile raionale, orășenești (municipale) de sector și sătești (comunale) și 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.*”

- Art. 15 alin. (2) și art. 44 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 pot fi excluse.

- 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 necesară. 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.*”;

- Răspunderea juridică a alesului local este reglementată destul de vag și fragmentat în legislația în vigoare. În vederea ridicării gradului de responsabilitate pentru calitatea guvernării, este necesar ca măsurile de răspundere juridică să fie consacrate în mod clar și expres în legislație. Astfel, 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 exercitarea 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: pentru a spori gradul de responsabilitate a funcționarilor publici, propunem modificarea art. 56 din lege, 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”.*

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. Aceasta ar contribui semnificativ la realizarea cu succes atât a reformelor privind administrația publică locală, cât și a sarcinilor asumate de Republica Moldova prin

Acordul de Asociere la 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: *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; *legislativ* - avantajul lucrării constă în propunerea privind revizuirea, sistematizarea și ajustarea cadrului normativ privind statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală din Republica Moldova; *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 exprimate în teză, 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, precum 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, manual, note de curs pentru disciplina *Dreptul colectivităților locale*;

- elaborarea programelor (Curriculum-urilor) 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. Alexandru I. Criza administrației. București: ALL BECK, 2001. 216 p.
3. Alexandru I. Drept administrativ European. București: Universul Juridic, 2008. 328 p.
4. Alexandru I., Cărăușan M., Bucur S. Drept administrativ. București: Universul Juridic, 2009. 522 p.
5. Apostolache M. Pierderea calității de membru de partid a alesului local ca urmare a excluderii din partidul pe lista căruia a fost ales – în jurisprudența Curții Constituționale. În: Volumul colectiv al Conferinței Internaționale „Administrația Publică în Europa celor 28. Dimensiune juridică și managerială”. București: Editura Universitară, 2014, p. 51–58.
6. Arseni A. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Chișinău: Print-Color, 1997. 387 p.
7. Babin O. Unele aspecte ale reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Administrația publică în perspectiva integrării europene. Chișinău: S. n. (Tipogr. „Elena–V. I.” SRL), 2007, p. 182-185.
8. Balmus V. Muntean V. Elemente de drept polițienesc. Chișinău: Ed. Acad. Moldovei, 2006. 237 p.
9. Baltag D. Teoria generală a dreptului și statului. Cimișlia: TIPCIM, 1996. 330 p.
10. Bantuș A. Statutul juridic al funcționarului public în Republica Moldova. Teză de doctor în drept (12.00.02). Chișinău, 1999. 124 p.
11. Bălan E. Procedura administrativă. București: Editura Universitară, 2005. 176 p.
12. Bălan E., Văcărelu M., Iftene C. ș. a. Buna administrare: de la viziune la acțiune. București: Comunicare. ro, 2011, 390 p.
13. Bălan E., Văcărelu M., Iftene C. ș. a. Consolidarea capacității administrative în contextul bunei administrări. București: Comunicare. ro, 2011. 434 p.
14. Bercu Ana-Maria. Pregătirea profesională și cariera personalului din administrația publică. București: Editura Universitară, 2009. 329 p.
15. Bichicean G. Considerații privind modurile de scrutin și influența lor asupra rezultatelor alegerilor. În: Culegere de lucrări științifice ale Institutului de Științe Administrative din România, 2003, nr. 5, p. 368-376.

16. Bobeico E. Caracterul reprezentativ al autorităților administrației publice locale în Republica Moldova. În: Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective: Materialele conf. int. șt.-practice, 30 ian., 2004. Chișinău: Centrul Ed.-poligr. al USM, 2004, p. 138-141.
17. Brezoianu D. Drept administrativ. București: Editura Universității Independente Titu Maiorescu, 2003. 452 p.
18. Butiuc C. Elemente de drept penal. București: Lumina Lex, 2002. 240 p.
19. Buzatu L., Rusu G., Bacical M. Particularitățile și direcțiile de performare în managementul administrației locale. Chișinău: Acomed-Plus SRL, 2007. 184 p.
20. Canțor V. Republica Moldova – rigori de integrare europeană. În: Administrarea Publică, 2006, nr. 1-2 (49-50), p. 66-69.
21. Cârnaț T. Drept constituțional. Chișinău: Print-Caro, 2010. 513 p.
22. Cârnaț T. Principiul transparenței în activitatea autorităților publice locale. 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. 164-168.
23. Cătana E., Cătană M. Implicațiile bunei guvernări în administrația publică locală. În: Culegere de comunicări științifice ale Institutului de Științe Administrative din România, 2010-2012, nr. 12, p. 97-106.
24. Chiriac L. Probleme actuale ale dezvoltării locale. Chișinău: TISH, 2004. 38 p.
25. Ciobanu D. Introducere în studiul dreptului. București, 1992. 208 p.
26. Ciobanu T. Modernizarea administrației publice prin aplicarea principiilor deontologiei funcționarului public din sfera executivă. În: Culegere de lucrări științifice a Universității de Stat din Moldova „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste”, 2010, p. 30-45.
27. Clipa C. Drept administrativ: teoria funcției publice. București: Hamangiu, 2011. 427 p.
28. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. Drept administrativ. Note de curs. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012. 324 p.
29. Cobăneanu S. Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective. În: Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective: Materialele conf. int. șt.-practice, 30 ian., 2004, Chișinău: Centrul Ed.-poligr. al USM, 2004, p. 5-10.
30. Codul electoral al Republicii Moldova. Nr. 1381-XV din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.12.1997, nr. 159-162.

31. Codul muncii al Republicii Moldova. Nr. 154-XV din 28. 03. 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.2003, nr. 81.
32. Codul penal al Republicii Moldova. Nr. 985-XVI din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2002, nr. 128-129.
33. Codul de procedură penală al Republicii Moldova. Nr. 122-XVI din 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.06.2003, nr. 104-110.
34. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Nr. 225-XVI din 30.05.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.06.2003, nr. 130-134.
35. Codul contravențional al Republicii Moldova. Nr. 218-XVI din 24.10.08. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6.
36. Codul jurisdicției constituționale. Nr. 502 din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.09.1995, nr. 53-54.
37. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.
38. Constituția României din 31 octombrie 2003. În: Monitorul Oficial al României, 31.10.2003, nr. 767.
39. Cornea S. Procesul electoral local: Ghid practic. Chișinău: Turnul vechi, 2007. 88 p.
40. Cornea S., Filipov I. Politica de personal în administrația publică. Cahul: USC, 2009. 263 p.
41. Cornea S. Evoluția delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. În: Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Materiale ale sesiunii de comunic. șt., 29-30 oct., 2011. Chișinău: S. n., 2012 (Tipogr. „Elena–V.I.”), p. 71-78.
42. Costachi G. Direcții prioritare ale edificării statutului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Inst. de Istorie, Stat și Drept (Î. S. F. E. – P. „Tipogr. Centrală”, 2009. 327 p.
43. Creangă I. Formele legale de protecție a administrației publice și a mandatului alesului local. În culegere: Cartea albă situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Editura Cartier, 2000, p. 47-63.
44. Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003. 336 p.
45. Creangă I. Controlul actelor administrației publice locale. Chișinău: TISH, 2004. 36 p.
46. Creangă I. Curs de drept administrativ. Administrația publică locală. Vol. II. Chișinău: Epigraf, 2005. 352 p.
47. Deliu T. ș. a. Ghidul alesului local. Chișinău: Nova Imprim, 2011. 312 p.

48. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Chișinău: S. n., 2013, Ed. Tipografia Centrală. 552 p.
49. Diğol N. Deontologia profesională. În: Etica și deontologia polițienească: Aspecte de implementare: Materiale conf. șt.-practice „Consolidarea activității de promovare și implementare a eticii și deontologiei polițienești”, 12 oct., 2006. Chișinău: S.n., 2007 (Tipogr. Acad. „Ștefan cel Mare” a MAI), p. 44-46.
50. Dominique Douay, Monique Jacob, Jacques Defrenne. Comunitățile locale în sistemul administrativ francez. Paris: Jean Jaures, 1994. 125 p.
51. Evaluarea și diagnosticarea conflictelor dintre APC și APL de ambele nivele și dintre APL de nivelul doi și APL de nivelul unu: Studiu de cercetare. Chișinău: Bons Offices, 2008. 96 p.
52. Furdui V. Ghidul juridic al alesului local. Chișinău: TISH, 2004. 240 p.
53. Furdui V. Probleme și conflicte juridice actuale din domeniul APL. Chișinău: TISH, 2004. 66 p.
54. Gheorghita T. Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 18-21.
55. Ghidul liderului comunitar. Chișinău: Centrul CONTACT, 2004. 224 p.
56. Ghidul funcționarului electoral. Chișinău: Î. S. F. E. – P. „Tipografia Centrală”, 2007. 164 p.
57. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. 2. Chișinău: S. n., 2004. 496 p.
58. Guceac I. Principii prioritare de funcționare a administrației publice locale în Republica Moldova. În: Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective: Materialele conf. int. șt.-practice 30 ian., 2004. Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, 2004, p. 190-197.
59. Guceac I. Drept electoral. Chișinău: F. E. - P. „Tipografia centrală”, 2005. 268 p.
60. Guceac I. Responsabilitatea publică 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.
61. Guțan M. Istoria administrației publice românești. București: Hamangiu, 2006. 293 p.
62. Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Chișinău: S. n. (E. F. – P. „Tipogr. Centrală”), 2009. 320 p.

63. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: S. n. (Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 2013. 600 p.
64. Hanga V. Mic dicționar juridic. București: Lumina Lex, 1999. 208 p.
65. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană. Nr. 356 din 22.04.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.04.2005, nr. 65-66/412.
66. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.03.2009, nr. 55-56.
67. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea limitelor numărului de unități de personal și ale cheltuielilor de personal în sectorul bugetar pentru autoritățile administrației publice centrale și locale pe anul 2010. Nr. 99 din 16.02.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.02.2010, nr. 27-28.
68. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind punerea în aplicare a unor acte legislative. Nr. 1001 din 26.12.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.2011, nr. 238-242.
69. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la modificarea, completarea și abrogarea unor hotărâri ale Guvernului. Nr. 133 din 20.02.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.02.2013, nr. 36-40.
70. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. Nr. 808 din 07.10.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.10.2014, nr. 297-309.
71. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol. Nr. 134 din 22.02.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.03.2013, nr. 42-47.
72. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice în anul 2016. Nr. 850 din 09.12.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.12.2015, nr. 340-346.
73. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr. 256-264.

74. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și ale Legii privind administrația publică locală. Nr. 750 din 06.11.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.11.1995, nr. 65-66.

75. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 Privind administrația publică locală”. Nr. 13 din 14.03.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.04.2002, nr. 46-48.

76. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale a Republicii Moldova privind aprobarea Instrucțiunii cu privire la atribuirea mandatelor de consilier în consiliile raionale, orașenești (municipale), de sector și satești (comunale). Nr. 384 din 12.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.01.2007, nr. 1-2.

77. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale a Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulamentului privind activitatea consiliului electoral de circumscripție. Nr. 2688 din 07.10.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.11.2014, nr. 333-338.

78. IHS/Erasmus University. Program de Formare în Descentralizare pentru Autoritățile Publice Centrale și Locale din Republica Moldova. Manualul participantului, august 2012. 84 p.

79. Iorgovan A. Drept administrativ. București: Actami, 1994. 387 p.

80. Iorgovan A. Drept administrativ. Vol. II. Ediția a II-a. București: Nemira, 1996. 686 p.

81. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. București: All Beck, 2005. 650 p.

82. Legea Republicii Moldova privind bazele autoadministrării locale. Nr. 635-XII din 10.07.1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.07.1991, nr. 006.

83. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Nr. 306-XIII din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003.

84. Legea Republicii Moldova cu privire la alegerile locale. Nr. 308-XIII din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003.

85. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală. Nr. 310-XIII din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003.

86. Legea Republicii Moldova privind serviciul public. Nr. 443-XIII din 04.05.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.11.1995, nr. 61.

87. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Nr. 191-XIV din 12.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1998, nr. 116.

88. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală. Nr. 186-XIV din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.03.2002, nr. 33-35.
89. Legea Republicii Moldova cu privire la statutul alesului local. Nr. 768-XIV din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.03.2000, nr. 34.
90. Legea contenciosului administrativ al Republicii Moldova. Nr. 793-XIV din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.05.2000, nr. 57-58.
91. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16.
92. Legea Republicii Moldova cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. Nr. 523-XIV din 16.07.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.11.1999, nr. 124-125.
93. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală. Nr. 123-XV din 18.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.03.2003, nr. 49.
94. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale. Nr. 457-XV din 14.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253.
95. Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale. Nr. 397-XV din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253.
96. Legea Republicii Moldova privind serviciile publice de gospodărie comunală. Nr. 1402-XV din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.2003, nr. 14-17.
97. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală. Nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.
98. Legea Republicii Moldova cu privire la descentralizarea administrativă. Nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
99. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. Nr. 438-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.02.2007, nr. 21-24.
100. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232.
101. Legea Republicii Moldova privind Codul de conduită a funcționarului public. Nr. 25 din 22.02.08. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr. 74-75.
102. Legea Republicii Moldova cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Nr. 199-XVIII din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 5.10.2010, nr. 194-196.

103. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice. Nr. 155 din 21.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.10.2011, nr. 164-165.
104. Legea Republicii Moldova cu privire la conflictul de interese. Nr. 16-XVI din 15.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.05.2008, nr. 94-96/351.
105. Legea Republicii Moldova privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici. Nr. 48 din 22.03.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.03.2012, nr. 63.
106. 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.
107. Legea Republicii Moldova privind evaluarea integrității instituționale. Nr. 325 din 23.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.02.2014, nr. 35-41.
108. Legea Republicii Moldova cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Nr. 132 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.07.2016, nr. 245-246.
109. Legea Republicii Moldova privind declararea averii și intereselor personale. Nr. 133 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.07.2016, nr. 245-246.
110. Legea României privind administrația publică locală. Nr. 215/2001. În: Monitorul Oficial al României, 23.05.2001, nr. 204.
111. Legea României privind Statutul aleșilor locali. Nr. 393/2004. În: Monitorul Oficial al României, 07.10.2004, nr. 912.
112. Legea României privind statutul funcționarilor publici. Nr. 188 din 08.12.1999. În: Monitorul Oficial al României, 29.05.2007, nr. 365 (republicată).
113. Legea României nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. În: Monitorul Oficial al României, 20.05.2015, nr. 349.
114. Manda C., Manda C. Administrația publică locală din România. București: Lumina Lex, 1999. 395 p.
115. Manda C., Manda C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002. 420 p.
116. Miulescu N. Oportunități de reformare a administrației publice locale. În: Culegere de comunicări științifice a Institutului de Științe Administrative din România, 2010-2012, nr. 12, p. 195-198.
117. Mocanu E. Curs de prelegeri la Dreptul muncii. Chișinău, 1997. 272 p.

118. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice. Chișinău: TISH, 1999. 64 p.
119. Mocanu V. Standarde de performanță în administrația publică locală. Chișinău: TISH, 2004. 47 p.
120. Mocanu V. Servicii Municipale: direcții de schimbare. Chișinău: TISH, 2004. 24 p.
121. Mocanu V. Cetățeanul și procesul decizional local. Chișinău: TISH, 2004. 30 p.
122. Mocanu V. Ghidul alesului local. Parteneriatul public-privat în Republica Moldova: concept și realizare. Chișinău: F.E.-P „Tipografia Centrală”, 2012. 102 p
123. Munteanu I. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2001. 261 p.
124. Negru T., Scorțescu C. Dreptul muncii. Chișinău: Labirint-Cutasevici Î I., 2010 (F.E.P. „Tipogr. Centrală”). 320 p.
125. Negruț V. Drept administrativ. București: Editura Didactică și pedagogică, 2001. 400 p.
126. Negulescu P., Boilă R, Alexianu G. În „Cuvânt de lămurire” la Codul administrativ adnotat. Partea I. București: Institutul de Arte Grafice „VREMEA”, strada Carol, No 10, 1930, republicat în: Ediție anastatică, COLECȚIA OPERA OMNIA PATRIMONIUM. Iași: TipoMoldova, 2013. 880 p.
127. Nicola I. Drept administrativ: curs universitar. Sibiu: Editura Universității „Lucian Blaga” din Sibiu, 2007. 579 p.
128. Ordinul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei cu privire la aprobarea Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova, nr. 22 din 03.03.2014 (CORM 006-14). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.05.2014, nr. 120-126.
129. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001. 216 p.
130. Orlov M. ș. a. Qvo vadis Moldova? Administrația publică. Chișinău: F. E. P. „Tipografia Centrală”, 2002. 224 p.
131. Orlov M., Belecciu Ș. Drept administrativ. Chișinău: Elena-V. I., 2005. 270 p.
132. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: Elena-V.I. SRL, 2009. 158 p.
133. Orlov M. Justiția administrativă în contextual reformei judiciare din Republica Moldova. În: Culegere de lucrări științifice a Institutului de Științe Administrative din România, 2004, nr. 6, p. 176-181.
134. Orlov M. Administrația publică. În: Raport de Stare a Țării Republica Moldova 2007. Chișinău: Bons Offices, 2008, p. 131-134.
135. Orlov M. Unele reflecții privind reformele în Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. În: Volumul colectiv al Conferinței internaționale

„Administrația Publică în Europa celor 28. Dimensiune juridică și managerială”. București: Editura Universitară, 2014, p. 59-66.

136. Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. Chișinău: IPP, 2003. 63 p.

137. Osoianu I. Prioritățile reformei administrației publice în perspectiva elaborării Strategiei de integrare europeană și a Planului de acțiuni Republica Moldova - UE. Chișinău, 2004. 30 p.

138. Osoianu T., Osoianu I. Statutul juridic al funcționarului public. Chișinău: Univ. de Criminologie, 2003. 80 p.

139. Platon M. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău: Secția Editare, A.S.D.A.P., 1997. 224 p.

140. Platon M., Roșca S., Roman A. ș. a. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău, 1999. 471 p.

141. Popa E. Organizarea și funcționarea administrației publice locale în România. Arad: Servo-Sat, 1997. 248 p.

142. Popa V. Dreptul public. Chișinău, 1998. 460 p.

143. Popa V. Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998. 219 p.

144. Popa V. Consiliul local în acțiune. Chișinău: TISH SRL, 1999. 96 p.

145. Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative, Chișinău: TISH, 2003. 27 p.

146. Popa V. Lecțiile descentralizării. Chișinău: TISH, 2003. 32 p.

147. Popa V. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Chișinău: TISH, 2004. 255 p.

148. Popa V., Chiriac L., Mocanu V ș. a. Ghidul primarului. Chișinău: Tehnologii intelectuale, 2005. 320 p.

149. Popa V. Descentralizarea: elementele unui model. Chișinău: TISH, 2006. 120 p.

150. Popa V. Serviciul public în Republica Moldova. În: Ghidul funcționarului public. Chișinău: Tehnologii intelectuale, 2007, p. 14-42.

151. Popa V., Chiriac L., Mocanu V. ș. a. Ghidul funcționarului public. Chișinău: Tehnologii intelectuale, 2007. 446 p.

152. Popa V. Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: TISH, 2008. 70 p.

153. Popa V. Studiu in honorem. Chișinău: ULIM, 2009. p. 185 p.

154. Popescu C. Autonomia locală și integrarea europeană. București: All Beck, 1999, 346 p.
155. Popescu Petrovszki Diana Marilena. Statutul funcționarilor publici din România și din Uniunea Europeană: principii, drepturi și obligații. București: Editura I.R.D.O, 2011. 525 p.
156. Postolache M. Serviciul public. Chișinău: „TEHNICA-INFO”, 2005. 118 p.
157. Pricaru V. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. București: ALL. 602 p.
158. Prisacaru V. Funcționarii publici. București: All Beck, 2004. 496 p.
159. Preda M. Autoritățile publice. București: Lumina Lex, 1999. 688 p.
160. Ranta A. Aspecte de drept comparat referitoare la funcția publică și funcționarii publici. În: Revista Transilvană de Științe administrative, 2010, nr. 2 (26), p. 125-134.
161. Romandaș N., Boișteanu E. Dreptul muncii. Chișinău: S.n., 2007 (Tipogr. „Reclama” SA). 404 p.
162. Saitarlî N. Investiția legală a funcționarilor publici. În: Culegere de lucrări științifice a Universității de Stat din Moldova, 2006, vol. I, p. 77-82.
163. 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-V.I.” SRL), p. 254-259.
164. Saitarlî N. Consultarea cetățenilor în problemele de interes deosebit – principiu de bază ale administrației publice locale din Republica Moldova. În: Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice din Universitatea „B. P. Hașdeu”, Cahul, Moldova, 20 aprilie 2007, p. 139-146.
165. Saitarlî N. The application of the principle of eligibility in the Republic of Moldova. In: International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, Galaț, România, 20-21 aprilie 2012, vol. II, nr. 4, p. 165-173.
166. Saitarlî N. Reforma administrativ-teritorială și impactul acesteia asupra corpului de funcționari din administrația publică locală. În: Administrarea publică, 2012, nr. 4 (76), p. 112-116.
167. Saitarlî N. Controlul administrativ asupra activității autorităților publice locale în Republica Moldova. În: Culegere de materiale științifice a Academiei de Administrare Publică, Chișinău, 2012, p. 17-18.
168. Saitarlî N. Comparative Aspects on the Application on the Principle of Eligibility in the Republic of Moldova and Romania. În: Culegere de lucrări științifice a Universității Creștine „Dimitrie Cantemir” din Cluj-Napoca, România, 2012, p. 320-325.

169. Saitarlî N. Unele aspecte teoretice cu privire la statutul persoanelor din administrația publică locală. În: Analele științifice ale Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, 2012, p. 105-109.
170. Saitarlî N. Încadrarea funcționarului public în aparatul APL. În: Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice USC, Cahul, Moldova, 3-4 mai 2012, vol. I, p. 284-290.
171. Saitarlî N. Probleme actuale ale administrației publice locale. În: International Conference of Young Researches X edition, Chisinau, Moldova, 23 November, 2012, Chișinău, Moldova, Scientific Abstracts, p. 145.
172. Saitarlî N. Modernizarea administrației publice locale prin codificare. În: Analele științifice ale Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, vol. IX, 2013, p. 92-95.
173. 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.
174. Saitarlî N. Ordinea de investire în funcție ca factor determinant al statutului juridic al alesului local. În: Administrarea Publică, 2013, nr. 2 (78), p. 112-118.
175. Saitarlî N. Exercițarea mandatului de către alesul local in 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.
176. 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.
177. 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.
178. 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.
179. 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.

180. 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.

181. 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.

182. 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.

183. Saitarlî N. Statutul juridic al personalului autorităților publice locale. Cahul: S. n., 2016. Tipogr. „Cetnografic”. 231 p.

184. Sîmboteanu A. Reforma Administrației Publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001. 174 p.

185. Sîmboteanu A. Cincisprezece ani de independență: dimensiunile ajustării administrației publice din Republica Moldova la standardele europene. În: Administrația publică în perspectiva integrării europene, Chișinău: S. n., 2007 (Tipogr. „Elena – V.I.” SRL), p. 92-99.

186. Sîmboteanu A. ș. a. Standartul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice. În: Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunic. științifice, 27-28 octombrie 2007, Caietul Științific 2/2007 al ISAM. Chișinău: S.n., 2008 (Tipogr. „Elena-VI” SRL), p. 444-464.

187. Sîmboteanu A. Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept. În: Administrația publică în statul de drept: Materiale ale ses. de comunicări șt., 27-28 sept., 2008. Chișinău: S. n., 2009 (Tipogr. „Elena – V.I.” SRL), p. 8-15.

188. Sîmboteanu A. Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice. În: Culegere de lucrări științifice a Universității de Stat din Moldova „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste”, 2010, p. 13-29.

189. Sîmboteanu A. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. – Chișinău: CEP USM, 2013. 327 p.

190. Sîmboteanu A. Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice:

materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015, Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 7-11.

191. Ștefan E. Răspunderea juridică. Privire specială asupra răspunderii în dreptul administrativ. Teză de doctorat în drept. București, 2012. 360 p.

192. Tatarov S. Statutul funcționarului public din Republica Moldova în contextul reformei administrației publice și al integrării europene. În: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2007, Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007, p. 19-23.

193. Tatarov S. Aspecte comparative ale statutului de funcționar public și celui de ales local. În: Administrarea Publică, 2011, nr. 2, p. 30-35.

194. Tatarov S. Discrepanțele legislative privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și statutul consilierilor locali prin prisma aquis-ului comunitar. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2012, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012, p. 148-151.

195. Tatarov S. Unele probleme privind revocarea mandatului de ales local. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2013, Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 206-207.

196. Tipa I. Răspunderea juridică a demnitarilor în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2013, Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 201-205.

197. Tipa I. Alternativele la pedeapsa cu închisoarea aplicate funcționarilor publici și demnitarilor pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015, Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 208-212.

198. Tofan D. Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice. București: Editura All Beck, 1999. 396 p.

199. Tofan D. Drept administrativ. București: All Beck, 2003. 336 p.

200. Tofan D. Instituții administrative europene. București: Ch-Beck, 2006. 244 p.

201. Tofan D. Drept administrativ. București: C. H. Beck, 2008. 369 p.

202. Țurcanu S. Statutul juridic al funcționarului public. În: Cartea albă, situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2000, p. 23-38. 176 p.

203. Țurcanu S. Aparatul tehnic de specialitate al primăriei. În: Ghidul primarului. Chișinău: SC Tehnologii intelectuale”, 2005, p. 56-86. 320 p.

204. Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VI-a revăzută și actualizată. București: Universul Juridic, 2011. 522 p.
205. Vedinaș V. Drept administrativ. București: Universul Juridic, 2012. 565 p.
206. Vedinaș V. Codificarea dreptului administrativ: reflecții, proiecții, stadiu și perspective. În: Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Materiale ale sesiunii de comunic. șt., 29-30 oct. 2011. Chișinău: S. n., 2012 (Tipogr. „Elena – V.I.”), p. 18-22.
207. Vermeulen Jean H. Evoluția dreptului administrativ român. Institutul de Arte Grafice. București: Vremea, 1943. 274 p.
208. Vlaicu C. Codificarea administrativă – garanție a realizării dreptului cetățeanului la o bună administrare. În: Consolidarea capacității administrative în contextul bunei administrări. București: Comunicare. ro, 2011, 281-302 p.
209. Zubco V., Creangă I., Pascari A. Ghidul funcționarului public în contenciosul administrativ. Chișinău: Bons Offices, 2005. 234 p.

II. Referințe bibliografice în limba rusă:

210. Баранчиков В. А. Муниципальное право. Москва: ЮНИТИ - ДАНА, Закон и право, 2000. 383 с.
211. Бачило И. Л. и др. Словарь административного права. Москва: Правовая культура, 1999. 320 с.
212. Бурлаку Н., Кожокару В., Ионицэ В. Основы государственного администрирования. Chișinău, 2000. 207 с.
213. Васильев В. И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. Москва: S.n.1999. 453 с.
214. Гуцуляк В. Административное право Республики Молдова. Chișinău: „Elena-V. I.” SRL, 2007. 464 с.
215. Дмитриев Ю. А., Емельянов Н. А., Комарова В. В. и др. Муниципальное право Российской Федерации. Москва: Прообразование, 2000. 800 с.
216. Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление. Ростов н/Д: Феникс, 2005. 474 с.
217. Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право. Москва: Юристъ, 2001. 728 с.
218. Козырин А. Н., Штатин М. А. Административное право зарубежных стран. Москва: Спарк, 2003. 464 с.

219. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
220. Костаки Г. И., Игнатъев В.П., Кушмир В.Т. Административное право. Кишинев: S. n., 2002. 472 с.
221. Попов М. Ю. Понятие, содержание и сущность правового статуса депутата представительного органа власти в Р. Ф. В: Вестник Волгоградской академии МВД России, 2010, № 3, с. 24-32.
222. Прункин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. Москва: Аспект Пресс, 2001. 416 с.
223. Сайтарлы Н. Юридическая ответственность местных представительных органов в Республике Молдова. В: Journal of Danubian Studies and Research Vol. 2, 2012, No 2, p. 45-56.
224. Сайтарлы Н. The Rights and Obligations of Local Elected Person from Republic of Moldova. В: Journal of Danubian Studies and Research Vol. 3, No 2 (2013), România, p. 29-34.
225. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.
226. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Москва, 2001. 652 с.
227. Федеральный Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. № 131-ФЗ от 06.10.2003. В: „Собрание законодательства РФ”, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
228. Федеральный Закон о муниципальной службе в Российской Федерации. N 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. В: РГ - Федеральный выпуск, 7 марта 2007 г., № 4310.
229. Четвериков В. С., Четвериков В. В. Административное право. Москва: РИОР, 2005. 145 с.
230. Чубинский В. В. Государственное управление и государственная служба за рубежом. СПб.: Образование – Культура, СЗАГС, 1998. 272 с.

III. Referințe bibliografice în limba franceză:

231. Constitution de France, 4.10.1958// <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>
232. Code general des collectivites territoriales du 24 février 1996// <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/s94950226.html>

IV. Resurse electronice:

233. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Ocuparea funcției publice vacante prin concurs. Recomandări metodice. Chișinău, 2009. 80 p.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vxJC45yrlBYJ:www.cancelaria.gov.md/download.php%3Ffile%3DcHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy84MDAyOTlfbWRfb2N1cGFyZWfZnB2Y19yLnBkZg%253D%253D+%&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (vizitat 03.12.2015).

234. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă. Ghid metodic. Chișinău, 2011. 90 p.

http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2013/6iunie/Ghid_dezvolt_profesion.pdf (vizitat 03.12.2015).

235. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova. Ghid metodic. Chișinău, 2013. 60 p.

http://careers.gov.md/downloads/ghid_conduita_functionar_public.pdf (vizitat 03.12.2015).

236. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Recomandări metodice pentru autoritățile publice locale ce țin de aprobarea organigramei, a statelor de personal și controlul administrativ al legalității acestora. Chișinău, 2013. 13 p.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KwF06OXYNCUJ:www.cancelaria.gov.md/download.php%3Ffile%3DcHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy8xNTM1Mjk5X21kX3JIY29tYW5kYXJpX21lLnBkZg%253D%253D+%&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (vizitat 03.12.2015).

237. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public. Ghid metodic. Chișinău, 2014. 67 p.

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g1ZEiklOqEJ:www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2014/9septembrie/GhidAplicare_Sanctiuni__Disciplinare_2909.doc+%&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (vizitat 03.12.2015).

238. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Aplicarea Instrucțiunii cu privire la gestionarea dosarului personal al funcționarului public. Ghid metodic. Chișinău, 2015. 15 p.

<http://www.cancelaria.gov.md/public/files/cancelaria/Ghid-dosar-personal.pdf> (vizitat 03.12.2015).

239. Carta europeană a autonomiei locale adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. legislatie.resurse-pentru-democratie.org/legea/carta-europeana-a-autonomiei-locale.php (vizitat la 23.09.2015).

240. Centrul de Investigații Jurnalistice <http://www.investigatii.md/index.php?art=710> (vizitat 03.05.2012).

241. Centrul de Investigatii Jurnalistice Anticorupție <http://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/primarul-de-la-lipcani-a-semnat-14-contracte-cu-intreprinderea-la-care-era-presedinte-al-consiliului-actionarilor> (vizitat 13.06.2016).

242. Chiriac L. Mocanu V., Secieru A ș. a. Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova. Chișinău. http://www.soros.md/.../Studiu_final-1,%2021%2. (vizitat 04.11.2012).

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

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

245. Cioaric V. Pentru o bună guvernare în Moldova. Ghidul alesului local, 2012. http://www.contact.md/doc/ghidul_alesului_local_final1.pdf (vizitat 23.09.2015).

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

247. Consiliul Europei <http://infoeuropa.md/congresul-puterilor-locale-si-regionale/> (vizitat 03.02.2012).

248. Creangă I. Ghidul alesului local, 2012. <http://serviciilocale.md/doc.php?l=ro&idc=110&id=260&t=/Publicatii-i-resurse/Administratie-publica-locala/Ghidul-alesului-local-Cadrul-legal-si-normativ#idc=37&> (vizitat 08.10.2015).

249. Dicționar latin-roman online <http://www.dictionar.us/latin-roman/> (vizitat 01.02.2013).

250. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale <http://www.viitorul.org/> (vizitat 03.12.2015).

251. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală. Nr. 186-XIV din 06.11.1998. Modificată 25.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.03.2002, nr. 33-35. <http://www.transparency.md/Laws/186-98.pdf> (vizitat 15.11.2011).

252. Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2014-2016 http://www.polonia.mfa.md/img/docs/Titulul_IV_Cooperare.pdf (vizitat 03.02.2015).

253. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018
<http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=uskJCCIZKzg%3D&tabid=128&mid=506&language=ro-RO> (vizitat 03.05.2015).
254. 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+administrative (vizitat 10.03.2011).
255. SIGMA - Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și a managementului în țările din Europa Centrală și de Est. Principiile europene în administrația publică.
www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/39560474.pdf (vizitat la 23.09.2015).
256. Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации". № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г.
<http://www.rg.ru/1995/07/31/Federalnyjzakonot31iulya1995.html> (vizitat la 23.09.2015).
257. Лукашева Е. А. Права человека. Москва: НОРМА, 2001. 573 с.
<http://www.juristlib.ru/getfile.php?id=980> (vizitat 08.04.2015).
258. Осиночкина Е. В. Понятие правового статуса муниципального служащего.
http://vestnik.osu.ru/2005_9/5.pdf (vizitat 13.03.2013).
259. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Франция. Общие принципы организации местного самоуправления.
http://polbu.ru/starcev_govmanagement/ch22_all.html (vizitat 03.05.2012).
260. Чершинцева Е. А. Муниципальный служащий как субъект трудового права. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва-2014
<http://dlib.rsl.ru/loader/view/01005549270?get=pdf> (vizitat 15.11.2014).
261. Jurnal.md. <http://www.jurnal.md/ro/news/comuni-tii-au-pierdut-majoritatea-in-consiliul-raional-cahul-758299/>; http://www.publika.md/trei-consilieri-comunisti-din-rascani-au-plecat-la-socialisti-iar-un-pldm-ist-la-partidul-popular_1100771.html (vizitat 07.12.2012).
262. Timpul.md. <http://www.timpul.md/articol/sedinta-consiliului-municipal-chisinau-a-fost-amanata-37493.html> (vizitat 27.09.2012).

Proiect

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

Lege

pentru modificarea și completarea Legii

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articol unic: - Legea nr. 768-XIV din 02.02.2000 cu privire la statutul alesului local (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 5 alineatul (1) va avea 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.”

2. La articolul 13 alineatul (1) se introduce litera l), cu următorul conținut:

„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.”

3. După articolul 22 se introduce 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 reprezentant 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) Retragera 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.”

Președintele Parlamentului

Proiect

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

Lege

pentru modificarea și completarea Legii

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articol unic: - Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 56 va avea următorul conținut:

„(1) 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*, în baza prevederilor Codului civil nr. 1107 din 06.06.2002; *contravențională*, potrivit Codului contravențional nr. 218/2008; *penală*, potrivit Codului penal nr. 985/2002.”

Președintele Parlamentului

Proiect

CODUL COLECTIVITĂȚILOR LOCALE AL REPUBLICII MOLDOVA

CUPRINS:

TITLUL I. DISPOZIȚII GENERALE

Capitolul I. PRINCIPIILE GENERALE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Secțiunea 1. Autonomia locală și libera gestiune a problemelor de interes local

- autonomia administrativă
- autonomia financiară

Secțiunea 2. Descentralizarea

- principii de descentralizare
- descentralizarea serviciilor publice de interes local

Secțiunea 3. Participarea cetățenilor la luarea deciziilor locale

- referendumul local
- consultarea cetățenilor

Secțiunea 4. Eligibilitatea autorităților publice locale

- campania electorală
- scrutinul electoral (procedura de vot)

Secțiunea 5. Cooperarea intercomunală și activități externe

- instituții și întreprinderi intercomunale
- dezvoltarea regională
- euroregiunile

Capitolul II. ORGANISME NAȚIONALE COMPETENTE ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Secțiunea 1. Departamentul finanțelor publice locale și Consiliul Național de Evaluare a normelor din domeniul administrației publice locale

- Departamentul finanțelor publice locale
- Consiliul Național de Evaluare a Normelor

Secțiunea 2. Consiliul Național de formare a aleșilor locali

Secțiunea 3. Consiliul Național de evaluare a performanțelor (calificărilor)

TITLUL II. PROPRIETATEA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE, SERVICIILE PUBLICE ȘI DEZVOLTAREA ECONOMICĂ

Capitolul III. PROPRIETATEA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Secțiunea 1. Regimul juridic general al proprietății unităților administrativ-teritoriale

- bunuri ale domeniului public
- bunuri ale domeniului privat

Secțiunea 2. Formarea bunurilor

- competența APL
- competența APC

Secțiunea 3. Gestiunea bunurilor

Secțiunea 4. Reguli speciale în caz de transfer de competențe

Capitolul IV. SERVICIILE PUBLICE LOCALE

Secțiunea 1. Principii generale

- Delegarea serviciilor publice
- Gestiunea directă
- Participarea locuitorilor și a consumatorilor la gestiunea serviciilor publice

Secțiunea 2. Contractele

- Contracte de parteneriat public-privat, public-public
- Contracte de concesiune de lucrări și servicii publice

Secțiunea 2. Dispoziții speciale referitoare la anumite servicii publice locale

- Servicii culturale (arhivă, bibliotecă, muzee ș. a.)
- Servicii de protecție civilă și antiincendiară (personalul angajat în protecția civilă,

organizarea de departamente intercomunale (raionale) de protecție civilă și antiincendiară etc.

Contribuția APL la întreținerea acestor servicii

- Rețele de servicii locale de comunicare electronică
- Posturile locale ale audiovizualului

Secțiunea 3. Instituțiile publice de cooperare culturală

Secțiunea 4. Instituțiile publice de cooperare în învățământ și educație

Capitolul V. DEZVOLTAREA ECONOMICĂ

Secțiunea 1. Întreprinderile municipale (Societățile publice locale)

Secțiunea 2. Societățile economice mixte locale (Întreprinderi mixte)

- Părțile-cote de capital
- Contribuția APL
- Modalități de intervenție

- Administrarea și controlul

Secțiunea 3. Ajutorul acordat întreprinderilor municipale și societăților economice locale de către stat

Capitolul VI. DISPOZIȚII FINANCIARE ȘI CONTABILE

Secțiunea 1. Principii generale

Secțiunea 2. Adoptarea și executarea bugetului

Secțiunea 3. Compensațiile și transferul de competențe

Secțiunea 4. Dispoziții referitoare la contabilitate

Secțiunea 5. Regimul general de scutiri de la obligația de transfer la bugetul de stat a veniturilor autorităților și instituțiilor publice locale

Capitolul VII. GARANȚIILE ACORDATE ALEȘILOR LOCALI

Secțiunea 1. Remunerarea activității aleșilor locali

Secțiunea 2. Garanții sociale

TITLUL III. AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE DE NIVELUL I (COMUNELE, ORAȘELE)

Capitolul VIII. DISPOZIȚII GENERALE

- Organizarea comunelor
- Denumirea și limitele teritoriale
- Delimitarea și modificarea hotarelor
- Procedura de creare a unei noi comune
- Subvenții de funcționare
- Lichidarea comunei

Capitolul IX. AUTORITĂȚILE COMUNEI

- Consiliul local
- Formarea
- Suspendarea
- Dizolvarea
- Ordinea de funcționare
- Atribuțiile proprii
- Atribuții delegate
- Relațiile cu alte autorități ale statului

Capitolul X. PRIMARUL ȘI VICEPRIMARUL

- Dispoziții generale

- Desemnarea și învestirea în funcție
- Atribuțiile: condițiile generale de exercitare; atribuții exercitate în numele comunei; atribuții exercitate în numele Statului
- Salarizarea primarului, viceprimarului, delegatului sătesc

Capitolul XI. CONDIȚIILE DE EXERCITARE A MANDATULUI ALESULUI LOCAL

- Garanțiile acordate aleșilor locali: Garanții acordate în exercitarea mandatului și Garanții acordate în exercitarea unei activități profesionale; Garanții acordate la finele mandatului
- Dreptul la formare (instruire)
- Indemnizațiile titularului mandatului de ales local: rambursarea cheltuielilor, indemnizația de funcție (de participare la ședințe)
- Protecția socială: securitatea socială, pensionarea
- Responsabilitatea comunei în caz de accident de muncă a alesului local

Capitolul XII. ACTELE AUTORITĂȚILOR LOCALE ȘI ACȚIUNEA ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

- Regimul juridic al actelor emise de autoritățile publice locale
- Controlul legalității acestora pe calea contenciosului administrativ

Capitolul XIII. TRANSPARENȚA ȘI PARTICIPAREA LOCUIȚORILOR LA LUAREA DECIZIILOR

- Dispoziții generale
- Participarea locuitorilor la viața locală
- Servicii (probleme) de interes local

Capitolul XIV. SERVICIILE PUBLICE COMUNALE

Secțiunea 1. Poliția locală

- atribuții
- subordonare

Secțiunea 2. Regii autonome (persoane morale)

Secțiunea 3. Concesiune și leasing

Secțiunea 4. Administrarea cimitirelor

Secțiunea 5. Servicii publice industriale și comerciale

- Dispoziții generale
- Regulamente și calcularea prețului
- Gunoi și alte deșeuri
- Hale, piețe și alte obiecte publice

- Gazul și electricitatea
- Servicii antiincendiere
- Managementul apelor pluviale urbane

Capitolul XV. PROPRIETATEA PUBLICĂ A COMUNEI

Secțiunea 1. Regimul bunului

- Dispoziții generale
- Formarea bunului
- Declararea terenului abandonat (neprelucrat)

Secțiunea 2. Finanțele comunei

Secțiunea 3. Buget și conturi

Secțiunea 4. Cheltuieli

Secțiunea 5. Venituri

- Categoriile de venituri
- Distribuirea și colectarea anumitor impozite
- Contribuții și taxe prevăzute de Codul fiscal
- Taxe, cheltuieli sau plăți care nu sunt prevăzute în Codul fiscal
- Taxe locale pe publicitate
- Taxe de transport
- Plata și colectarea taxelor locale
- Penalități pentru neplata taxelor

Secțiunea 6. Contabilitate

Secțiunea 7. Sponsorizări din partea cetățenilor

Capitolul XVI. STATUTUL SPECIAL AL MUNICIPIILOR CHIȘINĂU ȘI BĂLȚI

TITLUL. IV AUTORITĂȚILE PUBLICE DE NIVELUL II

- Consiliul raional
- Președintele și vicepreședintele raionului

(descrierea aceluiași compartimente ca și la comune)

TITLUL V. AUTORITĂȚILE PUBLICE ÎN UNITĂȚILE ADMINISTRATIV-TERITORIALE CU STATUT SPECIAL

- Statutul UTA Găgăuzia
- Statutul teritoriului din stânga Nistrului

TITLUL V. DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII

DECLARAȚII PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnata, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Saitarlî, Natalia _____

07.04.17

CV-ul AUTORULUI



Saitarfi Natalia

09.09.1976, or. Cahul, Moldova

Cetățenia: Republica Moldova

STUDII

- 1983 – 1992 Școala medie nr. 1 din or. Cahul, Moldova;
- 1992 - 1997 Colegiul de Pedagogie și Arte din or. Cahul, Moldova;
- 1997 - 2002 Universitatea de Stat "Alecu Russo" din or. Bălți, Moldova, specialitatea *Drept*;
- 2004- 2008 Studii doctorale la Universitatea de Stat din Moldova, specialitatea 552. 02 - Drept administrativ.

STAGIERI / CURSURI DE INSTRUIRE

„Dezvoltarea curriculară”, Universitatea „Al. I. Cuza” din Iași, România, 15-29 aprilie, 2004;

„Dezvoltarea profesională a tinerilor universitari”, realizate de Centrul de Resurse Curriculare din Moldova pentru Învățământul Superior la Cahul în perioada 17 – 20 noiembrie 2004;

Cursul de instruire „Metode Interactive de Predare” organizat de Asociația Americană, Inițiativa Juridică pentru Europa Centrală și Eurasia, la Chișinău în perioada 3-4 iulie 2006;

Stagiu de dezvoltare profesională la USM, 03.03.2008-14.03.2008;

Cursurile de Formare la specialitatea Modulul psiho-pedagogic, la Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul, 07.11.2011-30.05.2012;

INOTLES pedagogical training on „Simulation Games”, Innovating Teaching & Learning Studies www.inotles.eu, September and Desember 2014, Brussels, Belgia.

ACTIVITATEA PROFESIONALĂ

2002-2005 – Lector-asistent la Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din or. Cahul, Moldova;

2005-2008 – Lector-universitar la Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din or. Cahul, Moldova;

2008 – Lector superior la Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din or. Cahul, Moldova;

2012 – Șef de Catedră Științe politice și administrative, Facultatea Drept și Administrație Publică la Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din or. Cahul, Moldova.

PARTICIPĂRI ÎN PROIECTE ȘTIINȚIFICE NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE

Programul „Creșterea susținerii populare în favoarea autonomiei funcționale a puterilor locale în Moldova”, realizat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”, Chișinău, 2003;

Conferința de totalizare a proiectului Nr. 145034-TEMPUS-2008-LT-JPTHN Western-Eastern Teacher Education Network (WETEN), USCh, 23.11.2011;

Workshop „Cadrul metodologic de cercetare” organizat în cadrul activităților proiectului „Stabilirea unor programe comune de cercetare-dezvoltare în domeniul managementului public modern între facultățile de profil economic din județele Hajdu-Bihar HURO/0901/277/2.2.2, USCh, 07.12.2011;

Seminarul practic de scriere a proiectelor la Programul Cadru 7 al Comunității Europene de dezvoltare a cercetării și tehnologiilor, organizat de Academia de Științe a Moldovei și Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, 15 mai 2012, USCh;

Seminarul „Reformarea administrației publice locale în contextul integrării europene a Republicii Moldova” USCh, 02.11.2012, în cadrul proiectului „Să fim informați despre integrarea europeană” realizat de Centrul Pro-Europa Cahul cu suportul Fundației Est-Europene, din resursele acordate de Guvernul Suediei prin intermediul Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida);

Proiectul OLA Europe, link-ul <http://www.ola-europe.com/organisation/reseau-europeen/#c72>;

Proiectul INNOVATING TEACHING AND LEARNING OF EUROPEAN STUDIES, www.inotles.eu.

PARTICIPĂRI LA FORURI ȘTIINȚIFICE (NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE)

Conferința națională „Participarea civică a tinerilor: probleme și perspective”, USCh, 2002;

Conferința științifică a profesorilor Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, 2003;

Conferința științifică a profesorilor Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, 18 mai 2004;

Conferința Națională „Modernizarea administrației publice ca expresie a vocației europene în Republica Moldova, organizată de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” în cooperare cu Academia de Studii Economice, Chișinău, 3-4 noiembrie 2004;

Conferința anuală a profesorilor „Administrația, justiția și problemele contemporaneității”, USCh, 25 octombrie 2005;

Conferința Națională „Dezvoltarea comunitară: realități și perspective, desfășurată la Chișinău, 24-26 octombrie 2006; organizator Ministerul Administrației Publice Locale al RM;

Sesiunea Științifică al ISAM cu tema *Administrația publică în perspectiva integrării europene*, Chișinău, Republica Moldova, 27-28 octombrie 2006;

Conferința Internațională a Tinerilor Cercetători, Academia de Științe, Moldova, 10 noiembrie 2006;

Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice, USCh, 20 aprilie 2007;

Sesiunea Științifică al ISAM cu tema *Administrația publică și buna guvernare*, Chișinău - Republica Moldova, 26-27 octombrie 2007;

Conferința Internațională a Tinerilor cercetători, Academia de Științe, Moldova, 9 noiembrie 2007;

Sesiunea a III-a de comunicări științifice a Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova *Administrația Publică în statul de drept*, 27-28 septembrie 2008;

Conferința Internațională a Tinerilor Cercetători, Academia de Științe, Moldova, Chișinău, 6-7 noiembrie 2008;

Sesiunea Științifică al ISAM cu tema *Teorii și practici ale guvernării democratice*, Chișinău - Republica Moldova, 23-24 octombrie 2010;

Sesiunea Științifică al ISAM cu tema *Administrația statului Republica Moldova la 20 ani de Independență*, Chișinău - Republica Moldova, 29-30 octombrie 2011;

Conferința Internațională a Tinerilor Cercetători, Academia de Științe, Moldova, Chișinău, 11 noiembrie 2011;

International Conference „The efficiency of legal norms”, „Dimitrie Cantemir” Christian University Faculty of Law Cluj-Napoca, March 23-24 2012;

Conferința internațională „Educația, Știința și Progres în mileniul trei”, organizată de Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați, România, 20-21 aprilie, 2012;

Sesiunea anuală de comunicări științifice cu tema *Administrație și Economie la începutul secolului XXI* a Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”, Sibiu, România, 11-12 mai 2012;

Conferința științifico-practică cu participare internațională cu tema Teoria și practica administrării publice (TRAP-2012), Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău, 22 mai 2012;

Conferința anuală a cadrelor didactice, USCh, 4 mai 2012;

Simpozionul internațional „Legislația de stat și Legislația canonică din unele țări ale Europei”, organizat de Institutul de Studii Religioase, Culturale și Juridico-Canonică al Arhiepiscopiei Tomisului și Centrul de Studii, Cercetări Religioase și Juridico-Canonică al celor trei religii monoteiste al Universității Constanța (Facultatea de Teologie), 25-26 mai 2012;

Conferința internațională, organizată de Universitatea „Danubius” din Galați, România și Universitatea de Stat “B. P. Hașdeu” din Cahul, 29 iunie 2012;

Sesiunea Științifică al ISAM cu tema: Perpetua misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății, Chișinău - Republica Moldova, 12-13 octombrie 2012;

Conferința Internațională a Tinerilor Cercetători, Academia de Științe, Moldova, Chișinău, 23 noiembrie 2012;

Seminarul internațional „Democrația și Guvernarea Eficientă în Moldova: Starea Actuală și Principalele Tendințe”, Institutul European de Studii Politice, Chișinău, Moldova, 01-03 martie 2013;

The 5-th international conference “Exploration Education and Progress in the Third Millennium”, organizată de Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați, România, 18-19 aprilie, 2013;

Sesiunea anuală de comunicări științifice „Revizuirea Constituției – realități, oportunități, perspective juridico-economice”, Institutul de Științe administrative „Paul Negulescu”, Sibiu, România, 17-18 mai 2013;

Conferința științifico-practică cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice (TPAP 2013)” Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău, din 20-21 mai 2013;

Seminar internațional „Democrație Reală, Guvernare Eficientă și Economie de Piață Funcțională – Rezultate ale unei Tranziții de Succes”, Institutul European de Studii Politice, Chișinău, Moldova, 24-26 mai 2013;

Conferința internațională, organizată de Universitatea „Danubius” din Galați, România, în Izmail, Ucraina, 29 iunie, 2013;

Seminar internațional „Provocările globale la adresa democrației și influența acestora asupra stării democrației în Moldova”, Institutul European de Studii Politice, Chișinău, Moldova, 8-10 noiembrie 2013;

Conferința științifică internațională „Dezvoltarea învățământului superior, societății democratice și economiei de piață în contextual european”, organizată de Universitatea „PERSPECTIVA - INT” Chișinău, Moldova, 16-17 aprilie 2014;

Conferința Științei Internaționale “Exploration Education and Progress in the Third Millennium”, organizată de Universitatea „Dunărea de Jos din Galați, România, 9 mai, 2014;

Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice” (TPAP-2014) organizată de Academia de Administrare Publică, Chișinău, Moldova din 23 mai 2014;

Sesiunea anuală de comunicări științifice „Revizuirea Constituției – realități, oportunități, perspective juridico-economice”, Institutul de Științe administrative „Paul Negulescu”, Sibiu, România, 23-24 mai 2014.

The 4th Edition of the International Conference The Danube - Axis of European Identity, University of Ruse “Angel Kanchev”, Bulgaria on June 29, 2014.

Conferința internațională științifico-practică „Teoria și practica administrării publice (TPAP 2015)” Academia de Administrare Publică, Chișinău, din 22 mai 2015;

Conferința științifică internațională „Perspectivele și problemele integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației”, Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, 5 iunie 2015;

International Conference THE EFFICIENCY OF LEGAL NORMS, 4th Edition “Perspectives on the Interpretation and Enforcement of the Law”, „Dimitrie Cantemir” Christian University Faculty of Law Cluj-Napoca, Romania, June 4th – 6th 2015;

INOTLES/TEMPUS mid-term Conference, Free International University of Moldova (ULIM), Chisinau, 19-20 June 2015;

The 5th Edition of the International Conference The Danube - Axis of European Identity, EDUCONS University, Serbia on June 29, 2015;

Conferința științifico-practică internațională „Organizarea administrației publice locale în Republica Moldova în lumina experienței și a practicilor administrației locale din Europa”, Academia de Științe a Moldovei, Institutul de Cercetări Juridice și Politice, Chișinău, Moldova, 6 octombrie 2015;

International Scientific Conference “Danubian Scientific Readings: European Dimension and Regional Context”, Izmail State University of Humanities administration, Ucraina, October 15-17, 2015;

Conferința Științifică Internațională „Știința politică și societatea în schimbare”, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Chișinău, Moldova, 13 noiembrie 2015;

Conferința internațională științifico-practică „Consolidarea Administrației publice locale: instrumente și mecanisme”, Guvernul RM, Academia de Administrare Publică, Catedra Științe Administrative, Chișinău, Moldova, 3-4 decembrie 2015;

Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, Guvernul RM, Academia de Administrare Publică, Catedra Științe Administrative, Chișinău, Moldova, 26 februarie 2016;

Conferința științifică „Rolul științei în reformarea sistemului juridic și politico-administrativ”, Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu”, Facultatea de Drept și Administrație Publică, Cahul, Moldova, 15 aprilie 2016;

Conferința internațională științifico-practică „Teoria și practica administrării publice (TPAP 2015)” Academia de Administrare Publică, Chișinău, din 20 mai 2016;

International Conference THE EFFICIENCY OF LEGAL NORMS, 5th Edition “Efficiency of the Law”, „Dimitrie Cantemir” Christian University Faculty of Law Cluj-Napoca, Romania, May 27th 2016;

Conferința științifică internațională „Perspectivele și problemele integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației”, Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, 7 iunie 2016;

The 6th Edition of the International Conference The Danube - Axis of European Identity, Danubius University of Galati, Romania, on June 29, 2016.

LUCRĂRI ȘTIINȚIFICE ȘI ȘTIINȚIFICO-METODICE PUBLICATE

• Articole în culegeri internaționale:

1. SAITARLÎ, Natalia. The application of the principle of eligibility in the Republic of Moldova. International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, Galaț, România, 20-21 aprilie 2012, vol. II, nr. 4, p. 165-173. (0,5 c.a.);

2. SAITARLÎ, Natalia. Comparative Aspects on the Application of the Principle of Eligibility in the Republic of Moldova and Romania. Efficiency of legal norms: International Conference, Cluj-Napoca, România, 23-24 martie 2012, p. 320-325. (0,5 c.a.);

3. SAITARLÎ, Natalia. The juridical responsibility of the local communities' representatives in Republic of Moldova. Journal of Danubian Studies and Research, 2012, vol. 2, nr. 2, p. 45-56. (0,6 c.a.);

4. SAITARLÎ, Natalia. The Rights and Obligations of Local Elected Person from Republic of Moldova. *Journal of Danubian Studies and Research*, 2013, vol. 3, nr. 2, p. 29-34. (0,5 c.a.);

5. SAITARLÎ, Natalia. Exercitarea mandatului de către alesul local în Republica Moldova. *Caietele științifice 12-14 ale Institutului de Științe Administrative, Sibiu, România*, 2013, p. 529-535. (0,4 c.a.).

6. SAITARLÎ, Natalia. Legal Liability of Civil Servants of Local Public Authorities in the Republic of Moldova. *Journal of Danubian Studies and Research*, 2015, vol. 5, nr. 1, p. 134-139. (0,5 c.a.).

7. ORLOV, Maria, SAITARLI Natalia, Simplifying and systematization of local collectivities law in the Republic of Moldova. *Journal „Fiat Iustitia”*, 2015, nr. 2, p. 107-113. (0,5 c.a.).

8. SAITARLÎ, Natalia. The election procedure of the local councilors in the Republic of Moldova. *Journal of Danubian Studies and Research*, 2016, vol. 2, nr. 2, p. 45-56. (0,6 c.a.);

9. SAITARLÎ, Natalia. The contribution of local public authorities to perform the tasks, which were settled out in the EU-Moldova Association Agreement. *Journal of Law and Administrative Sciences*, Issue 5/2016, p. 155-162. (0,8 c.a.)

10. SAITARLI Natalia, La modernisation de l'administration publique locale de la République de Moldavie dans la perspective de l'intégration européenne. Maria Orlov L'organisation publique locale en Moldavie, Editions universitaires europeennes, p. 68-75. (0,8 c.a.).

• **Articole în culegeri naționale:**

1. SAITARLÎ, Natalia. Învățarea legală a funcționarilor publici. *Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova*, 2006, vol. I, p. 77-82. (0,5 c.a.);

2. SAITARLÎ, Natalia. Reforma administrativ-teritorială și impactul acesteia asupra corpului de funcționari din administrația publică locală. *Administrarea publică*, 2012, nr. 4 (76), p. 112-116. (0,4 c.a.);

3. Exercitarea mandatului de către alesul local in Republica Moldova. *Anale științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova*, 2012, ediția a XII-a, nr. 1, p. 202-205. (0,3 c.a.);

4. SAITARLÎ, Natalia. Aspecte teoretice cu privire la statutul persoanelor din administrația publică locală. *Analele științifice ale Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul*, 2012, vol. VIII, p. 105-109. (0,5 c.a.);

5. SAITARLÎ, Natalia. Ordinea de investire în funcție ca factor determinant al statutului juridic al alesului local. *Administrarea publică*, 2013, nr. 2 (78), p. 112-118. (0,6 c.a.);

6. SAITARLÎ, Natalia. Aspecte comparative privind statutul juridic al funcționarului public. *Revista Științifică a Universității de Stat din Moldova*, 2013, nr. 3 (63), p. 56-60. (0, 5 c.a.);

7. SAITARLÎ, Natalia. Modernizarea administrației publice locale prin codificarea actelor normative din acest domeniu. *Analele științifice ale Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul*, 2013, vol. IX, p. 92-95. (0,5 c.a.).

8. SAITARLÎ, Natalia. Pregătirea profesională și instruirea continuă a personalului din autoritățile publice locale. *Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul №. 1 (1)*, 2015, p. 44-50. (0,8 c.a.).

9. SAITARLÎ, Natalia. Răspunderea administrativă a alesului local și a demnitarului public în Republica Moldova. *Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, №. 2 (4)*, 2016 *Științe Sociale*, p. 41-47. (0,9 c.a.).

• **Materiale ale comunicărilor științifice:**

1. SAITARLÎ, Natalia. Instituția primarului: aspecte comparative. *Administrația publică în perspectiva integrării europene, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice*, Chișinău, Moldova, 27-28 octombrie, 2006, *Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova*, 2006, nr. 1, p. 386-391. (0,5 c.a.);

2. SAITARLÎ, Natalia. Consultarea cetățenilor în problemele de interes deosebit – principiu de bază ale administrației publice locale din Republica Moldova. *Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice din Universitatea “B. P. Hașdeu”*, Cahul, Moldova, 20 aprilie 2007, p. 139-146. (0,5 c.a.);

3. SAITARLÎ, Natalia. Considerații privind răspunderea juridică a alesului local în Republica Moldova. *Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice*, Chișinău, Moldova, 27-28 octombrie, 2007, *Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova*, 2008, nr. 2, p. 254-259. (0,4 c.a.);

4. SAITARLÎ, Natalia. Considerații privind situația autonomiei locale în Republica Moldova. *Administrația publică în statul de drept, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice*, Chișinău, Moldova, 27-28 septembrie, 2008, *Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova*, 2009, nr. 3, p. 214-221. (0,5 c.a.);

5. SAITARLÎ, Natalia. Evoluția conceptelor de funcție publică și funcționarul public. *Teorii și practici ale guvernării democratice: Sesiune de comunicări științifice*, Chișinău,

Moldova, 23-24 octombrie, 2010, Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova, 2011, nr. 4, p. 84-86. (0,2 c.a.);

6. SAITARLÎ, Natalia. Descentralizarea serviciilor publice. Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, Chișinău, Moldova, 29-30 octombrie 2011, Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova, 2012, nr. 5, p. 307-312. (0,5 c.a.);

7. SAITARLÎ, Natalia. Controlul administrativ asupra activității autorităților publice locale în Republica Moldova. Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conf. șt.-practice cu participare internațională, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 22 mai 2012, p. 17-18. (0,3 c.a.);

8. SAITARLÎ, Natalia. Încadrarea funcționarului public în aparatul APL. Conferința Științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice USCh, Cahul, Moldova, 3-4 mai 2012, vol. I, p. 284-290. (0,5 c.a.);

9. SAITARLÎ, Natalia. Cauzele nedeterminării exacte a statutului juridic al persoanelor din administrația publică locală. Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conf. șt.-practice cu participare intern., Chișinău: AAP, Moldova, 20 mai 2013, p. 50-52. (0,3 c.a.);

10. SAITARLÎ, Natalia. Complexitatea atribuțiilor alesului local și problemele de exercitare a acestora. Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conf. șt.-practice cu participare internațională, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 23 mai 2014, p. 66-69. (0,3 c.a.);

11. SAITARLÎ, Natalia. Aspecte comparative privind statutul alesului local. Conferința națională cu participare internațională „Perpetua misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății”: Sesiune de comunic. șt., ed. a 6-a, Chișinău, Moldova, 12-13 octombrie 2012, Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014, nr. 6, p. 203-212. (0,6 c.a.).

12. SAITARLÎ, Natalia. Conceptul și elementele componente ale statutului juridic al alesului local. Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 22 mai 2015. p. 50-52. (0,3 c.a.);

13. SAITARLÎ, Natalia. Conceptul și structura de statut juridic al funcționarului public local. 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. (0,3 c.a.).

14. SAITARLÎ, Natalia. Aspecte comparative privind modul de alegere a consilierilor din autoritățile publice locale. „Consolidarea Administrației publice locale: instrumente și mecanisme”, Conferința științifico-practică, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 3-4 decembrie 2015, p. 105-109. (0,4 c.a.).

15. SAITARLÎ, Natalia. Modernizarea statutului juridic al personalului din autoritățile publice locale întru asigurarea bunei guvernări și a perspectivei de integrare europeană. „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”: Materialele conferinței științifico-practice internaționale, 26 febr. 2016, Chișinău: S. n., 2016, p. 245-250. (0,4 c.a.).

16. SAITARLÎ, Natalia. Sistematizarea și codificarea cadrului juridic de reglementare a administrației publice locale. Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 20 mai 2016. p. 268-270. (0,3 c.a.).

• **Teze ale comunicărilor științifice:**

1. N. Saitarlî, Considerații privind aplicarea principiului de consultare a cetățenilor în problemele de interes deosebit în International Conference of Young Researches IV edition, dedicated to the 60th anniversary of Academy of Sciences of Moldova, Chisinau, Moldova, 10 November, 2006, Scientific Abstracts, p. 196;

2. N. Saitarlî, Impactul modificărilor legislative asupra instituției primarului în Republica Moldova (din perioada sovietică până în prezent) în International Conference of Young Researches V edition, Chisinau, Moldova, 9 November, 2007, Scientific Abstracts, p. 187;

3. N. Saitarlî, Regional development in the context of the agreement of EU-RM în 6th International Conference, Galat, România, 9 May, 2014, Scientific Abstracts, p. 131.

4. N. Saitarlî, Probleme actuale ale administrației publice locale în International Conference of Young Researches X edition, Chisinau, Moldova, 23 November, 2012, Chișinău, Moldova, Scientific Abstracts, p. 145.

• **Alte lucrări metodico-didactice:**

1. Drept administrativ: Progr. cursului. – Cahul: S. n., 2004 (Tipogr. „Reclama”). 36 p.

2. Dreptul administrativ în scheme. – Cahul: USC, 2008 (Tipogr. „Turnul Vechi” SRL). 48 p.

3. Statutul juridic al personalului autorităților publice locale. – Cahul: S. n., 2016 (Tipogr. „Cetnografic”). 231 p.

PREMII, MENȚIUNI, DISTINCȚII, TITLURI ONORIFICE

Diplomă nr. 3137 din 03 iunie 2014 Ministerul Educației al Republicii Moldova pentru rezultate deosebite în activitatea profesională, aport considerabil la formarea specialiștilor de înaltă calificare și cu prilejul aniversării a 15 ani de la fondarea instituției.

APARTENENȚA LA SOCIETĂȚI/ASOCIAȚII ȘTIINȚIFICE NAȚIONALE

Din anul 2006 – membră a Institutului de Științe Administrative din Moldova.

CUNOAȘTEREA LIMBILOR

română; rusă; engleză - nivel mediu

DATE DE CONTACT

Adresă: Str. C. Negruzzi, 125, ap. 56, or. Cahul, MD 3900

Telefon: (299) 44744; +37379003898

E-mail: saitarli@list.ru, saitarli@gmail.com