UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

Cu titlu de manuscris
C.Z.U: 342.98 (479) (043.2)

SAITARLÎ NATALIA

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

SPECIALITATEA: 552.02 – DREPT ADMINISTRATIV

Autoreferatul tezei de doctor în drept

CHIŞINĂU, 2017

Teza a fost elaborată în cadrul *Departamentului Drept Public* al Facultăţii de Drept a Universităţii de Stat din Moldova

Conducător ştiinţific: Orlov Maria, doctor în drept, conferenţiar universitar

Referenţi oficiali:
Bantuș Anatolie, doctor în drept, profesor universitar, A.A.P.
Belecciu Ștefan, doctor în drept, conferențiar universitar, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI.

Componenţa consiliului ştiinţific specializat:
Cârnaţ Teodor, doctor habilitat în drept, profesor universitar
Mocanu Victor, doctor în drept, conferențiar universitar
Guceac Ion, doctor habilitat în drept, profesor universitar, m. c.
Popa Victor doctor habilitat în drept, profesor universitar
Cobăneanu Sergiu, doctor în drept, profesor universitar
Climov Alla, doctor în drept, conferențiar universitar

Susţinerea va avea loc la 12 mai 2017, ora 16.00, în şedinţa Consiliului Ştiinţific specializat D 30 12.00.02–19* din cadrul Universităţii de Stat din Moldova, str. M. Kogălniceanu 67, aula 119, Chişinău MD 2009, Republica Moldova

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

Autoreferatul a fost expediat la 10.04. 2017

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

Conducător ştiinţific,
Orlov Maria, doctor în drept, conferenţiar universitar _____

Autor
Saitarlî Natalia _____

© Saitarlî Natalia, 2017

REPERELE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

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

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

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

Obiectivele propuse pentru realizarea acestui scop sunt următoarele:

1) determinarea teoretico-conceptuală a statutului juridic *al alesului local, al funcţionarului 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 şi al altor categorii de personal din administraţia publică locală în Republica Moldova;

3) examinarea detaliată a principalelor elemente componente ale statutului juridic al alesului local, al funcționarului public şi al altor categorii de personal din administraţia 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 şi de modernizare a cadrului normativ din domeniul administrației publice locale, inclusiv în ce privește îmbunătățirea statutului juridic al alesului local, al funcționarului public şi al altor categorii de personal care participă la procesul de guvernare locală;

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

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

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

Baza teoretică, metodologică şi empirică a tezei o constituie: legislaţia naţională şi a altor țări, literatura juridică de specialitate autohtonă şi cea din alte țări, cum ar fi: România, Rusia, Franţa, ș. a.

Noutatea şi originalitatea ştiinţifică constă în faptul că teza este printre primele lucrări axate pe studiul sistemic și comparat al statutului juridic al alesului local în raport cu statutul juridic al altor categorii de personal din administrația publică locală prin prisma scopului expus mai sus. Elementele de noutate pot fi regăsite şi în conţinutul concluziilor şi recomandărilor formulate de autor, care, în opinia noastră, pot aduce unele îmbunătăţiri cadrului normativ actual de reglementare a administraţiei publice locale. O importantă propunere, în acest sens, se regăsește în proiectul unui Cuprins (Schița) de Cod al colectivităților locale, propus în anexa lucrării.

La rândul său, **problema științifică importantă soluționată** a tezei constă în elaborarea unor propuneri concrete de revizuire, simplificare și ajustare a cadrului normativ de reglementare a statutului juridic al alesului local şi al personalului din administraţia publică locală, adoptarea cărora 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.

Semnificaţia teoretică a lucrării decurge din concluziile şi 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, în așa fel încât, aceasta din urmă să funcțoneze cu maximă eficiență. Valoarea aplicativă a lucrării se va manifesta prin bunăvoința și receptivitatea legiuitorului de a utiliza rezultatele cercetărilor în procesul de modernizare a administrației publice locale, iar, semnificația teoretică a acesteea prin utilizatea pe larg de către cercetătorii care vor continua investigaţiile în domeniul dreptului administrativ și al științei administrației, de către cadrele didactice universitare care predau aceste materii, precum şi de către practicieni pe parcursul activității lor în diverse funcții (de decizie, executive sau de control) din cadrul autorităților publice locale. De asemenea, lucrarea are menirea de a contribui la procesul de revizuire, sistematizare și ajustare a cadrului normativ de reglementare a activității administrației publice locale în spiritul principiilor și exigențelor bunei guvernări.

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

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

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

3) Aspectul *didactic*, presupune că lucrarea va fi utilizată de către cadrele didactice și mediul academic în procesul ştiinţifico-didactic la Facultățile (specialitățile) de drept și de științe administrative, precum şi în cadrul cursurilor de formare continuă a aleșilor locali și a personalului care activează în autoritățile publice locale.

Rezultatele ştiinţifice principale înaintate spre susţinere sînt:

1. examinarea complexă a elementelor statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din autorităţile publice locale;

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

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

Implementarea rezultatelor ştiinţifice. Materialele incluse în teza de doctor au fost utilizate de către autor în cadrul orelor teoretice şi practice la disciplina „Drept administrativ", predată la ciclul I de studii, specialitatea Drept, şi la disciplina „Administrația publică locală", predată la ciclul I de studii, specialitatea Administrație publică, a Facultății de Drept și Administrație publică din cadrul Universităţii de Stat „B. P. Hasdeu"din Cahul, Moldova.

Aprobarea rezultatelor. Teza de doctor a fost elaborată în cadrul Catedrei de Drept Constituţional şi Drept Administrativ a Facultăţii de Drept a Universităţii de Stat din Moldova, fiind examinată şi aprobată în cadrul şedinţei Catedrei Drept Constituţional şi Drept Administrativ.

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

Publicaţiile la tema tezei sunt reflectate în 22 articole științifice, publicate în Republica Moldova, România şi Franţa.

Volumul şi structura tezei. Pentru a atinge scopul şi a realiza obiectivele cercetării ştiinţifice propuse, teza de doctor are următoarea structură: adnotare, lista abrevierilor, introducere, patru capitole, care conţin 18 paragrafe, concluzii generale şi recomandări, bibliografie, declarații privind asumarea răspunderii şi CV-autorului, și, un volum 163 de pagini de text de bază.

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

CONŢINUTUL TEZEI

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

1.1. Conceptul și structura statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din autoritățile publice locale. La acest compartiment, în urma studierii literaturii de specialitate din Republica Moldova, România și Federația Rusă, a fost determinată și relevată terminologia utilizată în acest domeniu, în special, referitoare la 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", inclusiv, referitoare la elementele componente din structura statutului juridic menționat.

Prin analiza și sintetizarea opiniilor expuse în literatura de specialitate putem constata că, elementele care constituie statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și cel al salariatului (al personalului contractual) din APL sunt, aproximativ, aceleași. Deosebirea, însă, se poate face după conținutul acestora. Astfel, atât aleșii locali, cât și fiecare categorie de personal din cadrul APL, sunt învestiți cu *drepturi* și *obligații* (competențe) specifice, la fel, diferă și: *modalitatea de învestire în funcție*, *exercitarea mandatului, cariera funcţionarului*, *exigențele, restricţiile, garanțiile sociale, încetarea funcției*, *responsabilitatea* şi *răspunderea juridică pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției* [12, p. 51; 13, p. 37].

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

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

Cercetarea efectuată ne permite să observăm că în lucrările autohtone, statutul juridic al consilierului local, al primarului (viceprimarului), al preşedintelui (vicepreşedintelui) raionului sunt studiate separat, fără a se menționa în același loc și trăsăturile specifice ale statutului

funcţionarului public local.

În ce privește calitatea cadrului normativ de reglementare a statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din administraţia publică locală în Republica Moldova, s-au menționat în doctrina autohtonă următoarele pobleme: „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” [31, p. 5].

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

De asemenea, susținem opinia potrivit căreia: „statutul juridic este o categorie importantă din sfera politico-juridică, nemijlocit legată de structura socială a societății, nivelul de democratizare, starea legalității” [34, p. 91], iar, acest fapt solicită o abordare și o cercetare complexă. Mai mult ca atât, pentru asigurarea unor acțiuni coerente și concordate în activitatea autorităților publice este necesar ca, aceasta să se bazeze pe cercetările științifice a fenomenului administrativ. În cazul nostru, avem în vedere activitatea autorităților publice locale, pentru care, cunoașterea aspectului științifico-juridic a statutului juridic al aleșilor locali, al funcţionarilor publici și al altor categorii de personal din cadrul acestor autorităţi, are o importanţă aplicativă deosebită și contribuie la elaborarea și revizuirea actelor legislative din acest domeniu [2, p. 150]. În același timp, considerăm că, o bună parte din problemele din 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 funcţionarului public şi al altor categorii de personal din autorităţile publice locale. Din analiza cronologică a legislației respective, observăm că numărul actelor normative din acest domeniu a crescut

semnificativ în ultimele două decenii, însă, aceasta nu au condus la schimbări radicale în ce privește drepturile, obligațiile sau răspunderea juridică a aleșilor locali, a funcționarilor publici, sau, a salariaților din APL

De asemenea, se menționează că, administrația Republicii Moldova, la etapa actuală, pare a fi jertfa unor acțiuni incoerente, dictate de un sistem legislativ incomplet, datorită separării neclare a competenței între autoritățile administrației publice, nestabilității personalului în funcție, ceea ce, în comun, duc la un management defectuos [14, p. 115].

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

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

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

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

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

săi, fiind, în felul dat, afectat gradul de credibilitate al populației. Iar, sondajele de opinie arată că, alegătorii ar prefera să aleagă reprezentanții săi în organele puterii locale după calitățile lor personale, cunoscându-i foarte bine din viața lor cotidiană, şi, nu după apartenența lor la un partid sau altul.

La fel, la acest compartiment sunt analizate, cronologic, şi prevederile legislative cu privire la alegerea primarului, începând cu anul 1991 până în prezent; modul de alegere al preşedintelui de raion, vicepreşedintelui de raion şi viceprimarului.

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

La compartimentul *2.2. Mandatul alesului local şi durata exercitării acestuia* sunt analizate reglementările normative cu privire la exercitarea mandatului de către: consilierul local, primar, viceprimar, preşedinte şi vicepreşedinte al raionului. Drept consecință, am constatat că, legislația în vigoare din Republica Moldova nu consacră o definiție a noțiunii de *mandat al alesului local*. În schimb, legiuitorul face referire la momentul de începere, de încetare și durata mandatului consilierului local în trei acte normative diferite, fapt care provoacă confuzii în perceperea corectă a acestora.Mai mult ca atât, legislația privind mandatul alesului local conține prevederi care, în unele cazuri se repetă, în altele sunt incomplete. Prin urmare, simplificarea și ajustarea acestora este extrem de importantă și necesară.

În baza celor expuse, considerăm că, ar fi fost mult mai clar și mai practic, dacă legiuitorul ar consacra toate regulile referitoare la durata mandatului consilierului local și al primarului (momentul începerii și cel al încetării) în aceeași lege. Spre exemplu, în felul următor: „*Consilierii în consiliile raionale, orăşeneşti (municipale) de sector şi săteşti (comunale), primarii se aleg prin vot universal egal direct secret şi liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani. Mandatul consilierului începe efectiv din momentul validării și durează până la data constituirii legale a consiliului, cu excepția cazurilor când, intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen*”.

De asemenea, cazurile în care poate fi inițiat un referendum de revocare a primarului şi motivele de demitere a preşedintelui raionului sunt destul de vag reglementate.

În aceasta ordine de idei, este necesară o concretizare a reglementărilor privind mandatul consilierului şi al primarului, precum și, precizarea motivelor de revocare a primarului și de demitere a președintelui raionului.

La compartimentul *2.3. Competența ca element al statutului juridic al alesului local* sunt analizate drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricțiile, garanţiile sociale ale consilierului local, primarului, preşedintelui şi vicepreşedintelui raionului din Republica Moldova, în aspect comparativ cu alte state.

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

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

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

În același timp, mult mai puțină atenție legiuitorul nostru a acordat normelor cu conținut de obligatii, restricții și de procedură administrativă. Pentru înlăturarea acestor erori, este necesară o sistematizare a normelor de reglementare a APL după exemplul Codului general al

colectivităților locale din Franța, care constă din două părți: prima este *partea materială,* care conține reglementări privind autoritățile publice locale și competența acestora, iar, a doua parte este *partea reglementară (procesuală*) [30]. O asemenea reglementare asigură nu doar declararea competențelor APL, dar și realizarea lor practică.

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

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

În acest context, susținem opinia prof. Ion Guceac care menționează că, avem nevoie să învăţăm de la alte state şi să implementăm în Republica Moldova, în modul cel mai rapid, sistemul responsabilităţii publice, prin intermediul cărora s-ar asigura responsabilitatea puterii pentru daunele intenţionate sau neintenţionate pe care aceasta le poate provoca oamenilor sau statului [7, p. 23-24]. Aceasta se poate realiza doar prin consfinţirea legii, prin prevederile legislative expres determinate cu privire la responsabilitatea aleşilor locali, inclusiv, cu privire la sancţionarea lor în caz de neexecutare a acestor prevederi, care, la rândul lor, ne-ar permite să scăpăm de marele balast al incompetenţilor, iresponsabililor, oamenilor cu reputaţia ştirbită [7, p. 28].

Este important să subliniem că, principiul responsabilității este prevăzut în Carta Albă a guvernării europene, unul dintre principalele documente relevante cu pivire 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 nivelele guvernamentale – global, european, național, regional și local”. Acestea sunt: deschidere și transparență, încredere și previzibilitate (certitudinea legală), eficiență și eficacitate, responsabilitate.

În acest sens, considerăm că, este necesar și absolut util adoptarea de către legiuitorul nostru a unui Cod de conduită al aleșilor locali, sau, a unui Capitol într-o lege din acest domeniu, care, î-i va obliga să fie demni de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplul personal la consolidarea autorităţii publice locale pe care o reprezintă, la onorarea obligaţiilor civice, la respectarea legislaţiei şi la asigurarea bunei guvernări.

În ce privește răspunderea, în literatura de specialitate se menționează că, aleșilor locali, ca reprezentanți ai puterii, ar trebui să le fie stabilite și aplicate măsuri clare de răspundere juridică, pentru neexecutarea sau executarea defectuoasă a competențelor cu care sunt învestiți. Desigur, aceștia pot fi trași la răspundere juridică numai conform normelor juridice concrete şi în temeiul

unei hotărâri definitive a instanţei de judecată prin care, să fie demonstrată vinovăţia alesului local în săvârşirea unor fapte ilicite.

Legea privind administrația publică locală, nr. 436/2006, art. 83 conține doar unele prevederi foarte generale privind răspunderea juridică a aleșilor locali. Spre exemplu: „*Fiecare consilier poartă răspundere juridică, conform legislaţiei în vigoare, pentru propria activitate desfăşurată în exercitarea mandatului*" (alin. (2), art. 23), sau, "*Primarii şi viceprimarii, preşedinţii şi vicepreşedinţii raioanelor, consilierii, secretarii şi personalul primăriilor şi aparatelor preşedinţilor raioanelor poartă răspundere juridică în conformitate cu legislaţia în vigoare pentru faptele ilegale comise în exerciţiul funcţiunii*".

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 exerciţiul mandatului este tras la răspunderea disciplinară, civilă, contravenţională sau penală în condiţiile legii* (alin. (2), art. 23). După cum observăm, deși, legiutorul concretizează formele răspunderii juridice, totuși, nu consacră și răspunderea administrativă sub forma contenciosului administrativ, care, în opinia noastră, este una din cele mai importante forme de răspundere a autorităţilor publice de orice nivel, menite să asigure legalitatea actului de guvernare.

În același timp, în doctrina juridică deja s-a consolidat opinia precum că, formele răspunderii juridice la care pot fi supuși aleşii locali sunt: administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială, contravenţională şi penală [7, p. 215; 8, p. 261, p. 268].

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

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

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

La compartimentul *3.1. Particularităţile statutului juridic al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din aparatul executiv al autorităţilor publice locale* sunt clasificate funcțiile și funcționarii publici din cadrul acestor autorităţi.

În literatura de specialitate se susține opinia, precum că, în prezent, autorităţile locale nu pot să-şi modeleze structurile şi statele de personal în conformitate cu domeniile proprii de competenţe şi necesităţile care rezultă din specificul colectivităţilor locale pe care le administrează. Prin urmare, structura şi statele de personal actuale ale autorităţilor publice locale din Republica Moldova nu corespund domeniilor proprii de competenţă şi multiplelor responsabilităţi prevăzute de legislaţia specială în vigoare [33, p. 29].

În acest context, susținem opinia, potrivit căreea, la stabilirea structurilor şi statelor de personal, autoritățile publice locale trebuie să se conducă în mod prioritar de necesităţile specifice ale localităţilor corespunzătoare, domeniile proprii de competenţă stabilite în Legea descentralizării administrative şi Legea privind administraţia publică locală, precum şi luarea în consideraţie a potenţialului economic, social şi financiar al colectivităţilor locale respective [35, p. 30], astfel încât să nu se exagereze cu angajarea de personal în cadrul acestor autorități.

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

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

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

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

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

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

La Compartimentul 3.3. *Competența funcționarului public și a altor categorii de personal* sunt analizate prevederile legislative privind drepturile, obligaţiile, garanţiile sociale, restricţiile, exigenţele funcţionarului public şi a salariatului din APL.

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

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

negocierea acestora.

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

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

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

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

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

În același timp, putem preciza că, răspunderea juridică a funcţionarilor publici din cadrul

APL, este unul din cele mai complexe elemente ale statutului juridic al acestora. Practic toate formele de răspundere juridică îi sunt aplicabile, fapt care, trebuie să-l responsabilizeze și să-l motiveze să se autoperfecționeze.

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

În concluzie, menționăm că, eficientizarea statutului juridic al aleșilor locali și al personalului din administraţia publică locală, va contribui, în mod evident, la funcţionarea autorităților publice locale ca un mecanism unic, capabil să satisfacă interesele cetățenilor și să le asigure un trai decent. Mai mult ca atât, considerăm că, ajustarea legislaţiei din acest domeniu la standardele europene este imperativă și necesară.

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

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

Dintre sarcinile prevăzute pentru anii 2016-2018 pe care le cercetăm în lucrarea noastră și pentru care înaintăm unele propuneri optime de realizare, sunt: *ajustarea cadrului legislativ şi a celui normativ actual în domeniul structurii administrative, politicii de personal astfel încât să asigure autoritatea deplină a autorităţilor APL alese asupra executivului lor; examinarea opţiunilor privind elaborarea statutului funcţionarului public local, respectiv modificarea cadrului legislativ şi a celui normativ; elaborarea unui studiu cu propuneri de modificări legislative care va prezenta alternative, modalităţi şi impactul, luând în considerare experienţa internaţională, privind îmbunătăţirea sistemului de alegeri; perfecţionarea sistemului de instruire cu scopul de a asigura creşterea capacităţii profesionale a resurselor umane, atât*

pentru funcţionarii publici, cât şi pentru aleşii locali etc [9, 6. 1.; 6. 2. 1; 6. 3. 1; 6. 3. 2; 7. 1.1; 7. 1. 2.].

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

Rămânem optimiști în ce privește realizarea parcursului european al țării noastre. În același timp, ne dăm bine seama de complexitatea sarcinilor care urmează a fi realizate în următorii ani și, de faptul că, eficiența activității autorităţilor publice locale depinde, în mare parte, de profesionalismul tuturor actorilor implicați în acest proces şi 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 autorităţi (funcționari publici, salariați).

La compartimentul *4.2. Pregătirea profesională şi instruirea continuă a alesului local, a funcţionarului public şi a altor categorii de personal din administraţia publică locală* se menționează faptul că, o mare atenţie trebuie să fie acordată pregătirii profesionale și formării continuie a acestora, astfel încât, să-și poată exercita în mod eficient competențele cu care sunt învestiți, întru asigurarea bunei guvernări.

În acest sens, drept exemplu ne pot servi programele de formare profesională a şcolilor de administrație publică (științe administrative) din ţările Uniunii Europene. La acest capitol, țara noastră mai are destule restanțe, care, în opinia noastră, pot fi reparate prin instruirea aleșilor locali, a funcționarilor publici și a salariaților din aparatul autorităților publice locale, în cadrul Universităților, la studii de licenţă, de masterat, de doctorat, precum și prin cursuri de formare continuă asigurate cu finanțare de la bugetul de stat. De asemenea, este necesară acordarea mai multor burse în instituțiile universitare la specialitatea - științe administrative -, în vederea creării şi dezvoltării unui corp de funcţionari publici locali profesionist, stabil şi imparţial.

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

Oportunitatea Codului este explicată prin următoarele:

- vor dispărea unele neclarităţi, ambiguităţi şi divergenţe ale unor norme juridice din domeniul administraţiei publice locale;

- se va crea un cadru normatin adecvat de organizare și funcționare a autorităţilor administrative locale, inclusiv, în ce privește activitatea, responsabilitatea şi răspunderea juridică a tuturor actorilor implicați în guvernarea locală;

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

- drept urmare, după exemplul altor state, cum ar fi: România, Franţa, Rusia, instituţia dată ar putea fi separată într-o ramură aparte sau, într-o subramură a dreptului administrativ, denumită – *Dreptul colectivităţilor locale*.

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

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

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

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

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

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

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

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

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

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

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

Astfel, cercetând detaliat elementele constitutive ale statutului juridic al consilierului local, am ajuns la concluzia că, sistemul de reprezentare proporțională, aplicat în Republica Moldova în cazul alegerilor consilierilor locali/raionali, își pierde din importanță [15, p. 117], spre deosebire de sistemul majoritar, care se aplică cu succes în Marea Britanie, Statele Unite ale Americii, Canada, Franța și în alte state [19, p. 107]. Mai mult ca atât, anumite reglementări,

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

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

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

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

5. Prin urmare, întru eficientizarea activităţii alesului local, a funcționarului public şi a altor categorii de personal este important să fie adoptate pentru fiecare din ei un statut juridic bine determinat, în așa fel încât, reglementările juridice să nu se suprapună, să nu se contrazică și să nu conțină lacune sau viduri. În acest context, legiuitorul nostru, în procesul de revizuire și ajustare a cadrului normativ de reglementare a APL, trebuie să țină cont de bunele practici europene și de sarcinile asumate prin semnarea Acordului de Asociere la Uniunea Europeană

[18, p. 196];

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

Recomandări:

Pentru realizarea sarcinilor asumate de Republica Moldova în implementarea *Planului de Acțiuni Uniunea Europeană–Moldova (PAUERM) pentru anii 2014-2016,* a *Planului de acţiuni privind implementarea Strategiei naţionale de descentralizare pentru anii 2012-2018,* sistemul de administrație publică trebuie să fie modernizat, atât la nivel central cât şi 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, să stabilească un statut juridic clar pentru alesul local în comun cu toate categoriile de personal din autoritățile publice locale.

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

1. Sistematizarea prevederilor normative din domeniul administrației publice locale într-un singur Cod al colectivităților locale (Anexa 3);

2. Însă, unele elemente de sistematizare a cadrului normativ din acest domeniu, care ar contribui ulterior la elaborarea unui asemenea Cod, le vom propune în continuare. Astfel, reglementările referitoare la statutul juridic al alesului local, care, sunt consacrate fragmentar în mai multe acte normative, 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 răspunderii juridice a funcţionarului public;

3. În acest context, 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 şi se va completa, după cum urmează:

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

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

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

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

c. Răspunderea juridică a alesului local este reglementată destul de vag și fragmentat în legislația în vigoare. Pentru a ridica gradul de responsabilitate pentru calitatea guvernării este necesar ca măsurile de răspundere juridică să fie consacrate în mod clar și expres în lege. În această ordine de idei, propunem includerea în Legea nr. 768/2000 a unei norme noi, articolul 22^1, cu următorul conţinut:

„Articolul 22^1 Răspunderea juridică

(1) *Pentru săvârşirea unor fapte ilegale în exerciţiul funcţiei, aleşii locali, poartă răspundere*: *administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială (sub formă de contencios administrativ); civilă; contravențională și penală, în conformitate cu legislaţia în vigoare*.

(2) Abaterile disciplinare ale consilierilor locali:

- *absenţa nemotivată de la şedinţa consiliului,*
- *părăsirea nemotivată a sălii de şedinţă,*
- *comportamentul neadecvat în timpul şedinţei, care aduce atingere imaginii de reprezentat al colectivităţii locale*.

(3) Sancţiunele 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 părăsirea nemotivată a sălii de ședință a consiliului local/raional. Decizia de retragere a îndemnizației se adoptă cu votul majorității consilierilor prezenți".

Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008 se modifică şi se completează după cum urmează:

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

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

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

Eficiența și succesul activității autorităţilor publice locale depinde, în mare măsură, de calitatea reglementărilor normative din acest domeniu, care trebuie să excludă orice dublare, suprapunere, contradicții, lacune sau viduri. În acest context, legiuitorul nostru trebuie să țină cont de bunele practici ale statelor care au codificat dreptul colectivităților locale. În acest sens, propunem un proiect de Cuprins (Schiță) al Codului colectivităților locale din Republica Moldova (Anexa 3), care să înglobeze majoritatea reglementărilor care astăzi fac obiectul a numeroasor legi. Doar în așa mod poate fi înfăptuită o sistematizare clară a actelor din domeniul administraţiei publice locale din țara noastră. Odată adoptat, acest Cod va constitui Legea-cadru de organizare și funcționare a autorităţilor publice locale, inclusiv, a activității și responsabilității alesului local și a personalului din cadrul acestor autorităţi [129, p. 94].

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

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

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

Impactul asupra ştiinţei şi culturii. Prin concluziile ştiinţifice şi recomandările practice, teza a abordat problematica statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din APL, care ar tebui să conlucreze în comun, întru realizarea cu succes a atribuțiilor cu care sunt învestiți. Din punct de vedere practic, au fost propuse măsuri concrete de modernizare și optimizare a activității APL, cum ar fi, comasarea tuturor actelor normative din acest domeniu într-un *Cod al colectivităţilor 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 colectivităţilor locale*. Cercetătorii autohtoni interesaţi de subiectul vizat au posibilitatea de a-şi aprofunda cunoştinţele teoretice în acest domeniu, astfel fiind deschisă calea spre noi direcţii în cercetarea ştiinţifică.

Planul de cercetări de perspectivă include următoarele repere:

- continuarea investigaţiilor privind statutul juridic al alesului local și al tuturor categoriilor de personal din APL, argumentarea necesității unei bune colaborări a acestora și aflării lor într-un permanent dialog constructiv cu membrii comunității, pentru a le asigura un trai decent și a satisface pe deplin interesele și nevoile acestora;

- efectuarea unui studiu, note de curs, pentru disciplina *Dreptul colectivităţilor locale*;

- elaborarea programelor (Curriculei) pentru cursurile de instruire și formare profesională continuă a aleșilor locali și a tuturor categoriilor de personal din APL;

- evaluarea nivelului de cunoaştere în aplicarea prevederilor legislative de către alesul local și funcţionarul public din cadrul autorităţilor administraţiei publice locale din Republica Moldova, pentru identificarea problemelor cu care se confruntă și a necesității de instruire a acestora.

BIBLIOGRAFIE:

I. Referinţe bibliografice în limba română:

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

20. Saitarlî N. Exercitarea mandatului de către alesul local in Republica Moldova. În: Analele Ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, 2012, ediţia a XII-a, nr. 1, p. 202-205.

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

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

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

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

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

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

II. Referinţe bibliografice în limba rusă:

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

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

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

III. Resurse electronice:

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

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

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

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

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

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

ADNOTARE

Saitarlî Natalia, "Statutul juridic al alesului local şi al personalului din administraţia 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 şi Franţa.

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

Domeniu de studiu al tezei: Drept administrativ

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

Noutatea şi originalitatea ştiinţifică a tezei constă în faptul că teza este printre primele lucrări axate pe studiul sistemic și comparat al statutului juridic al alesului local în raport cu statutul juridic al altor categorii de personal din administrația publică locală prin prisma scopului expus mai sus. Elementele de noutate pot fi regăsite şi în conţinutul concluziilor şi recomandărilor formulate de autor, care, în opinia noastră, pot aduce unele îmbunătăţiri cadrului normativ actual de reglementare a administraţiei publice locale. O importantă propunere, în acest sens, se regăsește în proiectul unui Cuprins (Schiţa) de Cod al colectivităților locale, propus în anexa lucrării.

Problema științifică importantă soluționată a tezei constă în elaborarea unor propuneri concrete de revizuire, simplificare și ajustare a cadrului normativ de reglementare a statutului juridic al alesului local şi al personalului din administraţia publică locală, adoptarea cărora 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.

Semnificaţia teoretică şi valoarea aplicativă a lucrării decurge din concluziile şi 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, în așa fel încât, aceasta să funcționeze cu maximă eficiență. Valoarea aplicativă a lucrării se va manifesta prin bunăvoința și receptivitatea legiuitorului de a utiliza rezultatele cercetărilor în procesul de modernizare a administrației publice locale, iar, semnificația teoretică a acesteea prin utilizatea pe larg de către cercetătorii care vor continua investigaţiile 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 ştiinţifice. Rezultatele tezei au fost și continuă să fie implementate cu succes de către autor în cadrul orelor teoretice şi practice la disciplinele „Drept administrativ", „Administrația publică locală" predate la ciclul I de studii, la Facultatea Drept și Administrație publică a Universităţii de Stat "B. P. Hașdeu" din Cahul, Moldova.

АННОТАЦИЯ

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

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

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

Область исследования: Публичное право (административное право).

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

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

Научная новизна и оригинальность диссертации является в том, что диссертация 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 предложение, в этом отношении, содержится в проекте Содержания Кодекса местных органов, предлагаемого в приложении работы.

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 в осуществлении ими их обязанностей, и укреплению административного потенциала для реализации успешных реформ, направленных на модернизацию местного публичного управления, и обеспечению надлежащего управления в соответствии с задачами, осуществляемых в рамках Соглашения об ассоциации между РМ-Европейским союзом.

Теоретическая значимость и практическая ценность работы выражаются в выводах и рекомендациях, касающихся существующей ситуации и перспектив улучшения правового статуса местного выборного лица, государственного служащего и других категорий персонала местного публичного управления, таким образом, чтоб они функционировали с максимальной эффективностью. Значение работы будет проявлено, если законодатель будет вежлив и отзывчив, использовать результаты исследований в области модернизации местного публичного управления, а теоретическое ее значение состоит в широком ее использовании как теоретиками, которые продолжат исследования в области административного права и в науке администрации, преподавателями, которые преподают данные материи, так и практиками местных публичных органов, в течение их деятельности, в зависимости от должности (принятие решений, исполнительной, контроля). Также, стремление работы внести свой вклад в процесс рассмотрения, систематизации и корректировки нормативно-правовой базы, регламентиюрущей деятельность местного публичного управления, по принципам и требованиям эффективного управления.

Внедрение научных результатов. Результаты диссертации были и продолжают успешно быть реализованными автором на теоретических и практических занятиях по предметам „Административное право”, „Местное публичное управление”, преподаваемые 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 staf of local public authority from the Republic of Moldova", PhD thesis, Chisinau, 2017

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

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

The field of study: Administrative Law.

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

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

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

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

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

SAITARLÎ NATALIA

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

SPECIALITATEA: 552.02 – DREPT ADMINISTRATIV

Autoreferatul tezei de doctor în drept

Aprobat spre tipar: 07.04.2017
Hîrtie ofset. Tipar ofset.
Coli de tipar: 2
Formatul hîrtiei 60x84 1/8
Tiraj 30 ex.
Comanda nr. 37/17

Centrul Editorial-Poligrafic al Universităţii de Stat din Moldova
Str. Al. Mateevici, 60, Chişinău, MD-2009