UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

Cu titlu de manuscris
C.Z.U: 342.98 (478) (043.3)

SAITARLÎ NATALIA

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

Specialitatea: 552.02 – Drept administrativ

Teză de doctor în drept

Conducător ştiinţific — Orlov Maria, doctor în drept, conf. universitar

Autor

CHIŞINĂU, 2017

© Saitarlî Natalia, 2017

CUPRINS

ADNOTARE (în limbile română, rusă, engleză).....5
LISTA ABREVIERILOR.....8
INTRODUCERE.....9

1. ANALIZA DOCTRINAR-NORMATIVĂ A STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL, AL FUNCŢIONARULUI PUBLIC ŞI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ.....17
1.1. Conceptul și structura statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din autoritățile publice locale.....17
1.2. Cercetarea teoretică a statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din autoritățile publice locale.....26
1.3. Evoluția legislativă privind statutul juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din autoritățile publice locale.....38
1.4. Concluzii la capitolul 1.....46
2. ELEMENTELE STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL: REGLEMENTĂRI JURIDICE ȘI APLICABILITATE PRACTICĂ.....49
2.1. Scrutinul local și învestirea în funcție a alesului local.....49
2.2. Mandatul alesului local și durata exercitării acestuia.....59
2.3. Competența ca element al statutului juridic al alesului local.....71
2.4. Responsabilitatea şi răspunderea juridică a alesului local.....88
2.5. Concluzii la capitolul 2.....100
3. STATUTUL JURIDIC AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ȘI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN APARATUL EXECUTIV AL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE.....103
3.1. Particularităţile statutului juridic al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din aparatul executiv al autorităţilor publice locale…….....103
3.2. Învestirea în funcție (angajarea) şi încetarea raportului de serviciu sau a contractului individual de muncă.....106
3.3. Competența funcționarului public și a altor categorii de personal.....115
3.4. Responsabilitatea şi răspunderea juridică a funcționarului public și a altor categorii de personal.....122

3.5. Concluzii la capitolul 3.....134

4. AJUSTAREA STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL, AL FUNCŢIONARULUI PUBLIC ŞI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ LOCALĂ LA BUNELE PRACTICI EUROPENE.....137

4.1. Aportul alesului local şi al personalului din autoritățile publice locale la realizarea sarcinilor prevăzute în Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană.....137

4.2. Pregătirea profesională şi instruirea continuă a alesului local, a funcţionarului public şi a altor categorii de personal din administraţia publică locală.....143

4.3. Sistematizarea prin codificare a cadrului normativ de reglementare a activității autorităților publice locale.....148

4.4. Concluzii la capitolul 4.....153

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....158

BIBLIOGRAFIE.....166

ANEXA 1. Legea pentru modificarea şi completarea Legii nr. 768/2000 (Proiect).....185

ANEXA 2. Legea pentru modificarea şi completarea Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 (Proiect).....187

ANEXA 3. Cod al colectivităţilor locale al Republicii Moldova (Proiectul Cuprinsului).....188

DECLARAȚII PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII.....193

CV-ul AUTORULUI.....194

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* şi *al altor categorii de personal (angajaţi/salariaţi*) *din administraţia 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 administraţia 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 și 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 ştiinţifică 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 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.

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 officer and other categories of personnel (staff/employees) from the local public administration through the prism of specialty doctrine, the national legal provisions and experience of European countries; analysis of the evolution and quality of legal regulations on the juridical status of local elected, of the public officer and other categories of personnel from the local public administration in 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.

LISTA ABREVIERILOR

AP – Administrație publică;

APC – Administrație publică centrală;

APL –Administrație publică locală;

CC – Cod contravențional;

CE – Cod electoral;

CEC – Comisia Electorală Centrală;

CNI – Comisia Națională de Integritate;

CM – Codul muncii;

CP – Cod penal;

FR – Federația Rusă;

IDIS "Viitorul" – Institutul pentru Dezvoltare şi Iniţiative Sociale;

PARMUE – Planul de Acţiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană;

RM – Republica Moldova;

SND – Strategia Națională de dezvoltare;

SUA – Statele Unite ale Americii;

SIGMA – Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și a managementului în țările din Europa Centrală și de Est;

UE – Uniunea Europeană;

UTA – Unitate administrativ-teritorială;

art. – articol;

alin. – alineat;

etc. – etcetera;

nr. – număr;

ș. a. – și altele;

ș. a. m. d. – și așa mai departe.

INTRODUCERE

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

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

Potrivit Planului Naţional de acţiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 şi Programului de activitate al Guvernului pentru anii 2015-2018, acesta se obligă să asigure realizarea unor obiective ce țin de calitatea activității personalului din administrația publică locală, cum ar fi: „*Descentralizarea şi consolidarea autorităţilor administraţiei publice locale (instituțional și administrativ); Consolidarea dialogului direct, sistematic şi instituţionalizat între administraţia publică centrală şi cea locală; Direcționarea coerentă a competențelor resurselor, responsabilităților, în baza estimării capacităților administrative ale autorităților publice locale, pentru furnizarea la nivel*

local şi regional a unor servicii publice de calitate; Dezvoltarea managementului performanţei în administraţia publică; Diversificarea mecanismelor de menţinere a personalului performant; Dezvoltarea competenţelor profesionale ale funcţionarilor publici" ș. a. [252].

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

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

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

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

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

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

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

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

Actualitatea temei abordate reiese, în primul rând, din necesitatea unei cercetări 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.

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 administraţia 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.

Noutatea ştiinţifică a rezultatelor obţinute rezidă în faptul că teza este printre primele lucrări axate pe studiul sistemic și comparat al statutului juridic al alesului local în raport cu statutul juridic al altor categorii de personal din administrația publică locală prin prisma scopului expus mai sus. Elementele de noutate pot fi regăsite 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, vizează înaintarea unui proiect - Cuprins (Schița) - al Codului colectivităților locale, prezentat în Anexa 3 la lucrare.

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

Importanţa teoretică şi valoarea aplicativă a lucrării derivă 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, astfel încât aceasta 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 acesteia - 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 din 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 perfecționare a personalului care activează în autoritățile publice locale.

Ținem să menționăm că materialele incluse în teza de doctor au fost utilizate de către autor în cadrul orelor teoretice şi practice la disciplinele: „Drept administrativ", predată la Ciclul I de studii, specialitatea Drept, și „Administrația publică locală", predată la Ciclul I de studii, specialitatea Administrație publică, la Facultatea de Drept și Administrație publică a Universităţii de Stat „B. P. Hașdeu" din Cahul, Moldova.

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

Concluziile şi recomandările formulate în lucrare au fost comunicate şi reflectate în cadrul conferințelor și sesiunilor de comunicări științifice naționale și internaționale organizate în Republica Moldova de: Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, Academia de Științe a Moldovei, Academia de Administrare Publică, Institutul de Științe Administrative, Universitatea „Perspectiva - INT”. În România, la conferințele internaționale organizate de: Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu” din Sibiu, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” din Cluj-Napoca, Universitatea „Danubius” din Galați, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați, Institutul de Studii Religioase, Culturale şi Juridico - Canonice al Arhiepiscopiei Tomisului şi de Centrul de Studii, Cercetări Religioase şi Juridico - Canonice al celor trei religii monoteiste al Universităţii Ovidius din Constanţa, precum și în Ucraina la una din conferințele organizate de Universitatea Umanistă de Stat din Ismail, în Bulgaria la una din conferințele organizate de Universitatea „Angel Kanchev” din Ruse și în Serbia la o conferință organizată de Universitatea EDUCONS, Sremska Kamenica.

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

Sumarul compartimentelor tezei. Teza de doctor este structurată, pornind de la scopul şi obiectivele cercetării ştiinţifice, din următoarele compartimente: adnotare, lista abrevierilor, introducere, patru capitole, care conţin 18 paragrafe, concluzii generale şi recomandări, bibliografie, declarații privind asumarea răspunderii şi CV-autorului.

În ***capitolul 1, Analiza doctrinar-normativă a statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din administrația publică locală,*** în urma studierii literaturii de specialitate din Republica Moldova, Federația Rusă și România, a fost determinată și relevată terminologia utilizată în acest domeniu, și anume: definițiile noțiunilor de „statut juridic al alesului local”, „statut juridic al funcționarului public din administrația publică locală”, „statut juridic al salariatului din administraţia publică locală”; structura statutului juridic, şi anume: elementele componente ale statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din autoritățile publice locale. Au fost cercetate opiniile expuse în literatura de specialitate cu privire la situaţia existentă în domeniul administraţiei publice locale din Republica Moldova și din alte state, inclusiv partea ce ține de statutul juridic al alesului local și al personalului din autorităţile publice locale, pentru a determina esența fiecărui subiect din administrația publică locală, precum și rolul acestora în procesul de guvernare. Ținând cont de

experienţa altor state, în acest capitol este argumentată necesitatea studierii în ansamblu a statutului juridic al alesului local și al personalului din administraţia publică locală.

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

În ***capitolul 2, Elementele statutului juridic al alesului local: reglementări juridice și aplicabilitatea practică,*** sunt examinate, detaliat, elementele statutelor juridice ale consilierului local, primarului, viceprimarului, președintelui și vicepreședintelui raionului (scrutinul local și învestirea în funcție; conceptul de mandat și durata exercitării acestuia; competența ca element al statutului juridic; responsabilitatea și răspunderea juridică), prin prisma prevederilor teoretice și normative, dar şi în comparaţie cu legislaţia altor țări, pentru a elucida practicile reușite.

O importanţă deosebită prezintă aspectul comparativ desfăşurat în acest capitol, prin investigarea diferitelor 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. La fel, sunt analizate, cronologic, prevederile legislative cu privire la alegerea primarului, începând cu anul 1991 până în prezent; modul de alegere a preşedintelui de raion, vicepreşedintelui de raion şi a viceprimarului; reglementările normative cu privire la exercitarea mandatului de către alesul local; modul de realizare a competenţei consilierilor locali, a competenţei primarului şi a preşedintelui de raion, cu evidențierea faptului că pentru eficacitatea activității autorităților administrației publice este important ca drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricțiile, garanţiile sociale existente pentru aleşii locali să fie strict determinate normativ şi executate pe bază procedurii administrative; sunt cercetate responsabilitatea şi răspunderea juridică a alesului local; deontologia profesională; este argumentată necesitatea completării legislației, în vederea stabilirii unor prevederi clare, coerente și complete referitoare la condiţiile de eligibilitate, mandatul, competenţa, tipurile și măsurile de răspundere juridică a aleșilor locali, care astăzi lipsesc sau sunt fragmentare.

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

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

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

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

În finalul capitolelor sunt prezentate concluziile pentru fiecare dintre acestea, teza finalizând cu concluzii generale și recomandări.

1. ANALIZA DOCTRINAR-NORMATIVĂ A STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL, AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ŞI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

1. 1. Conceptul și structura statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din autoritățile publice locale

Este incontestabil faptul că modernizarea administraţiei publice şi buna activitate a autorităţilor publice locale depinde, în mare măsură, de potenţialul uman şi de calitatea reglementării statutului juridic al fiecărui subiect din cadrul acestor autorităţi. Numai în cazul în care aceştia vor avea un statut bine determinat, atribuţii clare şi suficiente, cu o pregătire profesională, care să le pună în valoare performanţele personale, pentru a îndeplini, cu maximă eficienţă, sarcinile care stau în faţa lor, colectivitatea locală va beneficia de o bună guvernare, iar cetăţenii de un trai decent.

Actualmente, specificul de organizare și funcționare a autorităţilor publice locale, sens natura juridică complexă a acestora (deliberative și executive), precum și actele legislative din acest domeniu [89, 100, 31], identifică în cadrul lor mai multe categorii de persoane, care se deosebesc după statutul lor juridic: *aleşi locali*, *funcţionari publici* şi *salariaţi*.

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

Astfel, ***noțiunea de statut***, după cum afirmă savanţii români Costin M. şi Mureşan M., îşi găseşte originea în expresia latină “status”, care desemnează atributele necesare dobândirii personalităţii fără de care persoana este lipsită de posibilitatea exercitării depline a drepturilor sale [8, p. 144-145].

Aceiaşi autori definesc în mod diferit noţiunea de statut, în funcţie de obiectul la care se referă. Astfel, în *Dicţionarul limbii române moderne*, într-un sens, *statutul* reprezintă ansamblul

de dispoziţii cu caracter oficial, prin care se hotărăşte constituirea de organizaţii şi se determină scopul, structura şi modul de funcţionare a acestora. În alt sens, este definit ca totalitatea legilor care se aplică persoanelor (statut personal); şi ca totalitatea legilor care se aplică la bunuri (statut real) [8, p. 145].

Într-o altă accepţiune, latinescul „status" înseamnă *stare, statut* [249].

Conform opiniei prof. Anatolie Bantuş, *statutul* reprezintă situaţia juridică obiectivă a funcţionarilor publici sau, mai exact, toate regulile juridice care reglementează această situaţie. Aceste reguli sunt cu privire la numire, la avansare, la drepturile şi la obligaţiile funcţionarilor publici, la disciplină, la restricţii şi exigenţe din serviciu, etc. [10, p. 78].

Prof. Victor Balmuș menționează că prin *statutul subiectului de drept* (statutul juridic al subiectului) se înţelege starea lui de drept, caracterizată printr-un sistem de drepturi şi obligaţii [8, p. 145].

Din acest punct de vedere, noţiunea de *statut juridic* este definită în Dicționarul juridic român ca: 1. *Regulament sau convenție* destinată să asigure funcționarea unei colectivități publice sau private; 2. Normele referitoare la *starea și capacitatea persoanelor* [64, p. 1016].

De asemenea, în literatura de specialitate se menționează că statutul juridic al pesoanei poate fi divizat în mai multe categorii, în dependenţă de ramura de drept. Astfel, se propun noţiunile de „statut juridic general" şi „statut juridic special". *Statutul juridic special* reprezintă totalitatea drepturilor şi obligaţiilor care concretizează şi completează drepturile şi obligaţiile generale ale diferitor oameni, în dependenţă de particularităţile specifice ale stării lor de serviciu, familiale sau de alt gen. Deci, avem statutul juridic al deputatului, al militarului, al funcţionarului public [8, p. 149].

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

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

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

Analizând definițiile de *statut juridic al alesului local*, constatăm că sunt definite aproape identic atât în literatura de specialitate națională, cât și în literatura de specialitate a altor state, deosebindu-se doar după elementele din conţinutul lor. De exemplu, un asemenea element se referă la ordinea de învestire în funcţie, dar nu se regăseşte în toate definiţiile. Sau, unele din ele implică noţiunea de responsabilitate, pe când altele fac referire la noţiunea de răspundere. Altele, invers, includ ambele noțiuni. Astfel, în opinia prof. Victor Guțuleac, statutul administrativ-juridic al oricărui subiect al dreptului administrativ cuprinde patru elemente constitutive: obligaţiile; drepturile; responsabilitatea juridică; răspunderea juridică. Responsabilitatea juridică şi răspunderea juridică, menționează acelaşi autor, se află într-o corelaţie strânsă cu: procesul de învestire în funcţia de stat; apariţia capacităţii de folosinţă şi a capacităţii de exerciţiu a funcţionarului de stat; apariţia raportului administrativ-juridic de conformare şi a celui de conflict între funcţionarul de stat, pe de o parte, şi statul, organul de stat sau societatea, pe de altă parte [62, p. 127].

Consilierii locali, primarii, viceprimarii, preşedinţii şi vicepreşedinţii raioanelor anume din momentul învestirii lor în funcţie devin responsabili de modul şi rezultatele exercitării funcţiei [63, p. 211].

Susţinem această opinie, considerând că alesul local trebuie să-şi asume responsabilitatea începând din momentul învestirii lui în funcţie până la încetarea mandatului. Forme ale

răspunderii juridice bine determinate normativ asigură această responsabilitate. Prin urmare, în definiţia *statutului juridic al alesului local* trebuie să fie inclusă atât noţiunea „responsabilitate”, cât şi noţiunea „răspundere juridică”.

O altă constatare deprinsă din definiţii este că *statutul juridic al alesului local* cuprinde drepturi, obligaţii şi atribuţii.

Cu toate acestea, în Dicţionarul juridic administrativ rus drepturile și obligațiile legate de exercitarea puterii publice, participarea în relații de conducere, precum și dreptul de a emite acte juridice sunt incluse în noţiunea de *competență* [205, p. 31-32]. Într-o altă opinie, ansamblul de atribuții (drepturi și obligații) stabilite de Constituție și de lege, precum și limitele exercitării lor, care revin, în nume propriu, autorităților locale alese în cadrul unităților administrativ-teritoriale, poate fi înțeles ca competență a autorităților administrației publice locale [115, p. 243].

Prim urmare, propunem în calitate de element separat al definiţiei noțiunii de *statut juridic al alesului local* – competenţa, formată din drepturi, obligaţii şi atribuţii.

Cât privește restricțiile, considerăm că, după natura lor, sunt foarte apropiate de obligațiile alesului local, şi ar putea fi la fel specificate în definiţia dată, deoarece au un impact important asupra bunei activități.

Sintetizând aceste idei, putem formula următoarea definiție a noțiunii de *competență*: ansamblul drepturilor și obligațiilor (atribuții), cu care sunt învestiți prin lege anumiți subiecți (reprezentanți aleși ai colectivității, funcționari) întru exercitarea puterii publice, prin emitere de acte juridice, și față de care legea stabilește reguli clare de învestire, anumite exigențe și restricții specifice funcției pe care o dețin.

Astfel, suntem de părere că competența ca element de bază al statutului juridic al alesului local include: *drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricţiile şi exigenţele* cu care aceștia sunt învestiți prin lege, în scopul exercitării mandatului și realizării sarcinilor de conducere cu colectivitatea locală, a căror respectare se asigură cu *garanțiile sociale*.

De aceea, considerăm că pentru o definiţie completă şi logică a *statutului juridic al alesului local* trebuie să optăm pentru comasarea tuturor elementelor menţionate mai sus. Astfel, propunem următoarea definiție a noțiunii de ***statut juridic al alesului local***: *situația juridică în care acesta se află pe tot parcursul mandatului şi care include: modalitatea de învestire în funcție, exercitarea mandatului, încetarea funcției, competența (drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricțiile și exigențele, garanțiile sociale), responsabilitatea și răspunderea juridică a acestora* [179, p. 51].

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

- modalitatea de învestire în funcție;

- exercitarea mandatului;

- competența: drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricţiile, exigenţele, garanţiile sociale;

- modalitatea de încetare a funcției;

- responsabilitatea și răspunderea juridică.

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

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

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

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

Atât doctrina, cât și legislația din majoritatea statelor democratice au adus în discuție și au promovat o serie de principii care guvernează și definesc cu mai multă fidelitate exercitarea funcției publice și conduita funcționarilor publici [203, p. 77]. Un rol important, în acest sens, este acordat responsabilizării funcționarilor publici pentru calitatea exercitării aribuțiilor pe care și le-au asumat. Astfel, în literatura de specialitate română este menţionat că, în cazul funcţionarului european, răspunderea presupune cu necesitate abordarea relaţiei ei cu responsabilitatea. Dacă fiecare subiect de drept trebuie să manifeste, în ceea ce face, responsabilitate, atunci funcţionarul trebuie să fie fundamental responsabil în îndeplinirea prerogativelor sale. Funcţionarul public, indiferent că este naţional sau internaţional, trebuie să-şi

ducă la bun sfârşit atribuţiile, pentru că ele reprezintă rostul său profesional. Pentru el nu există valoare mai importantă decât îndeplinirea, cu o convingere reieşită din înţelegerea raţională a fenomenelor, a sarcinilor sale [155, p. 419]. La nivelul administrației, menționează același autor, responsabilitatea este asigurată prin calitatea profesională și morală a personalului, respectând principiul responsabilității în colaborare cu cele privind legalitatea, imparțialitatea, obiectivitatea, transparența și eficiența pentru a fi pe deplin înțeles și corespunzător aplicat de funcționarii publici [155, p. 188].

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

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

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

În opinia prof. Mircea Preda, statutul juridic al funcționarului public, în general, este menit să creeze condiții necesare pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu și să garanteze stabilitatea lor în funcție. Într-un sens restrâns, noţiunea de statut al funcţionarilor publici ar putea fi identificată doar prin actul normativ care reglementează condiţia juridică generală a acestora, cerinţele privind dobândirea şi pierderea acestei calităţi, drepturile şi îndatoririle care le revin, precum și regimul juridic al raporturilor în care intră în baza calităţii de funcţionar public [8, p.

145]. Aceasta este o definire de maximă generalitate care nu determină în detaliu elementele componente ale statutului juridic al funcționarului public.

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

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

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

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

Existenţa acestei noţiuni în doctrina rusă este nemijlocit legată de reglementarea noţiunii de *funcţionar municipal, care este cetăţeanul Federaţiei Ruse, are 18 ani, executând, în baza regulamentului municipal, elaborat în conformitate cu legile federale şi legile subiecţilor Federaţiei Ruse, atribuţiile de funcţie municipală din serviciul public municipal, remunerată din bugetul local* [225, p. 290]. Ținem să menționăm că noțiunea de „funcționar municipal” în unele țări europene este echivalentă cu noţiunea de „funcționar local”.

Doctrina română defineşte noţiunea respectivă în felul următor: *funcţionar public local este persoana numită într-o funcţie publică locală de către o autoritate a administraţiei publice locale, ori de către conducătorii instituţiilor publice sau serviciilor publice de interes local, aflate în subordinea consiliilor locale sau judeţene, cu respectarea prevederilor legale*. Altfel spus, prin funcţionar public local se poate înţelege orice persoană numită, în condiţiile legii, într-o funcţie publică locală, cu caracter permanent, în cadrul unei autorităţi a administraţiei publice locale autonome, a unei instituţii sau serviciu public de interes local, în scopul asigurării funcţionării continue a acestora, în schimbul unui salariu primit periodic [115, p. 359].

În literatura de specialitate autohtonă se utilizează noțiunile de „funcționar de stat” și cea de „funcționar public”, evitându-se termenul de *funcţionar local sau municipal*. Mai mult ca atât, noţiunea dată provoacă discuţii atât în cercurile ştiinţifice, cât şi în rândul practicienilor, punându-se problema existenţei sau necesităţii unei asemenea categorii de funcţionari – funcţionarii municipali. Alţii, dimpotrivă, consideră că noțiunea de „funcționar local” are totuși

dreptul la viață în Republica Moldova, reieşind din faptul că acțiunile și operațiunile administrative ale funcționarului din primărie sau din serviciul public descentralizat poartă un caracter special [151, p. 9, p. 26]. Ceea ce trebuie să fie determinat prin statutul lor juridic.

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

Prin urmare, susţinem necesitatea noţiunilor de *funcţionar local* şi de *statut juridic al funcţionarului public din administraţia publică locală*. Prin sintetizarea tuturor elementelor menţionate în definiţiile expuse mai sus, propunem următoarea definiție a ***statutului juridic al funcționarului public din administraţia publică locală***: *statutul juridic al funcționarului public din administrația publică locală este starea (poziția) funcționarilor din cadrul autorităților publice locale, reglementată de normele juridice, care include: modalitatea de învestire în funcție, exercitarea și încetarea funcției, cariera, competența (drepturile, obligațiile, restricțiile și exigențele, garanțiile sociale), responsabilitatea și răspunderea juridică a acestora, pentru fapte săvârşite în exercițiul funcției sau în legătură cu aceasta.* Respectiv, *structura statutului juridic al funcționarului public local*, va cuprinde următoarele elemente [180, p. 37]:

- învestirea în funcție;
- exercitarea funcției;
- cariera;
- competența: drepturile, obligațiile, restricţiile, exigenţele, garanţiile sociale;
- încetarea funcției;
- responsabilitatea și răspunderea juridică;
- deontologia profesională.

După cum vedem, elementele de bază ale statutului juridic al funcţionarului public din APL, cu mici excepții, sunt aceleași ca și în cazul statutului juridic al alesului local.

Statutul juridic al salariatului din administraţia publică locală. Altă categorie de personal din autorităţile publice locale care nu intră în categoria funcționarilor publici, ci a subiecților de dreptul muncii, având *statut juridic de salariat*. În doctrina de specialitate salariații mai sunt numiți personal tehnic sau auxiliar, sau personal contractual [4, p. 74]. Astfel, personalul contractual în autoritățile și instituțiile administrației publice formează cea mai mare parte a personalului acestora, mai ales în cadrul serviciilor publice, cum ar fi învățământ,

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

Pornind de la natura regimului juridic de drept privat aplicabil statutului juridic al salariatului, acesta va cuprinde următoarele elemente: *capacitatea juridică, care cuprinde capacitatea de exerciţiu şi capacitatea de folosinţă a subiecţilor; drepturile şi obligaţiile fundamentale de muncă ale subiecţilor raportului juridic de muncă (aşa-numite statutare); garanţiile juridice stabilite pentru realizarea drepturilor şi obligaţiilor de muncă (care pot fi generale şi speciale); responsabilitatea prevăzută de legislaţie pentru cazurile lezării drepturilor şi garanţiilor stabilite* [117, p. 59].

Noțiunea de ***statut juridic al salariatului*** este tratată, în același sens, de mai mulți autori, fiecare din ei punând accentul pe unul sau altul din elementele menționate mai sus. Astfel, într-o opinie: *statutul juridic al subiecților dreptului muncii, în care intră și salariatul, determină de pe poziţii juridice cine şi ce este în relaţiile sociale, reglementate de legislaţia muncii*, iar conţinutul acestuia include următoarele elemente: capacitatea juridică de muncă a subiectului (personalitatea juridică de muncă); drepturile şi obligaţiile, consfinţite în legislaţie; garanţiile de realizare a drepturilor şi asigurarea executării obligaţiilor subiectului; răspunderea pentru executarea inadecvată a obligaţiilor puse în sarcina subiectului [124, p. 49]. Într-o altă opinie, *statutul juridic al subiecților dreptului muncii* este determinat de capacitatea de muncă, de ansamblul drepturilor şi obligaţiilor stipulate în Constituţia Republicii Moldova şi în legislaţia muncii, precum şi de răspunderea pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a obligaţiilor, relevată şi în existenţa garanţiilor juridice ale dreptului la muncă [161, p. 74].

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

Analizând opiniile expuse mai sus, putem concluziona că definiția ***statutului juridic al salariatului din administraţia publică locală*** este asemănătoare cu definiția statutului juridic al funcționarului public din administraţia publică locală și poate fi formulată în felul următor:

statutul juridic al salariatului din administrația publică locală este starea (poziția) salariaților din cadrul autorităților publice locale, reglementată de normele juridice, care include: modalitatea de învestire în funcție (selectare, numire), încetarea funcției, competența (drepturile, obligațiile, restricțiile și exigențele, garanțiile sociale prevăzute de lege), responsabilitatea și răspunderea juridică a acestora pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției sau în legătură cu aceasta. Respectiv, ***statutul juridic al salariatului*** conține următoarele elemente structurale:

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

După cum observăm, elementele care constituie statutul juridic al alesului local, al funcționarului public și cel al salariatului (al personalului contractual) sunt, aproximativ, aceleași. Deosebirea care se poate face se desprinde din conținutul elementelor care compun statutul juridic al fiecărei categorii în parte, prezentând nu doar un complex de *drepturi* și *obligații*, dar și *modalitatea de învestire în funcție*, *exercitarea mandatului (cariera funcționarului)*, *exigențele*, *restricțiile*, *garanțiile sociale*, *încetarea funcției*, *responsabilitatea* și *răspunderea juridică pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției*.

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

Abordări, din perspectivă istorică, ale administraţiei publice au avut loc în diverse monografii, articole, cursuri şi tratate, prin care s-a demonstrat faptul că, în principiu, ea este strâns legată de existenţa unor structuri politico-teritoriale cu caracter statal, a căror activitate administrativă se circumscrie unui teritoriu de dimensiuni mai mari sau mai mici. Prin aceasta şi se explică apariţia acelui sistem binar de organizare a administraţiei publice pe un anumit teritoriu: administraţie publică centrală – administraţie publică locală. Dacă, menţionează prof. Manuel Guţan, în această ecuaţie apare şi ideea de libertate locală, dimensiunea administraţiei publice locale devine mai complexă: pe lângă o administraţie publică locală, destinată realizării interesului general, apare şi o administraţie publică locală destinată satisfacerii unor interese de ordin local, aparţinând unor colectivităţi locale teritoriale. De aceea, pe lângă organizarea aparatului administrativ central, se va avea în vedere organizarea administrativ-teritorială. În centrul atenţiei vor sta permanent raporturile dintre centru şi teritoriu, iar fiecare regim administrativ-teritorial va fi evidenţiat prin particularităţile sale [61, p. VIII].

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

Astfel, în acest domeniu, pe parcursul anilor au fost adoptate un şir de legi: [82], [83], [84], [85], [86], [87], [88], [89], [90], [91], [92], [93], [94], [95], [96], [97], [98], [99], [100], [101], [102], [103], [104], [105], [106] și, respectiv, s-a efectuat și analiza lor în diferite lucrări științifice.

Prin urmare, studiind lucrările din domeniul administraţiei publice care au luat în vizor starea de fapt a administraţiei publice locale, dinamica dezvoltării ei, identificarea problemelor cu care se confruntă această instituţie, inclusiv statutul juridic al autorităților publice locale, putem constata că un aport considerabil în investigaţia problemelor respective au adus anumite studii, precum: „De la centralism spre descentralizare”, 1998, elaborat de grupul de autori Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu [143]; „Istoria administrației publice din Moldova”, 1999, elaborat de Mihail Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu [140]; „Dezvoltări regionale în Republica Moldova”, 2001, elaborat de Igor Munteanu [123]; „Lecţiile descentralizării”, 2003 [146]; „Regândirea procesului de reformă al administraţiei publice locale în Moldova prin politici publice şi acţiuni participative”, 2003 [145]; „Autoritățile publice ale Republicii Moldova”, 2004 [147], „Descentralizarea: elementele unui model”, 2006, [149] elaborate de prof. Victor Popa; „Descentralizarea serviciilor publice”, 1999 [118], „Standarde de performanţă în administraţia publică locală”, 2004 [119], „Servicii Municipale: direcţii de schimbare”, 2004 [120], „Cetăţeanul şi procesul decizional local”, 2004 [121], elaborat de Victor Mocanu; „Controlul actelor administraţiei publice locale”, 2004, elaborat de Ion Creangă [45]; „Probleme şi conflicte juridice actuale din domenul APL”, 2004, elaborat de Viorel Furdui [53].

Statutele juridice ale diferitelor categorii de persoane din autorităţile publice locale la fel au constituit unele dintre subiectele de investigare din cadrul științelor juridice şi administrative.

Astfel, prof. Mihail Platon, în lucrarea sa „Serviciul public în Republica Moldova”, 1997, a examinat alegerea şi constituirea consiliilor locale, atribuţiile consiliilor locale, modul de funcţionare, mandatul consilierului local; funcţiile şi împuternicirile primarului, atribuţiile de

bază ale primarului; atribuţiile consiliului raional; procedura de alegere a preşedintelui şi vicepreşedintelui raionului, atribuţiile preşedintelui raionului. Cât priveşte problemele referitoare la statutul juridic al funcționarilor din administrația publică locală, acestea au fost studiate prin prisma doar a unor elemente, precum atribuţiile principale ale secretarului consiliului local, fiind menţionat că "condiţiile numirii, angajării, promovării, sancţionării şi eliberării din funcţie a personalului primăriei, drepturile şi obligaţiile lui sunt stabilite de legislaţia în vigoare, de Legea serviciului public şi de regulamentul primăriei, aprobat de consiliul local" [139, p. 429-462].

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

În manualul „Drept administrativ", 2001, autorul Maria Orlov caracterizează autoritățile publice locale reprezentative și executive: ordinea de alegere şi de revocare a autorităţilor publice locale, mandatul consilierului local, atribuţile principale ale consiliului local/judeţean, atribuţiile principale ale primarului şi prefectului [129, p. 67-79]. Într-un capitol separat, clasifică funcţionarii publici, punctează drepturile şi obligaţiile funcţionarului public, restricţiile şi exigenţele, temeiurile juridice de apariţie şi încetare a raporturilor de serviciu, modalităţile de completare a funcţiilor vacante în serviciul public, modalitatea de retribuire a muncii şi garanţiile sociale ale funcţionarilor publici, măsurile de stimulare a funcţionarilor publici și răspunderea lor juridică [129, p. 84-93].

În lucrarea „Administrația publică", 2002, același autor caracterizează autoritățile publice locale reprezentative și executive, analizând: atribuțiile de bază ale consiliului local/raional, ale primarului, drepturile și obligațiile alesului local, mandatul lui [130, p. 110-119]. Într-un alt capitol, caracterizează statutul juridic al funcționarului public: exigențele, drepturile și obligațiile funcționarilor publici, modalitățile de completare a funcțiilor publice, răspunderea juridică a funcționarilor publici [130, p. 84-96].

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

Statutul juridic al alesului local este reflectat în lucrarea prof. Ion Guceac „Curs elementar de drept constituţional”, 2004, în care sunt analizate următoarele elemente ale acestui statut: modalitatea de învestire în funcţie a consilierilor locali/raionali; atribuţiile consilierilor locali/raionali; exercitarea mandatului alesului local; drepturile şi obligaţiile alesului local; garanţiile sociale de exercitare a mandatului alesului local; modalitatea de învestire în funcţie a preşedintelui şi a vicepreşedintelui raionului, atribuţiile de bază ale preşedintelui raionului; modalitatea de alegere a primarului şi a viceprimarului; mandatul primarului; atribuţiile primarului, descriind și modul de funcţionare a consiliului local/raional, atribuţiile primăriei, ale secretarului consiliului local [57, p. 457-483].

În democraţiile moderne, menţionează prof. Ion Guceac, o atenţie sporită este acordată regulilor de mare generalitate ce guvernează procesul de administraţie în unităţile admininistrative ale statului, care se numesc principii fundamentale ale administraţiei publice locale şi sunt consacrate chiar în constituţii [57, p. 457], iar realizarea lor cu eficacitate depinde de anumiți factori. Astfel, autonomia locală se realizează numai în raport cu următoarele elemente componente: existenţa unei colectivităţi locale în cadrul unei unităţi administrativ-teritoriale; gestiunea nevoilor specifice locale să aparţină acestei colectivităţi; organele de conducere să fie locale; să existe autonomie faţă de organele centrale ale administraţiei de stat [57, p. 457]. Principiul descentralizării, care decurge în mod direct din cel al autonomiei locale, autonomia fiind considerată „un drept”, iar descentralizarea „un sistem care implică autonomia”, presupune transferul limitat al puterii de decizie din competenţa autorităţilor publice centrale în competenţa celor locale, adică delimitarea de competenţă între autorităţile publice centrale şi cele locale [57, p. 460-461]. Principiul eligibilității va contribui ca autorităţile administraţiei publice locale să devină conducătoare în sistemul autorităţilor publice, dacă: cetăţenii unităţii administrativ-teritoriale respective vor fi apţi pentru a alege pe cei mai buni dintre cei buni, iar funcţionarii publici locali, desemnaţi prin alegeri, vor fi capabili să transpună intenţiile locuitorilor unităţii administrativ-teritoriale respective în fapte.

Procedura de alegere prof. Ion Guceac o analizează mai detaliat în lucrarea sa „Drept electoral”, 2005 [59, p. 131-185].

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

Lucrarea autorului Ion Creangă „Curs de drept administrativ. Administrația publică locală”, 2005, se referă strict, putem observa chiar din denumire, la autoritățile administrației publice locale și reflectă: procedura de alegere şi de constituire a consiliilor locale; mandatul consiliului local; drepturile şi obligaţiile consilierilor locali; atribuţiile consiliilor locale, la fel modul de funcţionare şi procedura de examinare şi adoptare a deciziilor, actele consiliului local [46, p. 95-137]; procedura de alegere a primarului, mandatul primarului, atribuţiile şi actele primarului [46, p. 138-172]; modul de alegere a preşedintelui raionului, mandatul şi atribuţiile preşedintelui raionului; modul de alegere a vicepreşedintelui raionului [46, p. 173-179]; modul de numire în funcţie a secretarului consiliului local, sancţionarea lui pentru abateri disciplinare, menționând că “determinarea unui statut pentru aleşii locali rezultă din necesitatea exercitării eficiente a atribuţiilor acestora în cadrul realizării puterii locale. Un statut specific al acestora trebuie să asigure, potrivit prevederilor art. 7 din Carta Europeană pentru Autoadministrarea Locală, liberul exerciţiu al mandatului lor. Un astfel de statut trebuie să permită compensaţia financiară adecvată a cheltuielilor făcute în timpul exerciţiului mandatului lor şi, dacă este cazul, şi compensaţia financiară a câştigurilor pierdute sau o remunerare a muncii îndeplinite şi o asigurare socială corespunzătoare” [46, p. 117]. În capitolul respectiv, autorul numește atribuţiile secretarului consiliului local [46, p. 180-186]; specialităţile aparatului primăriei [46, p. 187]. Statutul juridic al funcționarului public este deja cercetat de autor în alt manual - “Curs de drept administrativ”, 2003 [44, p. 179-213].

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

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

Prof. Victor Guțuleac în lucrarea „Административное право”, 2007, susține că atribuțiile consiliului local/raional se repartizează reieșind din sferele lor de activitate; pe scurt, se menționează despre cazurile de încetare a mandatului și despre răspunderea juridică a consilierului; sunt enumerate atribuțiile primarului și ale președintelui raionului. În alt capitol, autorul identifică bazele statutului juridic al funcționarului public; modalitatea de ocupare a funcției publice; determină drepturile, obligațiile, restricțiile, garanțiile și compensațiile; descrie

modul de remunerare, atestare și răspundere juridică a funcționarilor publici [214, p. 100-116, p. 117-148].

Prof. Anatolie Bantuș, în teza sa de doctorat „Statutul juridic al funcționarului public din Republica Moldova", 2008, cercetează detaliat structura statutului juridic al funcționarului public: modul de ocupare și de exercitare a funcției publice, drepturile și obligațiile, restricțiile, retribuirea muncii și garanțiile sociale, răspunderea juridică a funcționarilor publici din Republica Moldova, în comparație cu statutul juridic al funcționarului public din Uniunea Europeană și din Federația Rusă, prin care, ca o concluzie generalizatoare, se impune fundamentarea concepției științifice privind instituirea unei noi viziuni privind „Statutul funcționarilor publici", cu intervenția respectivă în legislația Republicii Moldova [10].

Prof. Teo Cârnaţ, în lucrarea „Drept constituțional", 2010, caracterizează statutul autorităţilor administraţiei publice locale, și anume: atribuţiile consiliului local; cazurile de încetare a mandatului; actele primarului; atribuţiile de bază ale primarului; atribuţiile consiliului raional; modul de alegere şi de eliberare din funcţie a preşedintelui raionului; atrubuţiile de bază ale preşedintelui raionului [21, p. 500-507].

Autorii Liubomir Chiriac, Victor Mocanu, Angela Secrieru, prin lucrarea lor „Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova", 2012, demostrează faptul că în procesul de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană este foarte important de a implementa standardele europene în domeniile economic, social, politic, administrativ etc. Problema privind situaţiile de conflict şi regimul de incompatibilităţi este o piatră de încercare pentru administraţia publică locală. Aşteptările cetăţenilor privind conduita corectă pe care oficialul public trebuie să o aibă, în contextul problematicii examinate, sunt foarte mari [242, p. 4].

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

Prof. Victor Guţuleac, în lucrarea „Drept administrativ”, 2013, descrie într-un capitol organele administraţiei publice locale, și anume: competenţa şi constituirea consiliilor locale/raionale, responsabilitatea şi răspunderea consilierilor în consiliul local/rational; atribuţiile primarului; responsabilitatea şi răspunderea primarului; alegerea preşedintelui şi a vicepreşedintelui raionului; competenţa preşedintelui raionului; responsabilitatea şi răspunderea preşedintelui raionului; inclusiv modul de numire, atribuţiile secretarului consiliului local. Într-un capitol separat descrie serviciul public, funcţia publică şi statutul funcţionarului public: învestirea în funcţia publică; condiţiile de bază prevăzute în lege; obligaţiile; incompatibilităţile; restricţiile; drepturile; responsabilitatea şi răspunderea juridică, ca elemente constitutive ale statutului funcţionarului public; încetarea raportului de serviciu [63, p. 190-272].

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

Cercetarea efectuată ne permite să observăm că în lucrările autorilor autohtoni statutul juridic al consilierului local, al primarului (viceprimarului), al preşedintelui (vicepreşedintelui) raionului sunt studiate separat. Studiile sunt realizate fără să se facă în alt capitol, careva evidenţieri ale trăsăturilor specifice statutului funcţionarului public local. Iar statutul juridic al salariatului este cercetat, de fapt, separat.

De asemenea, unele aspecte ce ţin de statutul juridic al alesului local, sau al funcționarului public din autoritățile publice locale din Republica Moldova, şi anume: unele elemente din cadrul acestor statute (învestire sau destituire din funcţie, atribuţiile, drepturile, obligaţiile, restricţiile, exigenţele, garanţiile sociale, răspunderea juridică şi responsabilitatea) sunt abordate într-un şir de lucrări și articole, precum:

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

2. Autorii L. Buzatu, G. Rusu, M. Bacical, în lucrarea „Particularitățile și direcțiile de performare în managementul administrației locale”, 2007, scot în evidență unele dintre discrepanțele existente la moment în administrația publică locală, menționând că numai în baza științei manageriale, a unei strategii clare, a programelor de dezvoltare, cei aleși, puși în funcții

de stat, pot să-i deservească adecvat pe cei care i-au ales, le-au dat votul de încredere. La moment, acest principiu de bază este inversat, de aceea și starea din societate este incertă și tensionată. Stabilitatea necesară și echilibrul pot fi realizate doar dacă va exista divizarea și integrarea, corelarea precisă și clară a funcțiilor pentru administrarea publică, atât la nivel local, cât și la nivel central, înzestrarea respectivă a lor cu personal performant și cu instrumentariul oferit de știință [19, p. 143-144].

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

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

5. În opinia autorilor Andrian Chivriga, Viorel Furdui, expusă în lucrarea „Organizarea şi funcţionarea APL în Republica Moldova: competenţe, structura şi resurse", 2009, „Cadrul legal special care reglementează competenţele autorităţilor publice locale în mai multe domenii este

depăşit şi necorelat cu sistemul actual de administraţie publică locală şi, în multe cazuri, nu face o delimitare clară între competenţele autorităţilor publice locale de nivelurile I şi II deliberative şi executive, creând confuzii şi incertitudine. În special, aceasta se referă la astfel de domenii precum: educaţie, protecţie socială, sănătate, administrarea patrimoniului local etc.” Autorii recomandă „revizuirea cadrului legal care stabileşte competenţe pentru autorităţile publice locale în vederea delimitării clare a competenţelor autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale de nivelurile I şi II, deliberative sau executive în toate domeniile de activitate” [244, p. 29-30];

6. Prof. Aurel Sîmboteanu, în articolul „Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept”, 2009, menționează că procesul de europenizare a administrației publice din Republica Moldova și de pătrundere treptată în Spațiul Administrativ European este o realitate pentru administrația publică din țara noastră, care se cere a fi perfecționată și consolidată pe viitor, deoarece încă se resimt destul de pronunțat restanțele tranziției administrative, care se manifestă în implementarea incompletă și fragmentară, iar uneori și eronată a cadrului normativ privind organizarea și funcționarea administrației publice, în absența condițiilor reale de manifestare a autonomiei locale, în slaba organizare a instruirii continue a funcționarilor publici etc. [187, p. 14];

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

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

De asemenea, în Republica Moldova au fost elaborate și publicate mai multe lucrări care conțin comentarii, texte și culegeri de legi referitoare la statutul juridic al alesului local şi al anumitor categorii de personal din cadrul autorităților publice locale sau referitor la unele elemente din respectivele statute: *Ghidul juridic al alesului local*, 2004 [52], *Ghidul Liderului comunitar*, 2004 [55], *Ghidul primarului*, 2005 [148], *Ghidul funcționarului public în contenciosul administrativ*, 2005 [209], *Procesul electoral local: Ghid practic*, 2007 [39], *Ghidul funcționarului public*, 2007 [151], *Ghidul funcționarului electoral*, 2007 [56], *Ghidul alesului local*, 2011 [47], *Ghidul alesului local*, 2012 [245], *Ghidul alesului local*, 2012 [248]; *Ghidul alesului local. Parteneriatul public-privat în Republica Moldova: concept și realizare*, 2012 [122]. Mai sunt și alte ghiduri: *Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică*, 2011 [234], *Aplicarea codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova*, 2013 [235], *Aplicarea sancţiunii disciplinare funcţionarului public*, 2014 [237], *Aplicarea Instrucţiunii cu privire la gestionarea dosarului personal al funcţionarului public*, 2015 [238].

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

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

Mai mulți autori au evidențiat dintr-un șir de pobleme pe cele mai importante. Spre exemplu, se atenționează asupra faptului că „cadrul național al politicilor APL și mediul legal, organizatoric și funcțional conex nu sunt îndeajuns de clare și nu răspund, astfel, diverselor

necesități ale comunității" [243, p. 5].

În același timp, pe lângă problemele existente, se menționează că în Republica Moldova au fost realizate progrese importante ce țin de reformarea fundamentelor legale ale serviciului public, dar cadrul normativ autohton încă nu încorporează toate prevederile principiilor europene de administrare [54, p. 21], care constituie condițiile unui „Spațiu Administrativ European" și sunt grupate de experții SIGMA în felul următor: încredere și previzibilitate (certitudine legală); deschidere și transparență; responsabilitate; eficiență și eficacitate [255, p. 5, 8].

Susținem faptul că, în prezent, se atestă o afirmarea activă a Republicii Moldova în relațiile cu alte state ale lumii și cu organismele internaționale, mutațiile ce au loc în conștiința socială ca urmare a acestor schimbări, există necesitatea unei noi viziuni asupra administrației publice. În primul rând, se cere o elaborare și o tratare teoretică a „fenomenului" de administrație publică, o argumentare teoretică a rolului și locului administrației publice în viața societății. În al doilea rând, organele administrației publice pot activa eficient în condițiile când toate transformările din societate se produc într-o consecutivitate bine determinată și au un suport legislativ adecvat. În al treilea rând, la toate nivelurile trebuie să fie format un aparat profesionist, crearea unui sistem de pregătire și perfecționare a cadrelor pentru organele administrației publice [184, p. 9].

Prin urmare, importanța cercetărilor din doctrina naţională în această materie este incontestabilă. Acestea contribuie, în mod inevitabil, la instruirea continuă a aleşilor locali şi a funcţionarilor publici. În același timp, în aceste lucrări se regăsesc doar capitole sau teme separate consacrate statutului juridic al alesului local, al funcționarului public sau al salariatului, fără a fi abordate în ansamblul lor prin prisma activității comune pe care o desfășoară.

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

La rândul lor, prof. Corneliu Manda și Cezar C. Manda, în lucrările „Administraţia publică locală din România", 1999, [114] și „Dreptul colectivităţilor locale", 2002 [115], au încercat să

ordoneze şi să sistematizeze, de-o manieră coerentă şi unitară, principalele instituţii juridice specifice administraţiei publice locale, inclusiv statutul juridic al alesului local în comun cu statutul juridic al funcţionarului din cadrul acestor autorităţi, motivând prin faptul că „în contextul transformărilor intervenite în viaţa economică, social-politică a statului român, reflectate cel puţin la nivel instituţional în legislaţia naţională adoptată în ultimii ani, este de necontestat apariţia unor noi fenomene politico-juridice. Unul dintre acestea îl reprezintă recunoaşterea distinctă în cadrul statului a vieţii colectivităţilor locale, ca unitate de interese şi nevoi specifice, deosebite faţă de interesele generale ale naţiunii" [115, p. 9].

Și în Federaţia Rusă există multiple studii în domeniul administrației locale, elaborate de către profesori consacrați, cum ar fi: V. I. Vasiliev [213], V. G. Ignatov, V. V. Rudoi [216]. Aceste lucrări au drept obiect de cercetare organizarea și funcționarea sistemului autorităților locale, separat de autorităţile de stat, inclusiv statutul juridic al alesului local şi al întregului personal din cadrul acestor autorități, reglementat de normele care formează o ramură aparte în dreptul public din această țară - Dreptul municipal.

Separarea serviciului municipal (local) de serviciul de stat (central), menționează unii autori ruși, este legată de caracterul muncii acestor două categorii de funcționari, de obiectul și metodele de activitate în realizarea atribuțiilor, de procedurile aplicate, de natura restricțiilor și a garanțiilor sociale etc. [260, p. 54].

Spre deosebire, în doctrina administrativă din țara noastră deși, se face distincție între „administrația publică de stat (centrală)" și „administrația publică a colectivităților locale", totuși se susține ideea că ambele sunt părți componente ale sistemului organelor administrației publice de stat [28, p. 66], unele la nivel central, altele la nivel local.

Totodată, chiar dacă se dă o clasificare ştiinţifică pe diverse categorii a funcționarilor publici, în dependenţă de particularităţile statutului juridic: funcţionari publici din cadrul autorităţilor publice; funcţionari publici din cadrul instituţiilor publice; funcţionari publici din cadrul întreprinderilor de stat sau municipale [28, p. 119], totuşi statutul lor nu este cercetat separat prin evidenţierea unor particularităţi distincte.

În doctrina rusă se consideră că, pentru a evidenția specificul și conținutul reglementărilor activității funcționarilor locali și a determina căile de soluționare a problemelor din acest domeniu, este necesară existenţa unor studii separate și ample privind statutul juridic al acestora [258, p. 27].

În această ordine de idei, bazându-ne pe opiniile autorilor de specialitate că, în pofida faptului că administrația publică centrală și administrația publică locală sunt diferite ca formă de organizare și de activitate, determinată, în primul rând, de competențele legale, care sunt o

categorie juridică specială ce legitimează dreptul de a acționa ținându-se cont de dimensiunile geografice, sociale, economice ș. a. [28, p. 66], şi, în al doilea rând, de divizarea structurală a ***administraţiei publice locale*** în autorități: ***reprezentative*** (consiliile locale), cu atribuții decisive, și ***executive*** (primarii şi alte autorităţi executive regionale), care au rolul de a pune în aplicare deciziile autorităților reprezentative [218, p. 84-85], aceasta nu se face decât prin activitatea lor comună, bine reglementată din punct de vedere juridic, astfel încât să poată realiza obiectivele și funcțiile acestor autorităţi [216, p. 113], considerăm că statutul juridic al alesului local urmează a fi cercetat în comun cu statutul juridic al funcționarului public local şi cu statutul juridic al altor categorii de personal din administraţia publică locală.

Ne alăturăm opiniei, potrivit căreia „statutul juridic este o categorie importantă din sfera politico-juridică, nemijlocit legată de structura socială a societății, nivelul de democratizare, starea legalității" [257, p. 91], iar acest fapt solicită o abordare și o cercetare complexă. Mai mult ca atât, pentru asigurarea unor acțiuni coerente și concordante în activitatea autorităților publice este necesar ca activitatea de conducere să se bazeze pe cercetările științifice a fenomenului administrativ [17, p. 72]. În cazul nostru, avem în vedere sistemul autorităților publice locale, în care examinarea, în aspect teoretic, a statutului juridic al aleșilor locali, al funcţionarilor publici și al altor categorii de personal din cadrul acestor autorităţi, ca o totalitate de drepturi şi obligaţii distincte, are o importanţă aplicativă deosebită la elaborarea și revizuirea actelor legislative din acest domeniu [8, p. 150]. Considerăm că o bună parte din problemele APL, legate de calitatea cadrului juridic din domeniu, pot fi rezolvate, dacă legiuitorul ar fi mai receptiv la opiniile și propunerile elaborate de știința dreptului administrativ și a administrației publice.

1. 3. Evoluția legislativă privind statutul juridic al alesului local, al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din autorităţile publice locale

De la formarea Republicii Moldova ca Stat independent (1991), legiuitorul a acordat o atenţie deosebită cadrului juridic de reglementare a domeniului de activitate al autorităţilor publice locale, modernizând atât legislaţia, cât şi structura organizatorică şi principiile de funcţionare a acestora.

Astfel, primele legi care au fost adoptate în domeniul administrației publice locale sunt următoarele: Legea privind bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991 (abrogată) [82]; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994 [83] (abrogată); Legea privind administraţia publică locală nr. 310-XIII din

07.12.1994 (abrogată) [85]; Legea cu privire la alegerile locale nr. 308-XIII din 07.12.1994 (abrogată) [84].

Analizând legile menționate, și anume: prevederile care se referă la elementele statutului juridic al categoriilor de personal din autoritățile publice locale, constatăm că Legea nr. 308-XIII din 07.12.1994 [84] reglementa momentul începerii mandatului alesului local, posibilitatea de prelungire a lui în cazuri excepționale, însă nu preciza cazurile de încetare anticipată a acestuia, iar răspunderea juridică a alesului local nici n-a fost prevăzută în conținutul acestei legi.

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

Sub influența angajamentelor internaționale, asumate de Republica Moldova după ratificarea Cartei Europene: exercițiul autonom al puterii locale la 16 iulie 1997 [239], în anul 1997 şi la sfârșitul anului 1998 a fost adoptat un nou set de legi de reglementare a acestui domeniu: Codul Electoral nr. 1381-XV din 21.11.1997 [30]; Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 191-XIV din 12.11.1998 (abrogată) [87]; Legea privind administraţia publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998, modificată în 2001 (abrogată) [251].

Aceste legi au avut drept scop asigurarea reformelor structurale și funcționale, implementate în anul 1999, cu înființarea de noi structuri administrativ-teritoriale și noi instituții, cum ar fi: Județul – cu Consiliul județean și instituția Prefectului. Acesta din urmă, în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu, a jucat un rol important în guvernarea locală prin funcțiile pe care le-a îndeplinit, după cum urmează: asigurarea realizării intereselor naționale în mod uniform pe întreg teritoriul Țării; conducerea serviciilor desconcentrate în teritoriu; înfăptuirea controlului de legalitate a actelor administrative adoptate de autoritățile publice locale (tutela administrativă) [129, p. 74-79]. De asemenea, au fost instituite noi funcții în aparatul autorităților publice locale (spre exemplu, delegatul sătesc) și a fost reglementat, mult mai clar, statutul juridic al acestora: modul de învestire în funcție și de încetare a funcției, atribuțiile secretarului consiliului local/județean, inclusiv răspunderea juridică a alesului local, de rând cu cea a secretarului și a altor categorii de personal din aparatul autorităților publice locale executive.

Din anumite interese politice, reforma respectivă a fost anulată, cele 10 județe au fost desființate și s-a revenit la împărțirea administrativ-teritorială anterioară, adică la 32 de raioane

[91], cu desființarea instituției prefectului [88], fiind adoptate legi noi în acest domeniu: Legea cu privire la statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000 [89]; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001 [91].

Însă, toate aceste legi nu au contribuit într-o măsură esențială la modificarea statutului juridic al alesului local și al celorlalte categorii de personal din aparatul executiv al autorităților publice locale, ci doar au făcut referire la schimbarea modului de alegere a primarului - de la alegeri directe, de către întreg electoratul local, la alegeri indirecte, de către consiliul local [88]. După cum e lesne de observat, numărul de aleși locali și de funcționari publici din aparatele autorităților publice locale executive s-a mărit considerabil.

Prin această contrareformă, precum este numită de unii autori, s-au adus prejudicii serioase procesului de modernizare a administraţiei publice, lucru menţionat şi de organismele europene [188, p. 23]. Altfel, în studiul „Federalizare sau regionalizare? Experienţa europeană, perspectivele Republicii Moldova" se constată că revenirea la 32 de raioane a condiţionat apariţia a circa 300 de primării noi, ceea ce este contrar tendinţei specifice statelor membre ale Uniunii Europene de a micşora numărul unităţilor administrativ-teritoriale de bază (sate, comune şi oraşe) [136, p. 22-23].

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

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

Acest pachet de legi, se menționează în literatura de specialitate, nu a condus la îmbunătățirea imediată a procesului administrativ din cauza imperfecţiunilor în organizarea

administrativ-teritorială a ţării și a politizării excesive a activităţii administrative, inclusiv a politicii de personal, precum şi a tendinţelor de menţinere, cu orice preţ, a „verticalei puteri”, lucru inadmisibil într-o societate democratică [189].

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

Prin urmare, în autorităţile publice locale, după cum am menționat, activează mai multe categorii de persoane: *aleși locali, funcționari publici* și *salariați*.

Noțiunea de ***ales local*** legiuitorul nostru o înfățișează sub două aspecte. Primul aspect constă în nominalizarea categoriilor de aleși locali. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea privind statutul al alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000: „*noțiunea de ales local vizează: consilierii consiliilor săteşti (comunale), orăşeneşti (municipale), raionale şi consiliului municipal Chişinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii şi viceprimarii, președinții şi vicepreședinții raioanelor”.*

Al doilea aspect ne oferă unele trăsături caracteristice după care alesul local poate fi identificat ca un subiect aparte din autoritățile publice locale. În acest context, art. 3 din Legea menționată mai sus consacră următoarele: „*În unitatea administrativ-teritorială respectivă, alesul local este persoana oficială şi reprezentantul autorității deliberative sau executive din administrația publică locală. În exercitarea mandatului, alesul local este în serviciul colectivității respective*”.

După adoptarea Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199-XVIII din 16.07.2010, unele categorii de aleşi locali ca primarii, viceprimarii, președinţii și vicepreședinții raioanelor au obținut funcţia de demnitate publică [102].

Analizând noțiunea de *demnitar public*, constatăm că, potrivit legislației în vigoare: „***Demnitarii*** *sunt persoane care exercită funcţii de demnitate publică în temeiul Constituţiei, al prezentei legi şi al altor acte legislative. Funcţia de demnitate publică este o funcţie publică ce se ocupă prin mandat obţinut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condiţiile legii*” [102]. Susținem părerea autorului Sergiu Tatarov, că nu este clar de ce consilierul local, care, la fel ca și primarul, viceprimarul, președintele de raion, vicepreședintele de raion, are mandatul obținut direct și fiind persoană oficială în teritoriul unității administrativ-teritoriale, nu a fost inclus în Anexa Legii nr. 199-XVIII din 16.07.2010 [194, p. 151; 169, p. 106]. Pentru excluderea discrepanțelor din legislație, autorul propune completarea Anexei date cu poziția

„consilier local” [194, p. 151]. În ce ne privește, optăm pentru specificarea statutului juridic al fiecărei categorii de ales local, prin prevederi separate, deoarece considerăm că adoptarea Legii respective nu a adus anumite schimbări privind drepturile, obligațiile și răspunderea juridică a autorităților sus-menţionate.

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

Conform Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000 [90], art. 2, semnificația termenului „funcţionar public” este următoarea: „*persoană numită sau aleasă într-o funcţie de decizie sau de execuţie din structura unei autorităţi publice*…”. Deoarece această lege stabilește răspunderea autorităților publice (a funcționarilor săi) în cazul vătămării drepturilor persoanei (prin prisma art. 53, alin (1) din Constituție), legiuitorul a dat o definiție complexă a noțiunii de funcționar public, care cuprinde atât funcțiile eligibile (aleși locali), cât și funcțiile publice ocupate prin numire în condițiile Legii privind funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008 [100].

Deși în Legea nr. 158/2008 nu se regăsește termenul și categoria de „persoane cu funcţii de răspundere”, totuși în alte acte normative (Codul contravenţional [35], Codul penal [32]) se mai operează cu aceste noţiuni [28]. Spre exemplu, art. 16 alin. (6) din Codul contravenţional nr. 218-XVI din 24.10.2008 [35], consemnează că: „Persoana cu funcţie de răspundere (persoana căreia, într-o întreprindere, instituţie, organizaţie de stat, autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi şi obligaţii în vederea exercitării funcţiilor autorităţii publice sau a acţiunilor administrative de dispoziţie, organizatorice ori economice) este pasibilă de răspunderea contravenţională pentru săvârşirea unei fapte prevăzute de prezentul cod în cazul: folosirii intenţionate a atribuţiilor sale contrar obligaţiilor de serviciu; depăşirii vădite a drepturilor şi atribuţiilor acordate prin lege; neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligaţiilor de serviciu”. După cum vedem, „persoanele cu funcţii de răspundere” au dreptul de a săvârşi acţiuni administrative cu caracter de dispoziţie, în urma cărora apar anumite efecte juridice (emit acte administrative), realizează activități cu caracter organizatoric faţă de personalul din subordine [28].

În opinia noastră, terminologia referitoare la categoriile de funcții (funcționari), utilizată în Legea nr. 158/2008 trebuie să fie preluată de întreaga legislație în vigoare, pentru a dispune de o aplicabilitate corectă și uniformă.

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

Idei privind divizarea reglementărilor care se referă la statutul juridic al funcţionarului public din APC şi la statutul juridic al funcţionarului din APL putem găsi la prof. Victor Popa, care menţionează că, în regimul sovietic, bineînţeles, toţi funcţionarii din ministere, departamente, sovietele raionale şi săteşti aveau calitatea de „slujbaşi de stat", iar funcţia publică se numea „slujbă de stat". În condiţiile în care Republica Moldova a devenit stat suveran şi independent, „slujbaşii de stat" s-au transformat în funcţionari publici care activează într-o anumită categorie de organizaţii de stat, şi nu numai. Prin art. 109, Constituţia RM fixează principiile în baza cărora este organizată administraţia publică locală, unde se oferă autonomie funcţională şi decizională colectivităţilor locale, iar autorităţile publice ale colectivităţilor locale, ce administrează domeniul public local, îşi pierd calitatea de a mai fi organizaţii de stat. Legea serviciului public nu face nici o distincţie, stabilind pentru funcţionarii publici din organizaţiile de stat şi cei din administraţia publică locală aceleaşi coordonate. Este evident că diferenţe mari între aceste categorii de funcţionari publici nu există; cu toate acestea, instituţia funcţionarul public local sau municipal este o instituţie în dreptul municipal şi din aceste considerente are dreptul la existenţă. Ca să evite aceste confuzii, legislaţia ar trebui să reglementeze cu mai multă precizie această categorie de funcţii, diferenţele şi relaţiile dintre ele, posibilităţile de a trece dintr-o categorie în alta, condiţiile de angajare, promovare, pensionare etc. [151, p. 9].

Cum putem observa, Legea nr. 158/2008, care este în vigoare, nu conţine asemenea prevederi.

Personalul din cadrul autorităţilor publice locale, care nu face parte din categoria funcționarilor publici, are statut de salariat, reglementat de legislația muncii.

Art. 1 din Codul muncii definește noțiunea de ***salariat*** în felul următor: „*persoană fizică care prestează o muncă conform unei anumite specialităţi, calificări sau într-o anumită funcţie, în schimbul unui salariu, în baza contractului individual de muncă*" [31].

Statutul juridic al alesului local şi al personalului din administrația publică locală a Republicii Moldova, în particular, şi activitatea autorităţilor publice locale, în general, sunt reglementate atât de legile-cadru sus menţionate [89], [97], [100], [101], [102], [31] cât și de un șir de alte legi din acest domeniul, cum ar fi: [90], [91], [92], [95], [97], [98], [99], [104], [106], [107], [108], [109] ș. a., de Hotărâri [65], [66], [67], [68], [69], [70], [71], [72], [73], Recomandări [233], [234], [235], [236], [237], [238], precum și de Regulamentele de funcționare a acestor autorități.

Din analiza cronologică a legislației respective observăm că numărul actelor normative din acest domeniu, în ultimele două decenii, a crescut, iar modificările frecvente ale acestora nu au condus la schimbări radicale în ce privește statutul subiecţilor din cadrul lor (aleși locali, funcționari publici, salariați), la capitolul drepturi, obligații sau răspunderea acestora, în schimb, au inițiat multiple dispute și abordări eronate în literatura de specialitate.

După cum menționează doctrinarii, toate reformele administrației publice locale care au fost organizate în Republica Moldova şi care continuă procesul, au influențat negativ asupra stabilității funcției publice, a funcționarului public, a funcționalității autorităților publice locale, prin anularea realizărilor guvernării precedente de către guvernanții noi, prin modificarea sistemului administrației publice locale, a structurilor teritoriale, având scopuri politice (electorale) slab argumentate din punct de vedere economic și social [189, p. 4].

Într-adevăr, administrația Republicii Moldova, la etapa actuală, pare a fi jertfa unor acțiuni incoerente, dictate de un sistem legislativ incomplet, cauza fiind separatea neclară a competenței între autoritățile administrației publice, instabilitatea personalului în funcție, ceea ce, în comun, duc la un management defectuos [166, p. 115].

Din cele menționate putem constata că, actualmente, legislația care reglementează statutul juridic al alesului local şi al personalului din APL este pe cât de multiplă, pe atât de controversată, fapt care împiedică realizarea în continuare a reformei administrației, în aspectul modernizării acesteia, de care guvernele succesorii sunt responsabile conform Acordului de Asociere RM-UE [1]. Astfel, în Acordul de Asociere RM-UE sunt prevăzute următoarele sarcini: „*părțile vor coopera ... în continuarea reformei administrației publice şi în dezvoltarea unui serviciu public responsabil, eficient, transparent și profesionist*”.

Realizarea acestor sarcini, depinde, după părerea noastră, de divizarea corectă a teritoriului administrat, de stabilitatea structurilor, care gestionează acest teritoriu, de profesionalismul şi de statutul juridic clar determinat al alesului local și al personalului din cadrul acestor structuri [166, p. 115].

Prin urmare, pentru eficientizarea activităţii autorităţilor publice locale și asigurarea

succesului bunei guvernări locale, considerăm că este necesară analiza detaliată, din punct 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, în comparaţie cu practica altor state, pentru evidenţierea şi lichidarea lacunelor din acest domeniu, în favoarea unor reglementări unitare şi sistematizate prin care vor fi evitate paralelismele şi excesul de reglementări.

Prin urmare, **problema de cercetare** 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, a căror adoptare va contribui la o conlucrare eficientă în exercitarea atribuțiilor de către aceștia și la consolidarea capacității administrative întru realizarea cu succes a reformelor de modernizare a administrației publice locale și asigurarea bunei guvernări în spiritul sarcinilor asumate de Republica Moldova prin semnarea Acordului de Asociere la Uniunea Europeană.

Direcțiile de soluționare a acestei probleme sunt:

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

2) evidenţierea lacunelor din legislaţia în vigoare pentru a propune posibile căi de îmbunătățire a reglementărilor juridice din acest domeniu, în baza practicii internaţionale.

Reieşind din cele menţionate, ne-am propus ca **scop** al prezentei lucrări 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 întru realizarea acestui scop:

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.

Suntem ferm convinși că pentru sporirea eficienței activității autorităților publice locale din Republica Moldova este binevenită cercetarea complexă a subiectului, ceea ce va permite fiecărui participant la exercitarea puterii locale nu doar să-și cunoască propriul statut juridic, dar și să poată înțelege conexiunea, delimitarea și raporturile cu ceilalți participanți la acest proces. Mai mult ca atât, o asemenea abordare practico-științifică și juridico-comparativă va permite identificarea problemelor existente în acest domeniu, pe marginea cărora vom încerca să propunem soluțiile corespunzătoare.

1. 4. Concluzii la capitolul 1

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

Constatări:

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

2. teoretic, din punctul de vedere al elementelor constitutive, noțiunile de *statut juridic al alesului local, statut juridic al funcționarului public* și *statut juridic al salatiatului* nu se deosebesc prea mult. În schimb, există diferențe în conținutul acestor elemente (modalitatea de

învestire, competența, cariera, răspunderea juridică), fapt prin care și se disting categoriile de statut juridic enumerate mai sus;

3. deși în doctrina naţională există multiple lucrări ştiinţifice consacrate statutului juridic al consilierului local, al primarului, al viceprimarului, al președintelui și al vicepreședintelui raionului, al funcționarului public și al salariatului din administrația publică locală, totuşi acestea nu conțin o tratare complexă, de ansamblu, a acestui subiect care să pună în evidență efortul comun al tuturor actorilor implicați în guvernarea locală, în realizarea cu succes a obiectivelor și sarcinilor acestor autorităţi;

4. în ce privește cadrul normativ de reglementare a acestui domeniu, 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 din cadrul aparatului autorităților publice locale, fapt ce se răsfrânge negativ asupra procesului de guvernare locală.

Concluzii:

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

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

3. numărul mare de acte normative care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice locale, la general, și statutul juridic al aleșilor locali și al tuturor

categoriilor de personal din aparatul lor executiv, în special, scoate în evidență necesitatea revizuirii și sistematizării cadrului normativ respectiv în conformitate cu standardele europene.

Prin urmare, pentru țara noastră, care este în proces de democratizare și modernizare a guvernării locale, o analiză integră a tuturor elementelor statutului juridic al alesului local, al funcţionarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală și elaborarea unui asemenea studiu este extrem de importantă și oportună.

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

2. 1. Scrutinul local și învestirea în funcție a alesului local

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

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

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

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

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

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

În continuare vom analiza modul de alegere și de învestire în funcție a consilierilor locali, a primarilor, viceprimarilor, președinților și a vicepreședinților de raion, din perspectiva atât a

legislației naționale, cât și a practicii altor țări.

a) Alegerea şi învestirea în funcție a consilierilor locali

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

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

După cum am menționat în capitolul precedent, buna funcționare a autorităților publice locale depinde, în mare măsură, de calitatea activității personalului din aparatul acestora, de competenţa şi profesionalismul lor, care poate şi trebuie să fie verificată înainte de învestire în funcţie, conform condiţiilor de eligibilitate şi restricţiilor înaintate candidatului ce urmează să activeze într-o funcţie publică.

În acest context, ținem să menționăm că cerințele de eligibilitate, înaintate candidaților la funcția de consilieri locali în Republica Moldova, sunt mai puțin riguroase decât cele din statele europene. Spre exemplu, cerința față de vârsta candidatului la funcția de consilier local: în Republica Moldova aceasta este de 18 ani (art. 124, Codul electoral); cetăţenii români dobândesc dreptul de a fi ales, dacă au vârsta cel puţin de 23 de ani (art. 37 alin. (2) din Constituţia României [37] şi art. 4 alin. (1) din Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administratiei publice locale, pentru modificarea Legii administratiei publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali [113].

În opinia unor autori, aleșii locali trebuie să aibă o vârstă mai mare decât cea de 18 ani, explicând aceasta prin importanța autorităților publice elective, prin responsabilitatea ce le revine celor desemnați, prin maturitatea și experiența candidaților, prin ideea unei reprezentări responsabile și eficiente care ar presupune un grad sporit de maturitate politică și civică, o onorabilitate mai strictă [142, p. 172]. Mai mult ca atât, funcționarii desemnați prin alegeri

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

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

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

O altă cerință înaintată candidaților la funcțiile eligibile este domiciliul. În Republica Moldova, doar alegătorii sunt obligaţi să aibă domiciliu în unitatea administrativ-teritorială unde votează, nu și candidații la funcțiile de aleşi locali [30, art. 123, 124]. Deși inițial legiuitorul a prevăzut o asemenea condiţie în art. 39 alin. (6) din Codul electoral, totuși, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 27.05.1998, aceasta a fost declarată neconstituțională.

Spre deosebire de statul nostru, în România au dreptul de a fi aleşi în autoritățile reprezentative locale doar cetăţenii români cu domiciliul pe teritoriul unităţii administrativ-teritoriale respective [113].

În literatura de specialitate se menționează că alegerile locale, prin însăși esența lor, au drept scop promovarea în funcțiile eligibile a administrației publice locale a unor persoane demne, cunoscătoare a problemelor specifice localităților, în corespundere cu cerințele legitime ale locuitorilor, care, dacă au domiciliul în altă unitate administrativ-teritorială, nu sunt racordate la nevoile colective ale populației, mai cu seamă, în situațiile în care, din cauza distanței, nu sunt

în stare să fie prezente la ședințele consiliului local [141, p. 57].

Aceeași condiție în legătură cu domiciliul se regăsește în Franța și în Federația Rusă [210, p. 185].

Susţinem ideea că cerința domiciliului este una importantă pentru consilierul local, care este responsabil într-o masură inerentă de soarta colectivității locale și care, fiind ales din rândul locuitorilor, nu doar că va cunoaște mai bine problemele lor, ci și se va dedica cu mai multă pasiune exercitării atribuțiilor ce-i revin.

Prin urmare, considerăm că restabilirea unei asemenea prevederi în legislația țării noastre ar exclude de la eligibilitate nu doar pe cetățenii străini și pe cei apatrizi, ci și pe cetățenii Republicii Moldova care domiciliază în străinătate [168, p. 324] și, probabil, am evita situația din Anglia, unde calitatea membrilor consiliilor este adesea criticată, apreciindu-se că anumite persoane devin consilieri nu atât pentru a servi comunitatea locală, cât mai curând din dorinţa de a dobândi un prestigiu (o imagine) în guvernarea locală, pentru a se afirma mai târziu într-o carieră parlamentară [218, p. 453].

De rând cu cerințele față de candidatul la funcția de consilier local și primar, legislația în vigoare înaintează și un șir de restricţii. Astfel, potrivit art. 13 alin. (2) din Codul electoral, în funcțiile de consilieri și primari „*nu pot fi aleşi: militarii cu serviciul în termen; persoanele, care n-au 18 ani; persoanele care sunt condamnate la închisoare (privaţiune de libertate) prin hotărâre judecătorească definitivă şi îşi ispăşesc pedeapsa în instituţii penitenciare, precum şi persoanele care au antecedente penale nestinse pentru infracţiuni săvârşite cu intenţie; persoanele private de dreptul de a ocupa funcţii de răspundere prin hotărâre judecătorească definitivă*”.

Ne alăturăm la opinia exprimată de prof. Victor Popa, considerând de asemenea că aceste restricții au un caracter juridico-moral protejând societatea de persoane nedemne de a fi încadrate în procesul de administrare în numele alegătorilor, lezându-i în drepturi sau săvârșind atentate împotriva sănătății și bunăstării lor. Aceste ineligibilități sunt considerate în mare măsură rezonabile, deoarece tind să îndepărteze cetățenii incapabili sau prin a căror conduită sunt prea puțin demni de încredere [142, p. 176-177].

Reieșind din cele menționate, punem la îndoială circustanța că la funcţia de consilier sau primar poate candida şi persoana *cu antecedente penale stinse*, condamnată anterior pentru infracţiuni săvârşite cu intenţie [165, p. 171].

După desemnarea și înregistrarea candidaților, desfășurarea campaniei electorale și a procedurii de votare, prevăzute de capitolele 7-9 din Codul electoral, au loc numărarea voturilor și totalizarea rezultatelor alegerilor locale reglementate în Capitolul 10 din același Cod, pe baza

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

Conform art. 5 din Legea nr. 768/2000 „*consilierul local se consideră învestit în funcție de la momentul validării mandatului*”. La rândul său, consiliul local din unitatea administrativ-teritorială se consideră legal constituit dacă „*sunt validate mandatele a cel puţin două treimi din numărul total de consilieri*” [97]. În termen de 20 de zile calendaristice de la data validării mandatelor de consilier, „*consiliul local se întruneşte în şedinţă de constituire prin hotărârea consiliului electoral de circumscripţie, care notifică despre acest fapt Comisiei Electorale Centrale*” [97, art. 13 alin. (2)].

În cazul în care consiliul local nou-ales nu se poate constitui din cauza lipsei cvorumului la ședința de constituire, după trei încercări, acesta se consideră dizolvat de drept și urmează a fi pornite procedurile de alegeri noi [97, art. 13 alin. (3)].

Spre deosebire de țara noastră, în legislația României se prevede că „*dacă consiliul local nou-ales nu se poate întruni nici la a treia convocare, datorită absenţei nemotivate a unor consilieri, iar aceştia nu pot fi înlocuiţi de supleanţii înscrişi pe listele de candidaţi respective, prefectul declară prin ordin că locurile date sunt vacante, organizând alegeri pentru completarea lor, în termen de 30 de zile*” [110, art. 31 alin. (3)].

Considerăm această practică mult mai logică decât cea aplicată în țara noastră, deoarece, dacă consiliul local este parțial format, atunci dizolvarea acestuia și organizarea de noi alegeri ar afecta acea parte din consilieri care și-au onorat obligațiile asumate prin mandat și s-au prezentat

la ședințele de constituire. În opinia noastră, este mult mai corect să fie înlocuiți consilierii absenți nemotivat cu supleanții înscriși, însă dacă acest lucru nu este posibil, atunci să fie organizate doar alegeri parțiale, pentru completarea locurilor declarate vacante, pe motiv de neprezentare la trei convocări consecutive ale consiliului. Mai mult ca atât, pentru a responsabiliza candidații la funcția de consilier local, considerăm că, neprezentarea la ședințele consiliului, ce a condus la imposibilitatea constituirii acestuia, urmează să fie calificată ca fapt nedemn pentru un reprezentant al comunității, astfel încât să fie privat de posibilitatea de a candida la următoarele alegeri în asemenea funcții.

O altă comparație ține de faptul că legiuitorul nostru a optat pentru sistemul de reprezentare proporțională a alegerilor în autoritățile reprezentative locale prin scrutin plurinominal [46, p. 97]. Practica, însă, ne arată că în timpul exercitării mandatului unii consilieri locali părăsesc partidul lor și se transferă în alt partid [261], fără ca să piardă statutul de ales local, așa cum se întâmplă, de exemplu, în România, unde pierderea calității de membru de partid conduce și la pierderea de statut de ales local [5, p. 52]. Deci, sistemul de reprezentare proporțională aplicat în Republica Moldova la alegerea consilierilor locali/raionali își pierde din importanța sa, fapt ce conduce la o creștere a pasivității alegătorilor față de alegeri și față de rezolvarea problemelor locale în comun cu reprezentanții lor, fiind în felul acesta afectat gradul de credibilitate al populației [181, p. 107]. În același timp, sondajele de opinie arată că alegătorii ar prefera să aleagă reprezentanții lor în organele puterii locale după calitățile personale ale acestora, cunoscându-i foarte bine din viața lor cotidiană și nu după apartenența la un partid sau altul.

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

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

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

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

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

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

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

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

Inițial, conform Legii privind bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991,

primarul comunei (satului) şi al oraşului era ales în localitatea respectivă prin sufragiu universal, direct, secret [82, art. 6]. Tot în această Lege este inclusă noţiunea de „Primar”, în perioada sovietică acesta numindu-se „președinte al sovietului sătesc”. Ulterior, prin Legea cu privire la alegerile locale nr. 308/1994 [84], şi Legea privind administraţia publică locală nr. 310/1994 [85], s-a încercat modificarea modalității de alegere a primarului, astfel încât, în anumite condiţii, *primarul putea fi numit de Preşedintele Republicii*, însă aceste prevederi au fost declarate neconstituţionale prin Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 750 din 06.11.95 [74]. La rândul său, Legea cu privire la administraţia publică locală nr. 186/1998, definește instituţia primarului ca fiind: *autoritate executivă aleasă prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat*, excluzându-se, astfel, orice posibilitate de numire a acestuia de către autorităţile statului.

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

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

Pentru a-și susține propunerea, un grup de deputaţi din Parlament au iniţiat modificarea art. 112 din Constituţie, astfel încât modalitatea de alegere a primarilor să fie stabilită prin lege organică [46, p. 142-143].

Această iniţiativa de modificare a Constituţiei, de asemenea nu a reuşit, iar Legea privind administraţia publică locala nr. 123/2003 şi, respectiv, Legea în vigoare nr. 436/2006, au menţinut modalitatea de alegere a primarului prin scrutin electoral direct. Astfel, art. 1 din Legea nr. 436/2006 consacră următoarea noţiune a instituţiei primarului: „*autoritate reprezentativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale şi executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat*", iar potrivit art. 134 din Codul electoral nr. 138/1997: „*primarii oraşelor (municipiilor), sectoarelor, satelor (comunelor) se aleg prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani*".

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

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

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

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

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

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

c) Alegerea și învestirea în funcție a președintelui și a vicepreședintelui raionului

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

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

2. 2. Mandatul alesului local și durata exercitării acestuia

a) Caracteristica generală a noțiunii de mandat

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

În această ordine de idei, ținem să menționăm că, noțiunea de mandat al reprezentanților aleși, precum și trăsăturile acestuia, sunt pe larg analizate în literatura de specialitate, fapt ce

constituie un bun suport metodologic și didactic de instruire a deținătorilor acestor funcții. Astfel, în opinia unor autori, mandatul reprezintă îndatoririle autorităţilor publice expuse în documentele formale (legi, ordonanţe, regulamente, politici, programe guvernamentale, planurile de activitate a consiliilor precedente). Pe lângă îndatoririle formale există şi îndatoriri informale (contracte politice şi sociale nescrise, promisiuni electorale etc.), iar cercetarea acestora în ansamblul lor ne permite identificarea priorităţilor naţionale, trasate de planurile strategice aprobate în acest domeniu, şi conturarea corectă a mandatului alesului local [47, p. 44]. Într-o altă opinie, reprezentanţii aleşi ai comunităților locale au drepturi şi obligaţii, dar nu faţă de mandatar, deoarece mandatul obţinut este reprezentativ, ci în exercitarea liberă a mandatului, care se interpretează printr-un triplu sens: a) mandatul este general, dacă ne referim la consiliile locale, şi începe efectiv din ziua alegerilor locale, ceea ce serveşte drept normă pentru determinarea perioadei de 4 ani şi stabilirea noii date a alegerilor generale următoare de către legislativul ţării; b) mandatul este raportat la activitatea consiliului local nemijlocit; c) noțiunea de mandat poate fi desprinsă din activitatea concretă a fiecărui consilier [43, p. 51].

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

Prin urmare, mandatul reprezentanților locali este o instituție politico-juridică, cu un conținut complex, fundamentală pentru dreptul colectivităților locale. Deși mandatul are legătură cu funcția publică de autoritate, totuși nu se poate reduce numai la aceasta, întrucât esențial pentru mandat este atât conținutul său juridic, cât și, nu în ultimul rând, natura sa politică, respectiv, desemnarea lui prin alegere.

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

b) Mandatul consiliului și al consilierilor locali

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

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

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

„*a) absenţa fără motive întemeiate de la 3 şedinţe consecutive ale consiliului;*

b) încălcarea Constituţiei, a altor legi sau interese ale colectivităţii locale, precum şi participarea la acţiunile unor organe anticonstituţionale, fapt confirmat prin hotărârea definitivă a instanţei de judecată;

c) incompatibilitate a funcţiei;

c^1) stabilire, prin act de constatare rămas definitiv, a emiterii/adoptării de către acesta a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terţe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese;

c^2) nedepunere de către acesta a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune;

c^3) dispunere de către instanţa de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate;

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

e) dizolvare de drept a consiliului;

f) demisie (cu depunerea cererii de demisie);

g) deces".

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

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

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

Demisia alesului local. Potrivit prevederilor art. 8 din Legea nr. 768/2000 „*alesul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege va demisiona din funcţia incompatibilă cu mandatul deţinut sau îşi va depune mandatul în termen de 30 de zile de la apariţia incompatibilităţii".*

După cum deja am menționat, în cazul în care consilierul nu respectă prevederile ce se

referă la încetarea incompatibilităţii în termenul stabilit, Comisia Electorală Centrală decide asupra ridicării mandatului de consilier [89, art. 8 alin. (2^1)]. Aceasta se face în termen de 30 de zile de la informarea comisiei asupra situaţiei de incompatibilitate a funcţiei [89, art. 8 alin. 1]. Procedura de ridicare a mandatului de consilier în caz de incompatibilitate a funcţiei poate fi inițiată de Comisia Electorală Centrală doar la sesizarea comisiei de către Autoritatea Națională de Integritate [89, art. 5 alin. (3^1)].

Din analiza unui raport al CEC putem constata că, ignorând prevederile legale, mulți consilieri locali încalcă regimul juridic al incompatibilităților. De exemplu, după alegerile locale din 2011, zeci de consilieri locali au încălcat acest regim. Aleşii poporului au continuat să activeze la locul vechi de muncă, să deţină două funcţii publice sau chiar să-şi gestioneze în paralel şi afacerile. În același timp, la aproape doi ani de la alegerile locale, mai rămâneau nesoluţionate peste 100 de situaţii de incompatibilitate la nivelul administraţiei publice locale. Cele mai multe, fiind în cazul consilierilor locali care deţineau şi funcţii de conducere în structurile subordonate administraţiei publice locale [240].

Considerăm că, asemenea situații sunt încurajate, de faptul că legea, la fel, nu prevede alte sancțiuni concrete pentru consilierii locali care au încălcat regimul juridic al incompatibilităţilor, în afară de sancţiunea de încetare a mandatului. Astfel, legiuitorul în loc să stabilească obligaţia pentru consilierul local respectarea regimului juridic al incompatibilităților şi sancţiunea pecuniară, pentru încălcarea ei, încearcă să rezolve situația dată prin implicarea Comisiei Electorale Centrale și a Autorităţii Naționale de Integritate.

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

Dizolvarea de drept a consiliului local. Din start dorim să menţionăm că dacă toate cazurile de încetare a mandatului consilierului local, inclusiv dizolvarea consiliului local, sunt prevăzute de Legea nr. 768/2000, atunci înseşi cazurile de dizolvare a consiliului local sunt prevăzute de Legea nr. 436/2006, fapt care ar putea fi cumulat și reglementat de un singur act, spre exemplu de Legea nr. 768/2000.

Astfel, conform art 25 alin. (1) din Legea nr. 436/2006, consiliul local poate fi dizolvat în următoarele cazuri:

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

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

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

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

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

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

În același sens, în Federația Rusă, locuitorii unității administrativ-teritoriale au posibilitatea de a rechema consilierul din funcția reprezentativă locală. Astfel, legea, pe de o parte, consacră

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

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

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

Reglementarea respectivă se prevede în Codul de procedură penală nr. 122 din 14.03.2003 art. 200 alin. (1)-(3) [33]: „*Suspendarea provizorie din funcţie constă în interzicerea provizorie motivată învinuitului, inculpatului de a exercita atribuţiile de serviciu…Suspendarea provizorie din funcţie o decide administraţia instituţiei în care activează bănuitul, învinuitul, în condiţiile legii, la demersul procurorului care conduce, sau, după caz, efectuează nemijlocit urmărirea penală. Hotărîrea administraţiei instituţiei de suspendare din funcţie poate fi atacată la judecătorul de instrucţie*”.

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

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

c) Mandatul de primar

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

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

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

a[1]) stabilire, prin actul de constatare rămas definitiv, a emiterii/adoptării de către acesta a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real;

a[2]) nedepunere de către acesta a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune;

a[3]) dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate;

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

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

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

e) demisie;

f) deces".

Potrivit unor studii realizate de experții IDIS „Viitorul”, doar puţin peste 50 la sută din angajaţii administraţiei publice locale chestionaţi, consideră că legislaţia naţională în vigoare este completă şi reglementează eficient regimul de incompatibilităţi privind demnitarii publici. În acelaşi timp, o parte substanţială de respondenţi, peste 44 la sută, împărtăşesc o opinie contrară, susţinând că cadrul normativ respectiv nu este coerent şi lasă loc pentru interpretări şi excepţii. Practic, fiecare al doilea respondent este de părere că legislaţia Republicii Moldova în ceea ce priveşte regimul de incompatibilităţi nu este respectată. Printre cele mai frecvente cauze ale nerespectării reglementărilor normative, privind incompatibilităţile pentru demnitarii publici, au fost evidenţiate: legea nu este aplicată; reglementările normative permit mai multe interpretări; legea conţine lacune; superiorii nu respectă legea; legea permite utilizarea ei în interes propriu; conducerea permite încălcarea legislaţiei [242, p. 52].

Un alt studiu, realizat în administraţia publică locală din ţară, arată că o parte substanţială de respondenţi, circa 36 la sută, consideră că mecanismul legal de retragere a funcţionarilor şi demnitarilor publici din situaţiile de incompatibilitate nu este funcţional. De aceeaşi părere este şi fiecare al treilea funcţionar public local [242, p. 52-53].

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

Ca şi în cazul consilierilor locali, considerăm că încălcarea regimului juridic al incompatibilităţilor de către primari se atestă din cauza acelorași motive, şi anume: din lipsa altor sancțiuni concrete pentru aceasta, în afară de sancţiunea ca încetarea mandatului.

Prin urmare, pentru a responsabiliza primarii, considerăm că una din obligaţiile lor reglementate normativ trebuie să fie – respectarea regimului de incompatibilitate.

În ce privește ***revocarea primarului***, acesta poate fi demis din funcţie prin referendum local, organizat atât de către locuitorii unităţilor administrativ-teritoriale, cât și la iniţiativa consiliului local.

Referendumul local de revocare a primarului, conform art. 180 lit. a) şi d) din Codul electoral nr. 1381/1997, poate fi iniţia, în primul caz, „*de 10 la sută din numărul cetăţenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unităţii administrativ-teritoriale respective*" sau, în al doilea caz, prin vot închis „*de 2/3 din numărul consilierilor aleşi*".

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

După cum vedem, aceste situații sunt destul de generalizate, fapt ce condiționează desfășurarea destul de rară a referendumului local de revocare a primarului. În acest context, putem menționa că legiuitorul francez este mult mai explicit, stabilind că „*primarul şi adjuncţii vizaţi pot fi revocaţi dacă au comis o greşeală şi, au violat un text legislativ sau reglementar (refuz de a da publicităţii o hotărâre, eliberarea de certificate eronate, eliberarea unui mandat de plată pentru lucruri neexecutate*)" [50, p. 27].

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

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

d) Mandatul preşedintelui, al vicepreşedintelui raionului şi al viceprimarului

Durata mandatului preşedintelui şi al vicepreşedintelui raionului, la fel şi al viceprimarului, având în vedere calitatea lor de demnitari publici, putem găsi în art. 7 alin. (1) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199-XVIII din 16.07.2010, acesta fiind ***de 4 ani.***

Momentul încetării mandatului preşedintelui şi a celui al vicepreşedintelui raionului este prevăzut în art. 50 alin. (4) și (5) din Legea nr. 436/2006. Acesta „*expiră odată cu mandatul consiliului raional. În cazul în care mandatul consiliului raional încetează înainte de termen, preşedintele şi vicepreşedintele raionului îşi exercită atribuţiile şi soluţionează problemele curente ale raionului până la alegerea de către consiliul raional nou-constituit a unui alt preşedinte al raionului*".

Momentul expirării mandatului viceprimarului, spre deosebire de a mandatului preşedintelui şi al vicepreşedintelui raionului, nu este expres prevăzut de legislaţie.

În același timp, ***încetarea înainte de termen a mandatului preşedintelui, al vicepreşedintelui raionului şi al viceprimarului***, sunt menționate într-o altă Lege. Astfel, potrivit prevederilor art. 5 alin. (5) din Legea nr. 768/2000, încetarea mandatelor acestora poate avea loc în următoarele situații:

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

a[1]) stabilire, prin actul de constatare rămas definitiv, a emiterii/adoptării de către acesta a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese;

a[2]) nedepunere de către acesta a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune;

a[3]) dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate;

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

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

d) eliberare din funcţie de către consiliul respectiv în conformitate cu legislaţia în vigoare;

e) demisie (cu depunerea cererii de demisie);

f) deces".

Putem observa că cazurile de încetare a mandatului preşedintelui, al vicepreşedintelui raionului şi al viceprimarului sunt asemănătoare cu cele de încetare a mandatului primarului, cu

excepția modului de eliberare din funcție, prin revocare în cazul primarului, sau eliberării din funcție, în cazul preşedintelui, vicepreşedintelui raionului şi al viceprimarului.

De asemenea, ca și în situația consilierului local, a primarului, legea nu prevede alte sancțiuni, de exemplu pecuniare, pentru preşedinte, vicepreşedintele raionului şi viceprimar, în afară de încetarea mandatului, pentru încălcarea regimului de incompatibilitate. Astfel, Legea nr. 768/2000 reglementează numai: „*În cazul în care preşedintele, vicepreşedintele raionului, viceprimarul nu respectă prevederile privind încetarea incompatibilităţii, consiliul care l-a ales va decide, la şedinţa imediat următoare, ridicarea mandatului alesului local respectiv, iar în caz de neadoptare a deciziei în cauză, ridicarea mandatului alesului local se va decide pe cale judiciară, la iniţiativa oficiului teritorial al Cancelariei de Stat sau la sesizarea Autorităţii Naţionale de Integritate*" [89, art. 8 alin. (2)].

Nici pentru consiliul local nu este prevăzută sancţiunea pentru neadoptarea deciziei, ori, în cazul dat, dimpotrivă, este implicată Cancelaria de Stat și Autoritatea Națională de Integritate.

În situaţia dată, considerăm că, una dintre obligaţiile consiliului local trebuie să fie şi obligaţia de a emite decizia privind ridicarea mandatului în cazul în care preşedintele, vicepreşedintele raionului, viceprimarul nu respectă prevederile privind încetarea incompatibilităţii. Şi, respectiv, sancţiunea pentru încălcarea ei.

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

La fel ca şi în cazul primarului, considerăm că, cazurile de demitere a preşedintelui de raion trebuie reglementate mai complet de legislaţia națională, pentru a spori responsabilitatea lui. Motivele pot fi asemănătoare: nu respectă interesele comunităţii locale; nu exercită în mod adecvat atribuţiile de ales local prevăzute de lege; încalcă normele morale şi etice; emite actele administrative ilicite; eliberează certificatele eronate; neprezintă raportul anual în faţa locuitorilor unităţii administrativ-teritoriale, fapte confirmate în modul stabilit.

În urma analizei făcute la acest subiect, putem constata că, legislația privind mandatul alesului local conține prevederi care, în unele cazuri se repetă, în altele sunt incomplete. Prin urmare, simplificarea și ajustarea acestora este extrem de importantă și necesară.

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

2. 3. Competența ca element al statutului juridic al alesului local

a) Competența consiliului (consilierului) local

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

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

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

- „*să aleagă şi să fie ales în organele consiliului;*

- *să facă propuneri în scris pentru a fi examinate de consiliu;*

- *să facă propuneri şi observaţii privind ordinea de zi a şedinţei consiliului şi modul examinării chestiunilor puse în discuţie;*

- *să lanseze iniţiative şi să facă propuneri privind examinarea în şedinţele consiliului a dărilor de seamă sau informaţiilor prezentate de orice organ şi persoană cu funcţie de răspundere subordonate consiliului;*

- *să propună consiliului pentru examinare chestiunile privind verificarea modului în care persoanele fizice şi juridice execută deciziile acestuia;*

- *să participe la dezbateri, să facă apeluri, să adreseze întrebări raportorilor şi preşedintelui şedinţei, să ceară răspunsuri, să propună amendamente la proiectele deciziilor şi*

ale altor acte prezentate pentru aprobare consiliului;

- să ia cunoştinţă de procesul-verbal al şedinţei consiliului şi de textul cuvântării sale, care urmează a fi publicat".

Aceste multiple drepturi, enumerate mai sus, sunt completate cu prevederile art. 14, din aceeași lege, care prevede: „*În exercitarea mandatului, alesul local poate adresa propuneri, observaţii şi interpelări serviciilor publice desconcentrate ale autorităţilor administraţiei publice centrale de specialitate, serviciilor publice locale, altor factori de decizie din unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum şi administraţiei agenţilor economici din teritoriu*". Aceștia din urmă, conform art. 15 „*sunt obligaţi să examineze propunerile, observaţiile sau interpelările alesului local în conformitate cu legislaţia*".

Șirul drepturilor este continuat în multiple alte norme. Astfel, potrivit art. 18: „*pentru a soluţiona problemele legate de interesele colectivităţii pe care o reprezintă, alesul local are dreptul să ceară şi să fie primit în audienţă fără întârziere de persoanele cu funcţii de răspundere ale autorităţilor publice, precum şi de conducătorii persoanelor juridice din unitatea administrativ-teritorială respectivă*". Întru asigurarea ordinii publice, conform art. 21: „*alesul local are dreptul să ceară, la faţa locului, încetarea încălcării ordinii publice*".

După cum vedem din normele expuse mai sus, legiuitorul utilizează alte sintagme, în loc de „*este în drept*", acestea fiind: „*poate*", „*sunt obligaţi*", ceea ce confirmă faptul că, indiferent ce sintagmă este utilizată, sensul rămâne cel de – atribuție, împuternicire –, acestea fiind obligatorii spre executare, sub imperiul sancțiunilor menționate supra.

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

În România, spre deosebire de Republica Moldova, unul dintre drepturile consilierului local, reglementat expres în lege, este cel de formare și perfecționare profesională organizate de instituții specializate, în decursul mandatului, conform hotărârii consiliului local [111, art. 41].

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

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

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

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

Printre atribuțiile care nu sunt strict catalogate drept *drepturi sau obligații,* prevăzute de Legea nr. 768/2000, putem menționa următoarele: „*Alesul local, în limitele competenţei sale, contribuie la realizarea prevederilor legilor şi ale altor acte normative, la implementarea programelor şi planurilor naţionale şi locale în toate domeniile de activitate social-economică*" (art. 16); „*Din însărcinarea consiliului sau a comisiei din care face parte, consilierul participă la controlul executării legilor şi altor acte normative, inclusiv a deciziilor autorităţii deliberative din administraţia publică locală*" (art. 17); „*Alesul local examinează, în modul stabilit de legislaţie, petiţiile care îi sunt adresate, ia măsuri pentru soluţionarea lor, primeşte în audienţă cetăţeni şi conducătorii persoanelor juridice*" (art. 20) ș. a.

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

În Marea Britanie consilierii au obligația să dea interviuri în mijloacele de informație publică, în plus, anual se publică două dări de seamă despre activitatea consiliului și despre deciziile acestuia. Astfel, sistemul democratic funcționează mai bine, atunci când alegătorii cunosc cu exactitate modul în care activează și își onorează atribuțiile aleșii locali, precum și care sunt activitățile planificate pentru viitor [230, p. 61]. Pentru aceasta, autorităţile locale reprezentative sunt obligate de a înființa un sistem oficial de publicare a deciziilor proprii şi a actelor normative ale altor autorităţi și instituții publice din comunitatea locală respectivă [215, p. 338].

Și la noi, potrivit art. 14 din Legea nr. 436/2006, consiliul local „*iniţiază, după caz, şi decide desfăşurarea referendumului local*", doar că nu se concretizează consecințele juridice ale

acestuia, după cum putem observa în exemplele de mai jos.

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

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

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

Putem observa că în țara noastră, printre multitudinea de obligații acordate aleșilor locali, prin lege, nu există nici o obligație de pregătire profesională a acestora, nici la etapa de înaintare a candidaturilor, și nici după învestirea lor în funcție.

Prin urmare, în opinia noastră, obligațiile aleșilor locali, stabilite de legislația națională, sunt mult prea generale și teoretizate. Considerăm, astfel, că legea trebuie să conțină un articol destinat strict obligațiilor consilierilor locali [224, p. 29-30], în care vor fi incluse unele din obligațiile menționate mai sus și să fie adăugate următoarele obligații pentru consilieri: *să respecte Constituția și legile, precum și regulamentul de funcționare a consiliului; să prezinte, în condiţiile legii, declaraţia cu privire la venituri şi proprietate; să respecte regimul de incompatibilitate; să emită decizia privind ridicarea mandatului în cazul în care preşedintele, vicepreşedintele raionului, viceprimarul nu respectă prevederile privind încetarea incompatibilităţii; să-şi perfecţioneze pregătirea în domeniul administraţiei publice locale, urmând cursurile de pregătire, formare şi perfecţionare organizate în acest scop de instituţiile abilitate; să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese.*

Un șir întreg de alte atribuții ale consilierilor locali sunt ***prevăzute de Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006***

Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006 este considerată lege-cadru și conține cele mai importante reglementări referitoare la atribuțiile consiliului local (art. 14) și atribuțiile consiliului raional (art. 43).

Astfel, potrivit art. 14 din Legea nr. 436/2006, cele mai importante atribuții ale consiliilor locale, realizate de către consilierii locali, sunt:

- decide asupra tuturor problemelor de interes local, cu excepţia celor care ţin de competenţa altor autorităţi publice;

- decide punerea în aplicare şi modificare a impozitelor şi taxelor locale;

- administrează bunurile domeniului public şi ale celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului);

- decide înfiinţarea instituţiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comunală, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare;

- decide, în condiţiile legii, înfiinţarea întreprinderilor municipale şi a societăţilor comerciale;

- decide stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, şi de înfrăţire cu localităţi din străinătate;

- aprobă, la propunerea primarului, organigrama şi statele primăriei, ale structurilor şi serviciilor publice din subordine, precum şi schema de salarizare a personalului acestora;

- aprobă statutul satului (comunei), oraşului (municipiului) şi regulamentul;

- aprobă bugetul local, modul de utilizare a fondului de rezervă, precum şi a fondurilor speciale, aprobă împrumuturile şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar;

- *alege și eliberează din funcție, la propunerea primarului, viceprimarul (viceprimarii);*

- *numeşte, în bază de concurs, secretarul consiliului, modifică, suspendă şi încetează, în condiţiile legii, raporturile de serviciu ale acestuia;*

- *audiază dările de seamă şi informaţiile primarului, ale conducătorilor de subdiviziuni, întreprinderi municipale şi instituţii publice din subordine;*

- *ridică mandatul consilierilor în condiţiile legii ș. a.*

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

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

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

Din analiza atribuțiilor consiliului (consilierului) local și ale celui raional putem constata că acestea sunt multiple și foarte variate. În opinia unor autori, aceasta se datorează faptului că autorităților administrației publice locale le este recunoscută competența materială generală [79, p. 252], adică consiliul local are atribuții de natură administrativă și financiară în orice domeniu,

dacă nu există vreo interdicție expresă a legii [201, p. 274]. Într-o altă opinie, legea nu poate enumera în întregime toate domeniile și competențele consiliilor locale, ea le poate doar stabili pe cele mai importante și poate interveni pentru a limita aceste autorități în anumite competențe [46, p. 126].

În opinia noastră, pe care am exprimat-o și mai sus, acestea trebuie să fie semnificativ simplificate și ajustate la nevoile reale ale comunității și la standardele europene, așa cum o cer angajamentele asumate în Acordul de Asociere RM-UE.

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

Conținutul atribuțiilor consiliului local sunt strâns legate de domeniile de activitate ale acestuia, consacrate în Legea nr. 435/2006, și care, la rândul lor, se împart în domenii proprii de activitate și domenii delegate.

Domeniile proprii de activitate ale consiliului local sunt consacrate în art. 4 din Legea nr. 435/2006, în mod distinct pentru cele două niveluri de autorități. Astfel, domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul întâi sunt următoarele:

- „*administrarea bunurilor din domeniile public şi privat locale;*
- *planificarea urbană şi gestionarea spaţiilor verzi;*
- *colectarea şi gestionarea deşeurilor menajere, inclusiv salubrizarea;*
- *distribuirea apei potabile, construirea şi întreţinerea sistemelor de canalizare şi de epurare a apelor;*
- *dezvoltarea şi gestionarea reţelelor urbane de distribuire a gazelor şi energiei termice;*
- *construcţia, întreţinerea şi iluminarea străzilor şi drumurilor publice;*
- *transportul public local;*
- *realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică;*
- *construcţia de locuinţe sociale; organizarea serviciilor anti-incendiare;*
- *construcţia, gestionarea, întreţinerea şi echiparea instituţiilor preşcolare;*
- *activităţi culturale, sportive, de recreaţie;*
- *instituirea şi gestionarea întreprinderilor municipale;*
- *amenajarea şi întreţinerea cimitirelor*”.

La rândul său, domeniile proprii de activitate ale autorităţilor publice locale de nivelul al doilea sunt consacrate în alin. (2) din aceeași normă. Acestea sunt:

- „*administrarea bunurilor din domeniile public şi privat al raionului;*
- *planificarea şi administrarea lucrărilor de construcţie, întreţinere şi gestionare a unor obiective publice de interes raional;*

- *construcţia, administrarea şi repararea drumurilor;*

- *organizarea transportului auto de călători;*

- *amenajarea teritoriului la nivel de raion şi protecţia pădurilor;*

- *elaborarea şi implementarea proiectelor de construcţie a gazoductelor interurbane;*

- *administrarea întreprinderilor municipale de interes raional; întreţinerea şcolilor primare şi şcolilor primare-grădiniţe, gimnaziilor şi liceelor, instituţiilor de învăţământ secundar profesional, şcolilor-internat şi gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituţii din domeniul învăţământului care deservesc populaţia raionului respectiv, precum şi activitatea metodică, alte activităţi din domeniu;*

- *administrarea instituţiilor de cultură, turism şi sport;*

- *dezvoltarea şi gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile şi administrarea unităţilor de asistenţă socială de interes raional*".

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

De asemenea, legiuitorul prevede că unele atribuții ce ţin de autorităţile publice centrale pot fi delegate autorităţilor publice locale de nivelurile întâi şi al doilea, pentru o perioadă nelimitată sau determinată în timp. Delegarea de competenţe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului, urmând a fi însoţite, în mod obligatoriu, de resursele financiare necesare şi suficiente realizării acestora [98, art. 6].

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

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

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

În acest context ținem să menționăm că, dacă regula a doua se regăsește în art. 6 alin. 4 din Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006: „*Delegarea de competenţe este însoţită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare şi suficiente realizării acestora*", atunci, în ce privește

competențele delegate, acestea nu sunt prevăzute, în mod exhaustiv, în legislație. Prim urmare, autoritățile publice locale nu pot cunoaște care este acea limită prevăzută în prima condiție, menționată mai sus.

Mai mult ca atât, în doctrina naţională se menționează că, deoarece legea nu prevede expres domeniile în care competenţele pot fi delegate de la centru spre nivelul local, această importantă prerogativă este lăsată la atitudinea autorităţilor publice centrale, fapt ce influențează negativ la realizarea cu succes a acestor atribuţii în practică. Altă problemă, care este legată de executarea atribuțiilor de către consilierii locali, constă în aceea că actele normative nu determină concret cine este responsabil de executarea acestor atribuții și care va fi măsura de pedeapsă etc. în caz de neexecutare a lor [248, p. 79].

În același context, în doctrina rusă se menționează, că problema neexecutării atribuțiilor de către consilierii locali constă în lipsa legilor speciale cu privire la delegarea atribuțiilor sau acorduri cu elementele strict determinate [226, p. 297]. La fel este menționat și în doctrina română, respectiv, că la motivele obiective, care ţin de legităţile mecanismului administrativ cu privire la competența alesului local, li se adaugă cauzele subiective şi anume inexistenţa unei strategii, procedura administrativă, care să limpezească opţiunile şi căile prin care aceste opţiuni pot fi realizate [2, p. 168].

În anumite sisteme legislative, de exemplu în Franţa, în Regatul-Unit, distincţia dintre competenţele obligatorii şi competenţele facultative este foarte clar stabilită, dar consecinţele pot fi variabile în funcţie de mecanismele stabilite pentru respectarea acestei obligaţii. Cu alte cuvinte, legislația determină nu numai competențele, dar și mecanismul sau procedura de respectare a lor.

În unele state, de exemplu în Japonia, este reglementat expres că atribuțiile de stat sunt delegate nu autorităților reprezentative, ci numai autorităților executive, adică primarului sau președintelui de raion, deoarece aceștia pot fi verificați ușor și, în caz de necesitate, pot fi trași la răspundere [215, p. 82].

Legislația Federație Ruse prevede expres cazurile în care autoritățile locale sunt în drept să renunțe la executarea atribuțiilor delegate, și anume când incapabilitatea autorității locale cu privire la realizarea obiectivelor depuse este vizibilă. Atunci atribuțiile delegate pot fi transferate la alt nivel de autoritate locală sau statului. Dacă consiliul local nu realizează competența delegată, administrația publică centrală poate în ordinea judecătorească (rar în administrativă), să pună problema dizolvării de drept al consiliului local. Până la finisarea procesului judiciar statul este în drept să numească funcționarii săi pentru realizarea atribuțiilor de stat, care au o importanța deosebită pentru asigurarea activității vitale a populației [215, p. 84].

În cazul dat, susținem părerea prof. Iu. A. Dmitriev, care afirmă că ordinea executării atribuțiilor delegate autorităților locale din partea statutului trebuie să fie strict determinată. În acest act trebuie să fie prevăzute: organele sau subdiviziunile autorităților locale, care vor executa atribuțiile de stat delegate; persoanele responsabile personal pentru executarea lor; asigurarea financiară și materială, ordinea de control asupra executării lor [215, p. 364].

În această ordine de idei, ne aliniem opiniei, potrivit căreea, autoritățile publice trebuie să se conformeze Constituției și legislației în vigoare, dar este important și de a găsi cele mai eficiente căi procedurale, pentru a face ca autoritățile publice care, direct sau indirect, dispun de forța de constrângere în scopul de a-i face pe cetățeni să se conformeze legilor, să fie puse, la rândul lor, în situația de a le respecta [135, p. 60].

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

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

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

O altă garanție, potrivit art. 25, alin. (1) din Legea nr. 768/2000, ține de faptul că „*la expirarea mandatului, alesului local care a activat cel puţin doi ani în această calitate i se acordă o indemnizaţie unică, egală cu salariul mediu lunar pe economia naţională pentru anul precedent*". Aceasta, de asemenea, este o prevedere prea generalizată, care poate produce unele confuzii în anumite situații. În acest context, spre exemplu, Legea Federației Ruse „Despre autoadministrarea locală în regiunea Omsk", prevede expres că alesul local, în caz de încetare a mandatului, are dreptul la o îndemnizație, dacă demisionează benevol și dacă el a activat cel

puțin un an, *cu excepția cazurilor de revocare sau intrare în vigoare a sentinţei de condamnare* [213, p. 251]. Pentru a evita anumite confuzii și interpretări eronate, considerăm oportună includerea unei asemenea excepții și în legislația noastră, prin completarea art. 25 alin. (1) din Legea nr. 768/2000 cu următoarea sintagma: „*cu excepția alesului local care a fost tras la răspunderea juridică în timpul executării mandatului*".

În concluzie, vom menționa faptul că, pentru o bună cunoaștere a atribuțiilor cu care sunt învestiți consilierii locali (raionali), acestea trebuie să fie clar exprimate în legislația în vigoare, fără dublări și formulări excesive și eronate. În aceste condiții va fi argumentată tragerea la răspundere a acestora pentru neexecutarea sau, executarea defectuoasă a atribuțiilor cu care aceștia sunt învestiți. După cum am menționat mai sus, numărul atribuțiilor aleșilor locali trebuie să fie strict determinat, simplificat, sistematizat într-un singur act normativ, cu stabilirea de reglementări clare referitoare la procedura de exercitare a acestora [177, p. 69], inclusiv cu precizarea restricțiilor și a garanțiilor sociale.

b) Competența primarului (viceprimarului) și a preşedintelui (vicepreşedintelui) de raion

Competența primarilor (viceprimarilor), preşedinţilor (vicepreşedinţilor) de raion, mai exact, ***drepturile*** şi ***obligaţiile*** lor putem găsi în art. 5 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcţii de demnitate publică, nr. 199/2010, dintre care menţionăm următoarele:

„*- dreptul să adopte decizii în limita competenţelor legale şi să ceară executarea acestora;*

- să obţină în modul stabilit informaţia şi materialele necesare pentru exercitarea funcţiei şi, după caz, să aibă acces la documentele şi la informaţiile ce conţin secret de stat;

- să viziteze, din oficiu sau la solicitare, întru exercitarea funcţiei şi în modul stabilit, alte autorităţi publice, alte persoane fizice şi juridice, de drept public sau privat;

- să beneficieze de dreptul la integritate personală, la o atitudine adecvată şi respectuoasă din partea subordonaţilor, altor factori de decizie şi a cetăţenilor;

- să beneficieze de dreptul la remunerarea şi stimularea muncii în condiţiile legii;

- să beneficieze de dreptul la dezvoltare profesională continuă din contul bugetului din care este remunerată;

- să beneficieze de dreptul la protecţia securităţii, la ocrotirea sănătăţii şi la condiţii favorabile pentru exercitarea eficientă a funcţiei deţinute;

- să delege dreptul de a efectua în numele său acte, de a semna documente pe perioada absenţei sale, dacă legile speciale ce reglementează activitatea demnitarului sau domeniul de activitate al acestuia nu prevăd altfel ş. a.".

După cum am menționat anterior, orice drept al aleșilor locali sau al funcționarilor publici,

dacă este consacrat în actele normative sub formă de competență, acesta este, deopotrivă și o obligație care trebuie exercitată de fiecare dată când circumstanțele o impun. Spre exemplu, dreptul demnitarului „*de a adopta decizii, în limita competenţelor legale, şi, de a cere executarea acestora*", sau, dreptul de "*examinare a cererilor și luare a deciziilor*", pot fi considerate și obligații ale persoanelor (funcționarilor) care sunt învestite cu asemenea drepturi.

În ce privește competențele sub formă de obligații, articolului 5^1 al Legii nr. 199/2010 prevede: „*persoanele cu funcţii de demnitate publică au obligaţia să respecte prevederile art. 6 alin. (2) lit. a), b) şi d) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrităţii instituţionale*"**.**

În art. 11 din aceeași lege, pentru demnitarul public sunt prevăzute încă două obligații:

- „*demnitarul este obligat să prezinte, în condiţiile legii, declaraţia cu privire la venituri şi proprietate;*

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

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

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

- primarul „*este şeful administraţiei publice locale, participă la şedinţele consiliului local şi are dreptul să se pronunţe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii*;

- *asigură executarea deciziilor consiliului local;*

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

- *numeşte şefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale, personalul primăriei, conduce şi controlează activitatea acestora, contribuie la formarea şi reciclarea profesională;*

- *stabileşte atribuţiile viceprimarului (viceprimarilor);*

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

- *exercită funcţia de ordonator principal de credite al satului (comunei), oraşului (municipiului);*

- *răspunde de inventarierea şi administrarea bunurilor domeniului public şi celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului), în limitele competenţei sale;*

- *asigură monitorizarea şi controlul realizării proiectelor de parteneriat public-privat;*

- *reprezintă colectivitatea locală în relaţiile cu alte autorităţi publice, persoane fizice sau juridice din ţară sau din străinătate, precum şi în instanţele judecătoreşti;*

- *semnează actele şi contractele încheiate în numele colectivităţii locale;*

- *prezintă consiliului local, anual şi ori de câte ori este necesar, rapoarte cu privire la situaţia social-economică a satului (comunei), oraşului (municipiului), şi, informaţii despre executarea deciziilor adoptate de consiliu;*

- *propune consiliului local consultarea populaţiei prin referendum în probleme locale de interes deosebit, ia măsuri pentru organizarea acestor consultări;*

- *ia măsuri de prevenire şi diminuare a consecinţelor calamităţilor naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor şi epizootiilor;*

- *sprijină colaborarea cu localităţi din alte ţări, contribuie la extinderea cooperării şi a legăturilor directe cu acestea ş. a.*".

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

În ceea ce privește *viceprimarul,* acesta potrivit art. 26 din Legea nr. 436/2006 „*exercită atribuţiile stabilite de primar*", prin urmare, legea nu consacră careva atribuții specifice acestei funcții. Primarul, la rândul său, poate să-i încredințeze unele din atribuțiile proprii viceprimarului, cu care el însuși este învestit prin lege.

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

- „*asigură executarea deciziilor consiliului raional, respectarea Constituţiei, a legilor şi altor acte normative;*

- *contribuie la menţinerea ordinii publice, asigurarea securităţii şi apărarea drepturilor cetăţenilor, la buna colaborare a serviciilor publice desconcentrate în soluţionarea problemelor de interes raional;*

- *asigură elaborarea studiilor de fezabilitate şi propune spre aprobare listele bunurilor şi*

serviciilor publice de interes raional pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat;

- înregistrează asociaţiile obşteşti de interes raional;

- convoacă şedinţele consiliului raional şi asigură prezenţa consilierilor;

- semnează actele şi contractele încheiate în numele raionului sau al consiliului raional;

- asigură elaborarea proiectului bugetului raional;

- verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea mijloacelor la bugetul raional şi cheltuirea lor;

- coordonează şi controlează activitatea serviciilor publice ale consiliului raional şi audiază rapoartele şi informaţiile şefilor acestor servicii;

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

- contribuie la desfăşurarea, pe teritoriul raionului, în conformitate cu legislaţia electorală, a alegerilor autorităţilor administraţiei publice reprezentative de toate nivelurile şi a referendumurilor;

- asigură colaborarea raionului cu alte unităţi administrativ-teritoriale, inclusiv din alte ţări".

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

Efectuând analiza științifică a statutului juridic al primarului și al președintelui raionului dorim să evidențiem importanța coraportului dintre obligațiile și drepturile lor.

Astfel, una dintre atribuțiile președintelui raionului se realizează prin intermediul primarilor și anume, „*contribuie la menţinerea ordinii publice, asigurarea securităţii şi apărarea drepturilor cetăţenilor, la buna colaborare a serviciilor publice desconcentrate în soluţionarea problemelor de interes raional*" [97, art. 53 lit. c)]. În cazul dat, atribuția primarului constă în desemnarea agentului constatator în condițiile Codului contravențional [97, art. 29 lit. m^1)].

Nu este clar, cum poate fi realizată atrbuţia primarului prevăzută în Legea privind administrația publică locală, nr. 436/2006, art. 29 lit. x): „*ia, în comun cu autorităţile centrale de specialitate şi cu serviciile publice desconcentrate ale acestora, măsuri de prevenire şi diminuare a consecinţelor calamităţilor naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor şi epizootiilor*", dacă atribuția respectivă intră nemijlocit în competența autorităţilor centrale de specialitate şi a serviciilor publice desconcentrate.

După cum vedem, atât primarii, cât și presedinții (vicepreședinții) raionului, sunt învestiți cu multiple aribuții consacrate în diverse acte normative. Mai mult ca atât, ca și în cazul

consilierului local, putem constata că unele atribuţii poartă un caracter declarativ și nu sunt însoțite de mecanisme și proceduri clare de realizare. Prin urmare, menținem propunerea privind simplificarea, ajustarea și adaptarea atribuțiilor primarului și ale președinților (vicepreședinților) de raion la nevoile comunității și la standardele europene.

Restricții Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15.02.2008, în Cap. IV, prevede restricții pentru persoanele care deţin funcţii de demnitate publică, legate de: încetarea activității; încheierea contractelor comerciale; limitarea reprezentării; cadourile; limitarea publicității. Astfel, conform art. 23 alin. (1), (2) din legea dată: demnitarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitaţii sau orice alt avantaj, destinate personal acestora sau familiei lor, cu excepția cadourilor simbolice, celor oferite din politeţe sau primite cu prilejul anumitor acţiuni de protocol şi a căror valoare nu depăşeşte limitele stabilite de Guvern. „*Valoarea admisă a cadourilor simbolice, a celor oferite din politeţe sau cu prilejul anumitor acţiuni de protocol nu poate depăşi suma maximă de 1000 lei*" [69].

Aici, ca și în cazul consilierilor locali, considerăm că legea trebuie să prevadă strict interdicția de a primi cadouri, fără careva excepții. Prin urmare, propunem excluderea alin. (2) din art. 23 al Legii nr. 16-XVI din 15.02.2008, care se referă la: „*Interdicţia specificată la alin. (1) nu se aplică în privinţa cadourilor simbolice, celor oferite din politeţe sau primite cu prilejul anumitor acţiuni de protocol şi a căror valoare nu depăşeşte limitele stabilite de Guvern*", respectiv și abrogarea Hotărârii Guvernului nr. 14 din 22.02.2013 [71]. Totodată, ar fi necesară includerea în Legea nr. 768/2000 a unor restricții pentru primar, viceprimar, preşedintele şi vicepreşedintele raionului, precum: *este interzis să ceară, pentru sine sau pentru altul, bani, foloase materiale sau alte avantaje; să primească cadouri; să aibă conturi nedeclarate în băncile din străinatate*.

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

Observăm că, norma examinată mai sus, stabilește expres cazuri în care primarilor și

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

La fel, legislația Republicii Moldova referitoare la competenţa autorităţilor administraţiei publice locale, respectiv a consilierilor locali, aprimarilor, viceprimarilor, preşedinţilor şi vicepreşedinţilor de raion, include un spectru larg de acte normative, cum ar fi: reglementări constituţionale; legi din domeniu; acte normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi publice centrale; acte normative proprii, emise de autoritățile publice locale. Cele mai importante fiind: principiile și reglementările art. 109-113 din Constituție, legile [97, 98, 92, 95, 96] ș. a. Totodată, autorităţile administraţiei publice locale, în activitatea de exercitare a competenţelor cu care sunt învestite, se conduc de Statutul satului (comunei), oraşului (municipiului) şi de Regulamentul de funcționare a consiliului, elaborat în baza Legii pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea şi funcţionarea consiliilor locale şi raionale, nr. 457-XV din 14.11.2003 [94], și, adoptat de către consiliul local respectiv.

După cum vedem, cadrul normativ existent în domeniul competenţei autorităților publice locale este destul de impunător, iar în sarcina autorităților publice locale este pus un vast spectru de probleme. În același timp, unii autori constată lipsa de eficienţă în realizarea acestor sarcini, tocmai din cauza multiplelor reglementări contradictorii [248, p. 8] sau, reglementări care, pe anumite segmente, se suprapun, alteori provoacă un vid legislativ.

În literatura de specialtate din domeniu sunt exprimate multiple opinii în acest sens. Unii autori sunt de părere că 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 şi, în multe cazuri, legiuitorul nu face o delimitare clară între competenţele autorităţilor publice locale de nivelurilr I şi II, deliberative şi executive, creând confuzii şi incertitudine. În special, aceasta se referă la astfel de domenii precum: educaţie, protecţie socială, sănătate, administrarea patrimoniului local etc. [244, p. 29].

În doctrina română, de asemenea se susține ideea că o administrație publică modernă, stabilă și responsabilă, poate fi atunci când activitatea administrației se desfășoară într-o anumită ordine și după o procedură administrativă, determinate strict de normele legale [125, p. 47]. În aceeaşi ordine de idei, prof. Emil Balan menţionează că competența structurilor administrației publice, a persoanelor administrative, ca ansamblu de atribuții în realizarea puterii

publice, este instituită și există atâta timp cât este în vigoare norma juridică care a consacrat-o. Aceste atribuții au nevoie de un ansamblu de forme procedurale instituite prin reguli corespunzătoare, pentru a fi transpuse în practică. Cu alte cuvinte, demersurile administrației publice trebuie să fie înfăptuite pentru a produce consecințe, iar realizarea lor trebuie să fie pe baza unor prevederi strict determinate, inclusiv regulile procedurale de executare a lor [11, p. 38].

În concluzie, vom menționa că, susținem opiniile autorilor sus-numiți și considerăm că legiuitorul nostru a acordat, din plin, atribuții autorităților publice locale reprezentative și executive, consolidând prin aceasta statutul lor juridic. În același timp, ne menținem propunerea de revizuire 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.

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

2. 4. Responsabilitatea și răspunderea juridică a alesului local

a) Noțiuni generale referitoare la definirea responsabilității și răspunderii

Noţiunile de *responsabilitate şi răspundere* sunt pe larg cercetate și descrise în literatura de specialitate din România. Astfel, unii autori menționează că: în primul rând, dreptul administrativ analizează, atât *responsabilitatea*, cât şi, *răspunderea* autorităților administrației publice, în al doilea rând, dreptul administrativ analizează aceste două fenomene în legătură cu funcţionarii publici, şi, în al treilea rând, dreptul administrativ se preocupă de cercetarea *responsabilităţii cetăţenilor* faţă de normele juridice, respectiv, a *răspunderii* acestora în cazul încălcării lor [79, p. 364].

În concepția autorilor care fac deosebire între responsabilitatea socială și răspundere, se arată că „responsabilitatea precede răspunderii și o poate elimina. Când sistemul de valori este negat, omul încetează să mai fie responsabil, el devine răspunzător pentru comportamentul său ilicit” [155, p. 419].

O caracterizare valoroasă a celor mai importante asemănări și diferențe dintre responsabilitate și răspundere juridică demonstrează cercetătorii români Mihai Florea şi Nicolae

Popa, care consideră că, între aceste două fenomene există o paralelă, și anume:

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

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

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

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

Prof. Victor Guţuleac în lucrarea sa, susține opinia cercetătorilor sus-menționați, precum şi a reprezentantului doctrinei naţionale în teoria dreptului, prof. Dumitru Baltag, care vine cu concluzia că: „Teoria răspunderii juridice poate fi explicată, definitivată numai sub aspectul responsabilității și al răspunderii juridice, ca două fenomene distincte” [63, p. 428-429].

Însă, necătând la faptul că, atât răspunderea, cât şi responsabilitatea juridică sunt două categorii distincte, totuși au multe trăsături comune, interacţionând şi determinându-se reciproc, deoarece nu poate să intervină răspunderea atâta vreme cât persoanele sunt responsabile şi libere să-şi aleagă un anumit tip de comportament conformat sau neconformat legii. De aceea, apreciem că responsabilitatea însoțește permanent activitatea omului în timp ce răspunderea intervine în condiţiile asumării riscului nesocotirii exigenţelor normative [191, p. 10].

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

b) Responsabilitatea alesului local

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

Legislația în vigoare din Republica Moldova nu prevede, expres, careva norme juridice

referitoare la *responsabilitatea* aleșilor locali. Cât privește funcționarii publici din aparatul APL, s-a făcut deja primul pas în această direcție prin adoptarea Legii privind Codul de conduită al funcționarilor publici [101].

În acest context, suntem pe deplin de acord cu 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 căruia s-ar asigura responsabilitatea puterii pentru daunele intenţionate sau neintenţionate pe care aceasta le poate provoca oamenilor sau statului [60, p. 23-24]. Aceasta poate fi realizată numai prin consfinţirea legii, prin prevederile legislative expres determinate cu privire la responsabilităţile aleşilor locali, inclusiv 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 [60, 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” [255, p. 8]. Acestea sunt: deschidere și transparență, încredere și previzibilitate (certitudinea legală), eficiență și eficacitate, responsabilitate [23, p. 106].

Astfel, considerăm că, este necesară și absolut utilă adoptarea unui Cod de conduită al aleșilor locali sau a unui Capitol într-o lege care, îi va obliga să fie demni de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplu personal la consolidarea autorităţii publice locale pe care o reprezintă, la onorarea obligaţiilor civice, la respectarea legislaţiei şi la asigurarea bunei guvernări.

c) Răspunderea juridică a alesului local

Depăşirea responsabilităţii atrage răspunderea. În literatura de specialitate se menționează că, aleșilor locali, ca reprezentanți ai puterii, ar trebui să le fie stabilite și aplicate măsuri clare de răspundere pentru neexecutarea sau executarea defectuoasă a competențelor. Desigur, aceștia pot fi trași la răspundere juridică numai conform actelor juridice concrete şi în temeiul unei hotărâri definitive a instanţei de judecată prin care să fie demonstrată vinovăţia alesului local în săvârşirea unor fapte ilicite [52, p. 52].

Formele de răspunderea juridică, la care poate fi tras alesul local, conform doctrinei actuale, sunt următoarele: *răspunderea administrativ-disciplinară,* care constă în aplicarea sancţiunilor prevăzute de regulamentul de funcţionare a consiliului local respectiv; *răspunderea*

administrativ-patrimonială, consacrată în Legea contenciosului administrativ, *răspunderea contravenţională*, prevăzută de Codul Contravenţional şi *răspunderea penală*, prevăzută de Codul penal [63, p. 215, 245].

Pornind de la această clasificare, în continuare vom supune analizei fiecare din aceste forme de răspundere juridică raportată la aleșii locali.

Legea privind administrația publică locală, nr. 436/2006, art. 83 conține doar unele prevederi foarte generale privind răspunderea juridică a aleşilor 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 ale aleşilor locali sunt: administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială, contravenţională şi penală [79, p. 261, p. 268; 63, p. 215; 127, p. 245].

Prin urmare, legiuitorul trebuie să se inspire din elaborările științifice în activitatea sa de creație legislativă. Spre exemplu, ar fi oportună concretizarea fiecărei forme de răspundere a consilierilor locali, primarilor, viceprimarilor, preşedinţilor şi vicepreşedinţilor raioanelor în felul următor [223, p. 45-46]: *în cazul abaterilor disciplinare, consilierul local, primarul, viceprimarul, preşedintele şi vicepreşedintele raionului va fi tras la răspundere administrativ-disciplinară, în baza regulamentului intern al consiliului respectiv; în cazul vătămării drepturilor persoanei printr-un act administrativ sau prin refuzul de a soluționa o cerere, consilierul local, primarul, preşedintele raionului va fi tras la răspundere administrativ-patrimonială, în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000*; *în cazul săvârşirii contravenției consilierul local, primarul, viceprimarul, preşedintele şi vicepreşedintele raionului va fi tras la răspundere contravențională, potrivit prevederilor Codului contravențional nr. 218/2008*; *în cazul săvârşirii infracţiunii, consilierul local, primarul,*

viceprimarul, preşedintele şi vicepreşedintele raionului va fi tras la răspundere penală, conform Codului penal al Republicii Moldova nr. 985/2002.

Răspunderea administrativ-disciplinară a consilierilor locali, primarilor, viceprimarilor, președinților și a vicepreședinților raioanelor este prevăzută în legislaţie şi în regulamentul de funcționare a consiliului local. Analizând prevederile normative existente în acest domeniu, putem menţiona că, răspunderea administrativ-disciplinara aplicabilă aleșilor locali este reglementată insuficient.

Spre exemplu, conform art. 24 din Legea nr. 436/2006, în caz de: *încălcare de către consilier a Constituţiei, fapt confirmat prin hotărâre judecătorească definitivă; absenţă fără motive întemeiate de la trei şedinţe consecutive ale consiliului; incompatibilitate a funcţiei; intrare în vigoare a sentinţei de condamnare la privaţiune de libertate sau a sentinţei prin care se interzice de a ocupa funcţia de consilier*, se prevede sancţiunea de încetare a mandatului alesului local înainte de termen.

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

În acest context, ținem să menționăm că legislația României, în primul rând, stabilește expres sancțiunile administrativ-disciplinare aplicate consilierilor, iar, în al doilea rând, stabilește sancțiuni mai aspre, acestea fiind: *avertismentul, chemarea la ordine* [110], *retragerea cuvântului, retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe* [111]. Legile menționate prevăd și mecanismul de aplicare a sancţiunilor respective: *prima abatere atrage după sine o observație din partea președintelui de ședință. Nerespectarea avertismentului prin continuarea încălcării regulamentului sau abaterile grave conduc la chemarea la ordine a consilierului, fapt ce se înscrie în procesul verbal de ședință. Președintele poate retrage sancțiunea dacă la invitația sa, consilierul își retrage sau explică cuvintele ce au generat incidentul. Dacă*

sancţiunea se aplică, iar consilierul continuă să se abată de la prevederile regulamentului, preşedintele îi poate retrage cuvântul, apoi îl poate elimina din sală, fapt care echivalează cu prezenţă nemotivată. Pentru abateri grave sau săvârşite repetat, consilierul poate fi exclus temporar (cel mult două şedinţe) de la lucrările consiliului sau ale comisiilor de specialitate, gravitatea actului urmând a fi stabilită în cadrul comisiei cu atribuţii juridice, în maxim zece zile de la sesizare. Indemnizaţia nu este acordată pe această perioadă. Hotărârea excluderii trebuie să fie luată de cel puţin două treimi din numărul consilierilor în funcţie [111].

Considerăm că pentru respectarea legislaţiei şi a regimului de muncă de către consilierii locali, este necesar să fie introduse prevederile respective şi în legislaţia noastră.

Mai mult ca atât, în România, consilierului local este sancționat și în cazul excluderii lui din partidul politic care l-a promovat în funcție. Astfel, dacă pentru un membru simplu de partid această sancțiune va conduce doar la pierderea calității de membru al acelui partid, atunci, în cazul unui ales local, excluderea din partid conduce atât la pierderea calității de membru de partid, cât și la pierderea calității de ales local [5, p. 51-52]. O asemenea sancțiune nu este prevăzută în legislația noastră, drept rezultat se atestă migrația consilierilor locali dintr-un partid în altul, fapt care confirmă că sistemul de reprezentare proporțională aplicat în statul nostru la alegerile consilierilor locali/raionali își pierde din importanța sa.

După cum am mai menționat, legislația din domeniul APL nu reglementează nici sancţiunea suspendării mandatului consilierului (consiliului) local, deși, această sancțiune a fost prevăzută în Legea abrogată, nr. 123/2003: „*Activitatea consiliului local poate fi suspendată dacă acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeaşi materie care au fost anulate de către instanţa de contencios administrativ prin decizii definitive*” [93, art. 29]. În schimb, Legea nr. 436/2006, a înăsprit răspunderea, prin introducerea sancţiunii de dizolvare a consiliului local pentru emiterea deciziilor repetate în aceeaşi materie care au fost anulate de către instanţa de contencios administrativ, lăsând situația neclară dacă, activitatea consiliului local se suspendă sau nu până la adoptarea hotărârii de către Parlament cu privire la dizolvarea acestuia.

Suspendarea activității consiliului pe perioada procedurii de dizolvare apare ca o necesitate din considerentele că, acesta ar putea adopta în continuare acte ilegale prin care să vatăme drepturile și interesele legitime ale cetățenilor. Prin urmare, propunem includerea în lege a reglementărilor privind suspendarea activității consiliului local, care să sune în felul următor: *activitatea consiliului local se suspendă în caz de adoptare în mod deliberat deciziei repetate în aceeaşi materie care a fost anulată de către instanţa de contencios administrativ prin hotărârea definitivă până la adoptarea hotărârii de către Parlament cu privire la dizolvarea acestuia.*

Ca și în cazul consilierilor locali, răspunderea administrativ-disciplinară a primarului

(viceprimarului), a președintelui (vicepreședintelui) raionului nu este reglementată expres de lege. Se presupune că, aceasta urma să fie reglementată în regulamentele interne de funcţionare a fiecărei autorităţi publice locale. Însă, nici în aceste acte normative nu au fost suficient de bine formulate. În aceste condiții, răspunderea administrativ-disciplinară a primarului (viceprimarului), a președintelui (vicepreședintelui) devine o simplă declaraţie. Deși, legea prevede că, primarii şi viceprimarii, preşedinţii şi vicepreşedinţii raioanelor, poartă răspundere juridică în conformitate cu legislaţia în vigoare [97, art. 83], totuși, legiuitorul nu stabilește cu claritate care sunt abaterile și, respectiv, sancţiunile administrativ-disciplinare, precum și, care este procedura de aplicare a acestora.

Asigurarea disciplinei are o importanță deosebită pentru eficiența procesului decizional. În opinia unor autori, legalitatea nu poate fi asigurată fără respectarea disciplinei, adică, disciplina socială este disciplina unică pentru toți membrii societății, o obligație valabilă pentru toți și fiecare. Ea prezintă partea componentă a regimului de legalitate. Fără respectarea strictă a disciplinei nu poate funcționa corect aparatul administrativ, și în consecință, nu poate fi asigurată îndeplinirea eficientă a programelor și sarcinilor care stau în fața APL [217, p. 253].

În acest context, considerăm că, atât la nivel de regulament intern de funcționare a consiliului local, cât și la nivel de lege, este necesar să fie reglementate expres, abaterile și sancțiunile administrativ-disciplinare aplicabile aleșilor locali din administrația publică locală în cazul săvârșirii unor asemenea abateri.

Răspunderea administrativ-patrimonială, aplicabilă în cazul consilierilor locali, primarilor și președinților raioanelor este prevăzută de Legea nr. 793/2000, prin care, se traduce în viață dreptul fundamental prevăzut în art. 53 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia: „*persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică printr-un act administrativ, sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei*”.

În opinia unor autori, la fel se înaintează ideea, că este necesar, de a apăra cetăţenii de greşelile administraţiei, de injustiţie, iar în unele cazuri, de deciziile samovolnice ale administraţiei [212, p. 55]. Dat fiind faptul că, autoritățile administrației publice sunt învestite cu dreptul de a emite acte administrative, acestea cad sub incidența Legii contenciosului administrativ atunci când aduc vătămare drepturilor persoanei. Prin această lege se pune la dispoziţia oricărei persoane un instrument eficace împotriva unui abuz al autorităţilor administrative, creându-se mijloace de restabilire a legalităţii încălcate, de repunere în drepturi a celor vătămaţi prin actele administrative ilegale, de sancţionare a celor care folosesc abuziv competenţa pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative [131, p. 233]. Problema

care rămâne nesoluționată până la acest moment, ține de funcționalitatea acestei instituții juridice. Lipsa unor instanțe specializate de contencios administrativ face imposibilă funcționarea justiției administrative în țara noastră [132, p. 120], care implică o pregătire specială a judecătorului ce urmează să verifice legalitatea unei decizii luate de administrație, pentru a constata dacă s-a depășit sau nu puterea discreționară și, dacă prin aceasta a fost urmărit un interes general [12, p. 252]. În prezent, examinarea litigiilor în materie de contencios administrativ este dată în competența judecătoriilor, Curților de Apel și Curții Supreme de Justiție, fiind aplicată o procedură similară cauzelor civile, fără a se ține prea mult cont de prevederile speciale stabilite de Legea cadru în această materie, nr. 793/2000 [133, p. 181].

Autoritățile publice, inclusiv cele locale, nu utilizează posibilitatea de a soluționa litigiile de contencios administrativ pe cale amiabilă pe care, Legea nr. 793/2000 o oferă prin procedura prealabilă. Dat fiind faptul că cererile prealabile rămân nesatisfăcute, foarte rar se soluționează litigiul de contencios administrativ pe cale amiabilă, și, tot mai des, apare necesitatea examinării acţiunii în instanţa de judecată [229, p. 96].

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

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

După cum se menționează în literatura de specialitate, în ce privește acţiunea în

despăgubiri, care poate fi înaintată şi împotriva funcționarilor care au adoptat actul administrativ, legiuitorul utilizează sintagma „funcţionarul poate fi obligat”, din care, se poate desprinde concluzia că, instanța de contencios administrativ nu neapărat îl obligă la plată şi pe funcţionarul chemat în judecată, ci rămâne la libera ei apreciere să-l oblige sau nu, la plata daunelor cuvenite reclamantului, solidar cu autoritatea administrativă al cărei funcţionar public este [48, p. 493].

Din analiza rezultatelor controlului efectuat în ultimii ani de Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, cele mai frecvente încălcări ale autorităților administrației publice locale vizează următoarele domenii: funciar; transmiterea în proprietate; modul de administrare; eliberarea de autorizații; administrarea finanțelor publice locale și a bugetelor locale; depășirea atribuțiilor stabilite de lege etc. [51, p. 33]. În opinia noastră, acestea aduc un prejudiciu enorm comunității locale, iar, în consecință, nimeni nu este tras la răspundere. După cum afirmă unii autori, atâta timp, cât statul stabileşte o răspundere amplă numai pentru nerespectarea normelor de drept din partea cetăţenilor, iar, referitor la răspunderea celor ce făuresc şi celor ce execută, legea este destul de sofisticată, nu putem afirma că suntem în prezenţa statului de drept [125, p. 264]. De asemenea, atât timp cât legea nu alătură drepturilor și obligațiilor rezultate din raportul de funcție, sancțiunea în caz de nerespectare a lor, abuzul de putere în activitatea acestor autorități va continua să se mențină [198, p. 332].

În concluzie, ținem să menționăm că, legiuitorul trebuie să adopte modificări și completări la legislația în vigoare care să asigure funcționalitatea instituției contenciosului administrativ și aplicabilitatea răspunderii administrativ-patrimoniale asupra tuturor funcționarilor statului (aleși sau numiți în funcție) care se fac vinovați de emiterea actelor administrative prin care se vatămă drepturile legitime ale persoanei, întru asigurarea legalității în administrația publică.

Aceasta, considerăm că este posibil, prin reglementarea directă în Legea nr. 768-XIV din 02.02.2000, a obligaţiei pentru alesul local, de reparare a pagubei ce i-a fost cauzată persoanei vătămate, prin emiterea actului administrativ ilicit.

Răspunderea contravențională este consacrată în Codul Contravențional, care în art. 16 alin. (6) prevede următoarele: „*Persoana cu funcţie de răspundere (persoană căreia, într-o întreprindere, instituţie, organizaţie de stat, autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi şi obligaţii în vederea exercitării funcţiilor autorităţii publice sau a acţiunilor administrative de dispoziţie, organizatorice ori economice) este pasibilă de răspundere contravenţională pentru săvârşirea unei fapte prevăzute de prezentul cod în cazul: folosirii intenţionate a atribuţiilor sale contrar obligaţiilor de serviciu; depăşirii vădite a drepturilor şi atribuţiilor acordate prin lege; neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligaţiilor*

de serviciu”. În lipsa condiţiilor enunţate la alin. (6), persoana cu funcţie de răspundere vinovată de săvârşirea unei contravenţii răspunde conform dispoziţiilor generale [35, art. 16 alin. (7)].

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

De la momentul adoptării acestui Cod, din titlul căruia a dispărut sintagma „*contravenții administrative*”, putem spune că răspunderea contravențională nu mai face parte din răspunderea administrativă, ci este o formă distinctă a răspunderii juridice [62, p. 132].

Astfel, persoanele cu funcție de răspundere, conform Codului contravenţional, pot fi trase la răspuderea contravenţională pentru săvârşirea contravenţiilor prevăzute în Capitolul XVI „Contravenţii ce afectează activitatea autorităţilor publice”.

Analizând prevederile Capitolului XVI, susținem opinia prof. Victor Guțuleac, care consideră că totuși, în unele norme, nu există o claritate absolută cu privire la subiectul răspunderii. Astfel, de exemplu, dacă în unele art. 312, 313, 320 alin. (2), 325, 329 este menţionat direct în titlul normei juridice sau în conţinutul dispoziţiei că subiectul răspunderii contravenţionale este persoana cu funcţie de răspundere, în alte articole ca art. 314, 315, 317**,** 327 acest fapt este indicat în însăşi sancţiunea normei, atunci în art. 319, 321, 323, 328 prevederile clare cu privire la subiect lipsesc [62, p. 194].

De asemenea, putem adăuga că contravenția este o faptă mult mai apropiată de infracțiune decât de abaterile administrative, adică cele care afectează procesul de administrare. Dacă facem o paralelă vom observa că și denumirea mai multor contravenții și a unor capitole din Codul contravențional coincid cu cele din Codul penal, inclusiv și sancțiunile sunt asemănătoare, doar că cele contravenționale sunt mai blânde. Ne referim aici, la sancțiunea de confiscare, amendă, închisoare contravențională.

Constatarea contravenției și aplicarea sancțiunilor contravenționale se fac printr-un proces-verbal [35, art. 442], contestat în condițiile Codului contravențional, în instanța de judecată (colegiul penal) [35, art. 448] și atacat pe calea ordinară de atac – recurs [35, Cap. VIII] sau prin calea extraordinară de atac – revizuire [35, Cap. IX].

Sancțiunea contravențională este aplicată, fie de organele administrative, printr-un act

administrativ jurisdicțional, fie de către instanța de judecată printr-o decizie judiciară.

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

Răspunderea penală. Potrivit prevederilor Codului penal, consilierii locali, primarii (viceprimarii), președinții (vicepreședinții) raioanelor pot fi trași la răspundere penală pentru săvârșirea unui șir de infracțiuni, prevăzute într-un capitol separat, capitolul XV, întitulat „*Infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică*", din care fac parte: *coruperea pasivă; coruperea activă; traficul de influență; abuzul de putere sau abuzul de serviciu; excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu; neglijența în serviciu; falsul în acte publice*.

Sancționarea acestor categorii de persoane poate avea loc și în cazul neexecutării deciziei instanței de judecată. În acest sens, art. 320, alin (2) din Codul Penal, prevede următoarele: „*Neexecutarea intenţionată sau eschivarea de la executare de către o persoană cu funcţie de răspundere a hotărârii instanţei de judecată, precum şi împiedicarea executării ei, dacă aceste fapte au fost comise după aplicarea sancţiunii contravenţionale, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 300 la 500 de unităţi convenţionale sau cu muncă neremunerată în folosul comunităţii de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani, în toate cazurile cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcţii sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani*". Putem observa că, răspunderea penală, în cazul dat, poate fi aplicată numai după aplicarea răspunderii contravenționale.

De asemenea, în cazul inițierii urmăririi penale împotriva unui consilier local, primar (viceprimar), președintele (vicepreședintele) raionului, mandatul acestuia, ar trebui să fie suspendat de drept, până la soluționarea litigiului [25, p. 296-297], ceea ce, trebuie să fie expres prevăzut în legea de bază.

Din cele analizate, putem adăuga că, răspunderea juridică constă în obligaţia de a suporta o anumită sancţiune ca urmare a comiterii unei fapte ilicite imputabile, care trebuie să fie reglementată, nemijlocit, de lege. În ce privește răspunderea juridică a alesului local și a demnitarului public, aceasta este destul de vag reglementată în legislația în vigoare.

În acest context, autorul Ion Tipa, menționează faptul că prevederile legale în privința

tragerii la răspundere a demnitarilor din Republica Moldova sunt prevăzute superficial sau nu sunt clare, precum și faptul că de multe ori sunt urmate de proceduri care împiedică sau îngreunează demararea și realizarea unor cauze penale sau contravenționale. Dacă în cazul procedurilor disciplinare acestea sunt mai clare, în comparație cu cele penale și contravenționale, totuși prevederile legale actuale cu privire la răspunderea disciplinară și răspunderea civilă (patrimonială) a demnitarilor din Republica Moldova sunt foarte evazive și necesită a fi îmbunătățite substanțial prin stabilirea prevederilor clare cu referire la categoriile abaterilor disciplinare și modul lor de aplicare, precum și a prevederilor ce vizează răspunderea civilă (patrimonială) pentru daunele cauzate în exercițiul funcției sau al mandatului deținut [196, p. 205].

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

Practica altor țări demonstrează că, pentru a crea un spirit al responsabilităţii administrației, pe lângă faptul concentrării într-un complex de proceduri formale este necesară și supravegherea, pentru a ne asigura că, organismele administrative îşi exercită activitatea conform legii şi că, urmăresc procedurile stabilite. Instituţiile şi mecanismele de supraveghere pot avea mai multe forme: curţi judecătoreşti, procuratura, funcţionarii însărcinaţi cu sondarea opiniei publice, audieri interne şi externe, inspectorate, autorităţi decizionale, comisii parlamentare, presa, etc. [255, p. 13]. În Republica Moldova acest lucru poate fi efectuat prin instanțe specializate de contencios administrativ, cu condiția ca acestea să fie separate de instanțele de drept comun.

Din analiza tuturor elementelor statutului juridic al alesului local în ansamblul lor, putem constata că, conținutul mandatului, atribuțiile (drepturile, obligațiile), exigențele și răspunderea lor, sunt reglementate de diferite acte. Responsabilitatea poate fi ridicată prin mai multe obligaţii reglementate explicit, şi prin determinarea concretă a formelor răspunderii juridice.

Pentru îmbunătăţirea activităţii consilierilor locali, a primarilor (viceprimarilor) și a președinților (vicepreședinților) raionului, rămânem la concluzia că, unele elemente ale statutului juridic al acestora ar putea fi optimizate prin modificarea şi sitematizarea anumitor norme, reflectate concret într-un singur act normativ, de exemplu în Legea nr. 768/2000. Ca exemplu, propunem Proiectul de Lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 768/2000 (Anexa 1).

2. 5. Concluzii la capitolul 2

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

Constatări:

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

2. anumite reglementări, referitoare la mandatul consilierului local, 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), fapt care provoacă confuzii în aplicarea lor. De asemenea, motivele, dar, mai ales, 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, însă, poartă un caracter simbolic sau declarativ, pe când, obligațiile, dimpotrivă sunt reduse la număr, comparativ cu obligațiile consilierului local, sau, ale primarului din alte state, precum România sau Marea Britanie;

3. în ce privește răspunderea juridică a aleșilor locali menționați mai sus, atât sancțiunile, cât și procedura de aplicare sunt reglementate destul de confuz, fragmentar și incomplet, fapt care face dificilă, sau chiar imposibilă, atragerea la răspundere a acestora în caz de săvârșire a abaterilor disciplinare sau, în cazul vătămării persoanei printr-un act administrativ ilegal ș. a.

Concluzii:

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

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

2. reglementările referitoare la noțiunea de mandat și durata acestuia, în cazul consilierului local și al primarului, care le regăsim astăzi în trei legi diferite, pot fi comasate într-o singură lege, cu următorul conținut: *Consilierii în consiliile raionale, 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 funcție, inclusiv, în cazul în care intervin anumite condiţii legale pentru încetarea mandatului înainte de termen;

3. la capitolul drepturi și obligații ale aleșilor locali ar fi binevenit de adăugat: *aleşii locali, aflați la primul mandat, beneficiază de instruire inițială, de cel putin de 40 de ore, în primele șase luni după validarea mandatului. Toți aleşii locali beneficiază de instruire profesională, de cel puțin 80 de ore pe an, în baza unui Plan aprobat de către Guvern*, care să fie planificată și inclusă în Comanda de stat cu finanțare, ca și în cazul funcționarilor publici, din bugetul de stat. Fără o pregătire profesională corespunzătoare, nu poate fi vorba despre adoptarea unor decizii conform legii, în interesul public și al cetățenilor. În mod deosebit aceasta se referă la consilierii locali, care au rolul principal în procesul decizional, iar statul nu le acordă nici o oră de pregătire profesională după alegerea lor în aceste funcții. Aceasta este una dintre principalele cauze ale eșecului implementării reformelor administrative, ale scăderii nivelului de trai în mediul rural și, ale lipsei de dialog constructiv între administrația publică locală și populație;

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

5. în ce privește răspundere juridică a aleșilor locali (consilier, primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al raionului), aceasta trebuie să fie consacrată expres de lege, sub formă de abateri și sancțiuni specifice funcțiilor pe care le dețin, de natură: *administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială* (contenciosul administrativ); *contravențională* și *penală*. Astfel, propunem ca abateri administrativ-disciplinare pentru consilierii locali: *absenţa nemotivată de la şedinţă consiliului,* sau, *părăsirea nemotivată a ședinței*, sau *comportamentul nedemn în timpul şedinţei.* Drept sancţiuni pentru aceste abateri, propunem: *avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2*

ședințe, suspendarea mandatului consilierului (consiliului local). Desigur, urmează să fie adoptată și o procedură adecvată de aplicare a acestor măsuri de răspundere disciplinară.

În acest context, ar fi binevenită adoptarea unui *Cod de conduită al aleşilor locali,* sau, completarea Legii privind statutul alesului local cu un *Capitol* consacrat *răspunderii disciplinare a aleşilor locali.* Unele dintre aceste completări sunt propuse în Proiectul de Lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 768/2000 (Anexa 1).

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

3. 1. Particularităţile statutului juridic al funcţionarului public şi al altor categorii de personal din aparatul executiv al autorităţilor publice locale

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

De regulă, personalul aparatului de specialitate al primarului şi al preşedintelui raionului este constituit din:

- *funcţionari publici* - secretarul consiliului local, șef/şef adjunct direcţie generală, șef/ şef adjunct direcţie, șef direcţie în cadrul direcţiei generale, șef/şef adjunct secţie, șef secţie în cadrul direcţiei, șef serviciu, contabil-şef, arhitect-şef, auditor intern principal, auditor intern superior, auditor intern, specialist principal, specialist superior;

- *salariați* sau *personalul tehnic* care încadrează - persoanele care au activităţi auxiliare de secretariat, protocol, activități administrative, de administrare a sistemelor informaţionale, inclusiv de introducere şi prelucrare a informaţiei ce asigură funcţionarea autorităţii publice; la fel, conducătorul auto, îngrijitorul de încăperi, intendentul, paznicul ș. a.

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

Legiuitorul, reglementând prin art. 7 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 categoriile de funcții publice, respectiv, face și o clasificare oficială a funcționarilor care le dețin. După **nivelul atribuțiilor titularului**, funcțiile publice se clasifică în următoarele categorii: **a) funcții publice**

de conducere de nivel superior; b) funcții publice de conducere; c) funcții publice de execuție. La rândul lor, fiecare categorie de funcții publice se împarte în grupuri, specificate în Clasificatorul unic al funcțiilor publice [103], reieșind din complexitatea și natura sarcinilor cu care acestea sunt învestite.

Așadar, potrivit Clasificatorului unic al funcţiilor publice, în aparatul președintelui raionului *funcții de conducere* sunt cele de: secretar al consiliului raional, șef/şef adjunct direcţie generală, șef/ şef adjunct direcţie, șef direcţie în cadrul direcţiei generale, șef/şef adjunct secţie, șef secţie în cadrul direcţiei, șef serviciu. Funcții de execuție sunt următoarele: contabil-şef, arhitect-şef, auditor intern principal, auditor intern superior, auditor intern, specialist principal, specialist superior, specialist.

În aparatul primarului mun. Chișinău și Bălți *funcții de conducere* sunt: secretar al consiliului municipal, șef/şef adjunct direcţie general, șef/şef adjunct direcţie, șef direcţie în cadrul direcţiei generale, șef/şef adjunct secţie, șef secţie în cadrul direcţiei, șef serviciu, iar *funcții de execuție:* contabil-şef, arhitect-şef, auditor intern principal, auditor intern superior, auditor intern, specialist principal, specialist superior, specialist.

În aparatul pretorilor din sectoarele municipiului, *funcții de conducere* sunt: pretor/vicepretor al sectorului, secretar al preturii, şef secţiei, șef serviciu, iar *funcții de execuție:* arhitect-şef al sectorului, contabil-şef, specialist principal, specialist.

În aparatul primarului comunei (orașului) unica *funcție de conducere* este cea a secretarului consiliului local, iar contabilul-şef, arhitectul-şef, auditorul intern principal, auditorul intern superior, auditorul intern și specialistul, dețin *funcții de execuție*.

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

Volumul personalului în aparatul executiv al autorităților publice locale diferă. În prezent, la întocmirea organigramelor şi a statelor acestor aparate, primarii și președinții de raion trebuie să se conducă de prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea limitelor numărului de unităţi de personal şi ale cheltuielilor de personal în sectorul bugetar pentru autorităţile administraţiei publice centrale şi locale pe anul 2010 nr. 99 din 16.02.2010 [67]; de prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind punerea în aplicare a unor acte legislative nr. 1001 din 26.12.2011 [68], care prin Anexa nr. 2, p. 4, 11 determină normele privind instituirea subdiviziunilor structurale ale autorităților publice, menționând expres: „*Prevederile prezentei anexe se aplică la elaborarea statutului de personal şi, respectiv, a*

schemelor de încadrare a personalului. Schemele de încadrare a personalului se elaborează şi se aprobă în baza statutului de personal, în limita fondului de retribuire a muncii aprobat pentru anul financiar respectiv şi sunt valabile după înregistrarea lor la Ministerul Finanţelor"; „*Pentru posturile de deservire tehnică ce asigură funcţionarea autorităţilor publice se vor utiliza titlurile de posturi conform Clasificatorului ocupaţiilor din Republica Moldova, elaborat de Ministerul Muncii, Protecţiei Sociale şi Familiei*", nr. 22 din 03.03.2014 (CORM 006-14) [128], și conform Recomandărilor metodice pentru autorităţile publice locale ce ţin de aprobarea organigramei, a statelor de personal şi de controlul administrativ al legalităţii acestora elaborate de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova [233].

La rândul lor, organigramele şi statele de personal ale autorităţilor executive locale sunt aprobate de consiliile locale [97, art. 14 lit. l, art. 43 lit. a].

În literatura de specialitate, pe marginea acestui subiect există mai multe opinii. Spre exemplu, unii autori susţin că autorităţile publice locale „trebuie să poată stabili, ele însele, structurile lor administrative interne, în vederea adaptării acestora la nevoile lor specifice şi asigurării unei gestiuni eficiente", adică, trebuie să-şi aprobe de sine stătător structurile şi statele de personal fără anumite limite, iar intervenţia Guvernului cu structura-tip contravine principiului autonomiei locale [137, p. 10]. În aceeași ordine de idei, se menționează că Guvernul prin adoptarea Hotărârii nr. 99 din 16.02.2010 [67], a Hotărârii nr. 1001 din 26.12.2011 [68], chiar în pofida caracterului de recomandare, a ignorat principiul constituţional al autonomiei locale, precum şi dreptul autorităților publice locale la autonomie decizională, organizaţională, gestionară şi financiară, precum şi dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Orice încercare de a manifesta iniţiativă în acest sens şi de a depăşi limitele stabilite, sunt controlate şi respinse de către organele de control administrativ şi organele financiare ale autorităţilor publice locale de nivelul II şi cele centrale, cum ar fi, Direcţia generală finanţe a Ministerului Finanţelor [254, p. 33]. Într-o altă opinie, libertatea stabilirii structurilor autorităţilor publice locale poate fi limitată de resursele financiare de care dispun şi de necesităţile colectivităţilor locale. În cazul în care nu dispun de resurse financiare suficiente, unităţile administrativ-teritoriale nu pot institui alte structuri administrative decât cele recomandate de Guvern, deoarece Guvernul nu va accepta să acopere aceste cheltuieli suplimentare prin transferuri [46, p. 187].

Astfel, conform datelor experților, 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 [244, p. 29].

Suntem pe deplin de acord cu opinia potrivit căreia, la stabilirea structurilor şi statelor de personal, autoritățile publice locale trebuie să se conducă în mod prioritar de necesităţile specifice ale localităţilor corespunzătoare, de domeniile proprii de competenţă stabilite în Legea descentralizării administrative [98] şi Legea privind administraţia publică locală [97], precum şi luarea în considerare a potenţialului economic, social şi financiar al colectivităţilor locale respective [254, p. 30], astfel încât să nu se exagereze cu angajarea de personal în cadrul acestor autorități.

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

Spre deosebire de Republica Moldova, în unele țări, precum Franța, funcționarii publici locali au statut juridic special, reglementat, împreună cu statutul juridic al alesului local, de Codul general al colectivităților locale [232]. De asemenea, în Federația Rusiă statutul juridic al funcționarului local este reglementat separat de statutul juridic al funcționarului central [228; 256].

3. 2. Învestirea în funcţie (angajarea) şi încetarea raportului de serviciu sau a contractului individual de muncă

a) Ordinea de învestire în funcție și de destituire din funcţie a funcționarului public

Învestirea în funcţie a funcţionarilor publici în Republica Moldova este reglementată de Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, inclusiv şi a celor din aparatul de lucru al primarului şi al preşedintelui raionului. Reglementări speciale, referitoare la unele categorii de funcţionari din aparatul autorităţilor publice locale, sunt consacrate în Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 şi în alte acte normative ale Guvernului.

Pentru candidatul la o funcţie publică, legiuitorul stabilește următoarele condiţii [100]:

- „*deţine cetăţenia Republicii Moldova;*

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

- are capacitate deplină de exerciţiu;

- nu a împlinit vârsta necesară obţinerii dreptului la pensie pentru limita de vârstă;

- este apt, din punct de vedere al stării sănătăţii;

- are studiile necesare prevăzute pentru funcţia publică respectivă;

- în ultimii 3 ani, nu a fost destituită dintr-o funcţie publică din iniţiativa administraţiei;

- nu are antecedente penale nestinse pentru infracţiuni săvârşite cu intenţie;

- nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcţii sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinţei judecătoreşti definitive prin care s-a dispus această interdicţie;

- autoritatea publică poate stabili şi alte cerinţe specifice care se referă la specialitatea studiilor, cunoştinţe, abilităţi profesionale necesare pentru exercitarea eficientă a funcţiei publice" De asemenea, "*candidatul la ocuparea funcţiei publice trebuie să întrunească şi cerinţele specifice minime pentru ocuparea respectivei funcţii, stabilite în Clasificatorul unic al funcţiilor publice, aprobat prin Legea nr. 155 din 21 iulie 2011*".

Atribuțiile concrete ale fiecărui funcționar public din aparatul executiv al autorităților publice locale sunt stabilite în fișa postului respectiv.

În același sens, găsim aceste restricții și în legislația României doar cu o formulare mult mai clară. Astfel, „*persoana poate ocupa o funcţie publică, dacă n-a fost condamnată pentru săvârşirea unei infracţiuni contra umanităţii, a statului sau autorităţii, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiţiei, de falsificare, fapte de corupţie sau a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea*" sau, "*nu a fost destituită dintr-o funcţie publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 7 ani*" [112, art. 54 lit h), i)].

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

Odată întrunite, condiţiile de acces la funcţia publică şi după parcurgerea procedurilor de concurs, urmează ***învestitura***, înfăptuită de către o autoritate sau instituţie publică prin care se încredinţează unei persoane exercitarea unei funcţii publice în cadrul autorităţii sau instituţiei respective. Prof. Dana Apostol Tofan menţionează că, problema învestirii legale a persoanelor care exercită funcţii în organele administraţiei publice, prezintă o importanţă deosebită ori de câte ori se pune în discuţie validitatea actelor juridice emise, a operaţiunilor administrative sau chiar a simplelor fapte materiale săvârşite de acestea ori angajarea răspunderii pentru consecinţele ce derivă din încălcarea legii [201, p. 338].

Potrivit art. 28 din Legea nr. 158/2008, modalităţile de ocupare a unei funcţii publice vacante sunt următoarele: „ordinea de *concurs; promovarea; transferul; detaşarea; asigurarea interimatului funcţiei publice de conducere*", iar „*raporturile de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcţia publică*" (art. 30), atunci când funcționarul este angajat prin concurs sau asigură interimatul funcției, pe când „*promovarea, transferul, detaşarea sunt căi de modificare a raporturilor de serviciu*" existente deja (art. 44). Prin urmare, unii autori precizează că, ocuparea funcțiilor publice printr-una din modalitățile menționate (promovare, transfer, detașare) se poate face, în mod legal, numai după numirea în funcție, etapă obligatorie în procedura de învestire a funcționarilor publici [127, p. 324]. Numirea, la rândul său, este un act administrativ individual, emis de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, fiind o manifestare de voinţă exclusivă şi unilaterală provenită de la acea parte a raportului juridic care încredinţează funcţia spre exercitare. Modificarea raportului de funcţie sau de serviciu este rezultatul aceleiaşi manifestări unilaterale a voinţei autorităţii sau instituţiei publice, care poate conferi sau retrage atribuţii, poate încredinţa o nouă funcţie titularului în mod permanent (prin transfer) ori în mod temporar (prin delegare sau detaşare), în acelaşi loc sau organ, ori în altă localitate sau în alt organ [201, p. 342].

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

Concursul este modalitatea cea mai eficientă de selectare a candidatului potrivit pentru funcția dată, iar angajarea se va face în urma emiterii unui act individual de numire a câștigătorului concursului. *Promovarea, detaşarea* sau *transferul* sunt modalităţi de modificare a raporturilor de serviciu care, la fel, pot fi efectuate prin concurs sau examen, toate fiind urmate de un act administrativ unilateral de numire sau învestire în funcţie, în cazul funcţiilor eligibile.

Astfel, concursul este unanim apreciat atât de teoreticieni, cât și de practicieni, deoarece permite lărgirea sferei de recrutare pentru funcțiile din cadrul administrației publice, dând

posibilitatea, în același timp, prin caracterul său public, realizării unui control din partea cetățenilor asupra felului în care se face recrutarea personalului din administrația publică [3, p. 250].

În ce privește autoritățile executive din administrația publică locală din țara noastră, Legea nr. 158/2008 în art. 8, alin. (3) prevede expres efectuarea concursului doar în cazul desemnării funcţionarilor publici de conducere de nivel superior, care, de fapt, nu se regăsesc în aparatul autorităților executive ale APL de nivelul unu și doi şi al secretarului consiliului local în art. 37, alin. (1) din Legea nr. 436/2006. Prin urmare, legiuitorul obligă ca doar funcția de secretar al consiliului local să fie ocupată prin concurs, deși nu interzice această modalitate pentru restul funcțiilor publice din aceste autorități. Faptul că, legislaţia nu reglementează modul de desemnare a altor categorii de funcţionari publici, permite diferite interpretări, inclusiv cele care conduc la ideea că ocuparea funcţiilor publice poate avea loc şi fără desfăşurarea concursului – doar prin angajare sau numire [148, p. 65].

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

Concursul de ocupare a funcției vacante este organizat și desfăşurat de către autoritatea publică locală, care formează o comisie de concurs, procedura de organizare şi de desfăşurare a concursului, fiind stabilită prin Hotărâre de Guvern. Concursul include proba scrisă şi interviul. Comisia de concurs, în baza bibliografiei, elaborează cel puţin trei variante de lucrări. Fiecare variantă de lucrare include: un test/test-grilă care conţine 4-6 subiecte, dintre care, 2-3 – din domeniul specific funcţiei publice vacante; 2-3 – din domeniul cadrului normativ ce reglementează activitatea administraţiei publice şi a funcţionarilor publici; 2-3 însărcinări practice pentru funcţiile publice de conducere de nivel superior şi pentru cele de conducere (planificarea unei sarcini concrete, pregătirea unei şedinţe cu un anumit subiect, elaborarea unui proiect de decizie etc.); 2-3 însărcinări practice pentru funcţiile publice de execuţie (întocmirea şi/sau redactarea diferitelor tipuri de scrisori, indicaţii, proiecte de rapoarte, de decizii etc.). Pentru fiecare variantă de lucrare se elaborează şi grila de evaluare. Interviul se susţine nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la data susţinerii probei scrise, durata interviului şi lista întrebărilor

de bază se stabilesc de comisia de concurs [68, Anexa nr. 1, p. 18, 20, 31 și 32].

Recrutarea funcţionarilor prin concurs, se întâlneşte în majoritatea statelor Uniunii Europene, în care sunt aplicate diferite modalităţi de organizare a concursului, iar baza concursului o reprezintă cunoștințele teoretice, testul de logică și partea practică. Încadrarea în funcție se face în dependență de rezultatele obținute, ținându-se seama și de opțiunea candidatului. În unele state există autorităţi speciale care se ocupă de organizarea concursului („jurii de concurs", Comisia funcţiei publice), în altele, această competență este încredințată însăși administrației [79, p. 340].

Prin urmare, după cum am menționat anterior, în Republica Moldova concursul este organizat de Comisia de concurs, instituită de către autoritatea publică locală în cadrul căreia se desfăşoară concursul vizat. Dat fiind faptul că această modalitate nu este lipsită de unele dificultăţi care împiedică selectarea celor mai performanţi candidaţi, considerăm că ar fi binevenită și la noi formarea unei comisii speciale de concurs, separată de administraţia care numeşte în post, iar modalitatea de formare şi competenţa acesteia poate fi consacrată în lege, inclusiv şi următoarele dispoziţii în detalii: procedura de numire, de promovare, de transferare a personalului, prin concurs sau fără, metodele de verificare în cadrul concursului, pentru ca rezultatul să exprime cât mai adecvat valoarea candidaţilor pentru ocuparea funcţiei publice locale.

Referitor la ***promovare***, conform art. 45 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008, putem menţiona că aceasta reprezintă o cale de dezvoltare a carierei, prin ocuparea unei funcţii publice superioare celei exercitate de către persoane, care deja au statut de funcţionar public. Promovarea funcţionarului public într-o funcţie publică superioară vacantă se face în bază de merit şi în situaţia în care doi sau mau mulți funcționari pretind la funcţia respectivă, îndeplinind condiţiile promovării. Selecţia se face, de asemenea, pe bază de concurs, finisând cu numirea câştigătorului concursului în funcţie.

Prin ***transfer***, conform art. 48 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008, funcţionarul public trece de la o autoritate publică la o altă autoritate publică, sau de la o subdiviziune interioară la o altă subdiviziune, într-o funcţie publică echivalentă cu funcţia publică deţinută de el, în interesul serviciului şi cu acordul acestui funcţionar sau la cererea lui, prin ordinul de numire.

În cazul ***detaşării***, funcţionarul public se transferă temporar la o altă autoritate publică în scopul exercitării unor atribuţii de serviciu în interesul acesteia, care se efectuează prin acceptarea detaşării de către conducătorul autorităţii publice în care activează funcţionarul public şi prin numirea acestuia în funcţie de către conducătorul autorităţii publice la care el se transferă [100, art. 47].

Prin ***asigurarea interimatului*** funcţiei publice se înţelege exercitarea temporară a unei funcţii publice de conducere de către funcţionarul public din aceeaşi autoritate publică, care corespunde condiţiilor de bază şi cerinţelor specifice prevăzute în fişa postului aferentă funcţiei publice pentru care se asigură interimatul şi care nu are sancţiuni disciplinare nestinse. Asigurarea interimatului, precum şi încetarea acestuia se dispun sau, după caz, se constată printr-un act administrativ al persoanei/organului care are competenţă legală de numire în funcţie [100, art. 49].

După cum am menționat anterior, doar secretarul consiliului local este recrutat prin concurs, iar în ceea ce privește ceilalți funcționari din aparatul primăriei, legea prevede că „*primarul numeşte, stabileşte atribuţiile şi încetează raporturile de serviciu sau de muncă cu şefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordinea autorităţii administraţiei publice locale respective, personalul primăriei, conduce şi controlează activitatea acestora, contribuie la formarea şi reciclarea profesională*” [97, art. 29, lit. c)]. La rândul său, „*preşedintele raionului numeşte în funcţii publice, modifică, suspendă şi încetează, în condiţiile legii, raporturile de serviciu ale funcţionarilor publici din aparatul preşedintelui, încheie şi reziliază contractele individuale de muncă cu personalul aparatului fără statut de funcţionar public, administrează personalul, stabileşte atribuţiile acestora*”, iar „*condiţiile numirii, angajării, promovării, sancţionării şi încetării raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului aparatului preşedintelui raionului, drepturile şi obligaţiile lui sunt stabilite de legislaţia în vigoare şi de regulamentul aprobat de consiliul raional*” [97, art. 51]. În cazul personalului preturii de sector a municipiului, legiuitorul consacră expres că acesta este compus: „*din funcţionari publici, supuşi reglementărilor Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 şi personal contractual, care desfăşoară activităţi auxiliare, supus reglementărilor legislaţiei muncii*” [97, art. 59 alin. (2)].

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

Referitor la ***încetarea funcţiei publice*** legiuitorul prevede următoarele cazuri [100, art. 61]: „*în circumstanţe ce nu depind de voinţa părţilor; eliberare din funcţie; destituire; demisie*”.

În primele trei cazuri, Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 reglementează expres că aceasta

se face printr-un act administrativ emis de către persoana care are competență legală de numire în funcția publică [100, art. 62 alin. (2), art. 63 alin. (1), art. 64 alin. (1),]. Însă în caz de demisie, este menționat faptul că: „*Funcţionarul public poate înceta raporturile de serviciu prin demisie comunicată în scris persoanei/organului care are competenţa legală de numire în funcţie, cu excepţia situaţiei în care conducătorul autorităţii publice a primit de la Centrul Naţional Anticorupţie raportul privind rezultatele evaluării integrităţii instituţionale pînă la finalizarea procedurilor disciplinare*" [100, art. 65 alin. (1)]. Deși și în caz de demisie, se emite actul administrativ.

Legislația României, spre exemplu, într-o situația similară, prevede clar: „*Încetarea raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici se face prin act administrativ al persoanei care are competenţa legală de numire în funcţia publică şi are loc în următoarele condiţii: de drept; prin acordul părţilor, consemnat în scris; prin eliberare din funcţia publică; prin destituire din funcţia publică; prin demisie*" [112, art. 97].

Prin urmare, putem menționa faptul că, învestirea în funcție a funcționarilor publici din APL este reglementată în mod detaliat de legea-cadru nr. 158/2008. Modalitățile de angajare în funcțiile publice sunt reglementate într-o manieră democratică, dificultatea constând în lipsa de experiență în organizarea concursului de angajare, de elaborare a criteriilor și cerințelor de performanță față de candidații la funcția publică. Condițiile de încetare a funcției publice, de asemenea, sunt reglementate în mod exhaustiv de legislația în vigoare, fapt care constituie o garanție împotriva abuzului din partea angajatorului și asigură continuitatea în funcția publică.

b) Angajarea și eliberarea din funcție a salariatului

Angajarea salariaţilor este condiţionată de anumite cerințe generale prevăzute de legislația muncii. Aceste condiţii au caracter general sau special. Condiţiile generale sunt prevăzute pentru toate categoriile de salariaţi, condiţiile speciale sunt înaintate anumitor categorii de salariaţi. O condiţie generală este atingerea vârstei necesare pentru încadrare în muncă. La condiţiile speciale pot fi atribuite: examenul obligatoriu la angajare, actul de alegere sau numire în funcţie pentru alte funcţii etc. Cetăţeanul capătă statutul de salariat din momentul încheierii contractului individual de muncă [117, p. 62].

Salariații din cadrul autorităților publice locale, sunt angajați printr-un contract individual de muncă, negociat şi încheiat (pe o durată determinată sau nedeterminată), în condițiile prevăzute de Codul muncii și care constă într-o: „*înţelegere dintre salariat şi angajator, prin care salariatul se obligă să presteze o muncă într-o anumită specialitate, calificare sau funcţie, să respecte regulamentul intern al unităţii, iar angajatorul se obligă să-i asigure condiţiile de muncă prevăzute de prezentul cod, de alte acte normative ce conţin norme ale dreptului muncii,*

de contractul colectiv de muncă, precum şi să achite la timp şi integral salariul" [31, art. 45, 49, 54].

Prin contractul individual de muncă se face legalizarea angajării salariatului în cadrul autorităţii publice executive locale prin emiterea dispoziţiei de angajare de către primar în cazul angajării salariatului în aparatul de lucru al primarului sau de către preşedintele raionului, în cazul angajării salariatului în aparatul de lucru al preşedintelui raionului. Dispoziţia trebuie să fie adusă la cunoştinţa lui, sub semnătură, în termen de 3 zile lucrătoare de la data semnării de către părţi a contractului individual de muncă [148, p. 77].

Destituirea din funcție (încetarea contractului individual de muncă) a salariatului se face, ca și în cazul funcționarului public, în baza unui act administrativ individual – dispoziție [31, art. 81 alin. (3)].

Legislația în vigoare prevede mai multe condiții de încetare a contractului individual de munca a salariatului, cum ar fi:

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

- din inițiativa administrației pentru următoarele motive: „*a) rezultatul nesatisfăcător al perioadei de probă (art. 63 alin.(2)); b) lichidarea unităţii sau încetarea activităţii angajatorului persoană fizică; c) reducerea numărului sau a statelor de personal din unitate; d) constatarea faptului că salariatul nu corespunde funcţiei deţinute sau muncii prestate din cauza stării de sănătate, în conformitate cu certificatul medical; e) constatarea faptului că salariatul nu corespunde funcţiei deţinute sau muncii prestate ca urmare a calificării insuficiente, confirmate prin hotărâre a comisiei de atestare; f) schimbarea proprietarului unităţii (în privinţa conducătorului unităţii, a adjuncţilor săi, a contabilului-şef); g) încălcarea repetată, pe parcursul unui an, a obligaţiilor de muncă, dacă anterior au fost aplicate sancţiuni disciplinare; h) absenţa fără motive întemeiate de la lucru mai mult de 4 ore consecutive în timpul zilei de muncă; i) prezentarea la lucru în stare de ebrietate alcoolică, narcotică sau toxică, stabilită în modul prevăzut la art. 76 lit. k); j) săvârşirea la locul de muncă a unei sustrageri (inclusiv în proporţii mici) din patrimoniul unităţii, stabilite prin hotărâre a instanţei de judecată sau a organului de competenţa căruia ţine aplicarea sancţiunilor administrative; k) comiterea de către salariatul care mânuieşte nemijlocit valori băneşti sau materiale a unor acţiuni culpabile dacă aceste acţiuni pot servi temei pentru pierderea încrederii angajatorului faţă de salariatul respectiv; l) încălcarea gravă repetată, pe parcursul unui an, a statutului instituţiei de învăţământ de către un cadru didactic (art. 301); m) comiterea de către salariatul care îndeplineşte funcţii educative a unei fapte imorale incompatibile cu funcţia deţinută; n)*

aplicarea, chiar şi o singură dată, de către un cadru didactic a violenţei fizice sau psihice faţă de discipoli (art. 301); o) semnarea de către conducătorul unităţii (filialei, subdiviziunii), de către adjuncţii săi sau de către contabilul-şef a unui act juridic nefondat care a cauzat prejudicii materiale unităţii; p) încălcarea gravă, chiar şi o singură dată, a obligaţiilor de muncă de către conducătorul unităţii, de către adjuncţii săi sau de către contabilul-şef; r) prezentarea de către salariat angajatorului, la încheierea contractului individual de muncă, a unor documente false (art. 57 alin.(1)), fapt confirmat în modul stabilit; s) încheierea, vizând salariaţii ce prestează munca prin cumul, a unui contract individual de muncă cu o altă persoană care va exercita profesia, specialitatea sau funcţia respectivă ca profesie, specialitate sau funcţie de bază (art. 273); t) restabilirea la locul de muncă, conform hotărârii instanţei de judecată, a persoanei care a îndeplinit anterior munca respectivă, dacă permutarea sau transferul salariatului la o altă muncă conform prezentului cod nu sunt posibile; u) transferarea salariatului la o altă unitate cu acordul celui transferat şi al ambilor angajatori; v) refuzul salariatului de a continua munca în legătură cu schimbarea proprietarului unităţii sau reorganizarea acesteia, precum şi a transferării unităţii în subordinea unui alt organ; x) refuzul salariatului de a fi transferat la o altă muncă pentru motive de sănătate, conform certificatului medical, refuzului salariatului de a fi transferat în altă localitate în legătură cu mutarea unităţii în această localitate (art. 74 alin. (1)); precum şi z) pentru alte motive prevăzute de prezentul cod şi de alte acte legislative" [31, art. 86];

- în circumstanţe ce nu depind de voinţa părţilor, în caz de: „*a) deces al salariatului, declarare a acestuia decedat sau dispărut fără urmă prin hotărâre a instanţei de judecată; b) deces al angajatorului persoană fizică, declarare a acestuia decedat sau dispărut fără urmă prin hotărâre a instanţei de judecată; c) constatare a nulităţii contractului prin hotărâre a instanţei de judecată – de la data rămânerii definitive a hotărârii respective, cu excepţia cazurilor prevăzute la art. 84 alin. (3); d) retragere, de către autorităţile competente, a autorizaţiei (licenţei) de activitate a unităţii – de la data retragerii acesteia; e) aplicare a pedepsei penale salariatului, prin hotărâre a instanţei de judecată, care exclude posibilitatea de a continua munca la unitate - de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti; f) expirare a termenului contractului individual de muncă pe durată determinată – de la data prevăzută în contract, cu excepţia cazului când raporturile de muncă continuă de fapt şi nici una dintre părţi nu a cerut încetarea lor, precum şi a cazului prevăzut la art. 83 alin. (3); g) finalizare a lucrării prevăzute de contractul individual de muncă încheiat pentru perioada îndeplinirii unei anumite lucrări; h) încheiere a sezonului, în cazul contractului individual de muncă pentru îndeplinirea lucrărilor sezoniere; i) atingere a vârstei de 65 de ani de către conducătorul unităţii de stat ,*

inclusiv municipale, sau al unităţii cu capital majoritar de stat; j) forţă majoră, confirmată în modul stabilit, care exclude posibilitatea continuării raporturilor de muncă; k) alte temeiuri prevăzute la art. 305 (a) rechemare, în modul stabilit de Guvern; b) declarare a salariatului „persona non grata"; precum şi c) în alte cazuri prevăzute de legislaţia în vigoare) şi 310" [31, art. 82].

Comparând condițiile de încetare a raportului de serviciu al funcționarului public cu cele de încetare a raportului de muncă al salariatului din cadrul autorităţilor publice locale, observăm că, acestea din urmă sunt mai multe și mai diverse. Iar, în ce privește condițiile de agajare (învestire) în funcție, pentru ocuparea unei funcții publice sunt înaintate mult mai multe cerinţe.

Aceasta se datorează naturii regimului juridic aplicabil acestor două categorii de personal din cadrul APL. Funcționarilor publici li se aplică un regim de drept public (cu exigențe și restricții specifice exercitării puterii publice) de la angajare până la încetarea raporturilor de serviciu, pe când salariaților le este aplicat un regim de drept privat, care este mult mai liberal.

3. 3. Competența funcționarului public și a altor categorii de personal

a) Competența funcționarilor publici

După cum am menționat în capitolul anterior, competența, ca element al statutului juridic al funcționarului public și al salariatului include: drepturile, obligațiile, restricţiile și exigenţele cu care, funcționarul (salariatul) este învestit prin lege în scopul exercitării funcției încredințate. Competența aparține funcției și nu funcționarului, acesta, doar exercitând (realizând în practică) această competență. În opinia unor autori, funcţionarul, odată învestit legal într-o anumită funcţie, are dreptul să o exercite, în condiţiile create de administraţia publică.

Competența (drepturile și obligațiile) funcţionarilor publici este strict determinată de legislație și poartă un caracter general, impersonal şi unilateral pentru toţi funcţionarii publici; ea nu poate fi modificată decât pe aceeaşi cale, ori de câte ori acest lucru este necesar în interesul general. Funcţionarul public nu are deci drepturi subiective faţă de administraţie şi nu are posibilitatea legală să ceară modificarea acestor drepturi sau să se opună modificării lor.

După cum menționează prof. Victor Guţuleac, drepturile şi obligaţiile funcţionarilor publici se stabilesc, de regulă, în limitele competenţei organelor, în care ei sunt încadraţi în serviciul public; poartă caracter oficial; individualitatea lor constă în aceea că, drepturile lor în acelaşi timp sunt şi obligativităţi, deoarece ele trebuie să fie executate în interesul serviciului, iar obligaţiile sunt drepturile, deoarece în caz contrar obligaţiile nu pot fi puse în aplicare; funcţionarii publici au dreptul la promovare în serviciu, adică dreptul la carieră, la înlesniri speciale, dar și responsabilitate înaltă pentru săvârşirea contravenţiilor [214, p. 135].

Unele din caracteristicile menţionate mai sus sunt discutabile, fiind preluate din sistemul sovietic şi care contravin criteriilor europene de apreciere a competenței funcționarilor publici. Ne referim aici la ***înlesniri,*** fapt care transformă funcţionarii într-o castă privilegiată a societăţii.

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

- „*să examineze probleme şi să ia decizii în limitele competenţei sale;*

- *să solicite, în limitele competenţei sale, şi să primească informaţia necesară de la alte autorităţi publice, precum şi de la persoane fizice şi juridice, indiferent de tipul de proprietate şi forma lor juridică de organizare;*

- *să-şi cunoască drepturile şi atribuţiile stipulate în fişa postului;*

- *să beneficieze de condiţii normale de muncă şi igienă, de natură, să-i ocrotească sănătatea şi integritatea fizică şi psihică, precum şi de un salariu corespunzător complexităţii atribuţiilor funcţiei;*

- *să se adreseze Guvernului asupra cazurilor de încălcare a legislaţiei referitoare la funcţia publică şi la statutul funcţionarului public;*

- *dreptul de a fi promovat într-o funcţie publică superioară*".

În opinia unor autori, drepturile funcționarilor publici nu pot fi privite ca și drepturi fundamentale ale oricărui cetățean, lăsate la atitudinea acestora de a se folosi sau nu de ele. Ele trebuie privite ca împuterniciri, atribuții sau elemente necesare pentru realizarea acestora din urmă. Spre exemplu, funcționarul public, având dreptul să examineze cereri și să ia decizii, aceasta presupune și obligația lor de a exercita acest drept, ori de câte ori este necesar [131, p. 112].

În principiu, și legiuitorul acceptă această idee. Astfel, în art. 37, alin. (1) din Legea nr. 158/2008 se prevede următoarele: „*Funcţionarul public are dreptul şi obligaţia de a-şi perfecţiona, în mod continuu, abilităţile şi pregătirea profesională*". După cum vedem, în acest caz, legea prevede expres că dreptul la perfecţionare nu este numai un drept ci şi o obligaţie. Asemenea concretizare ar fi binevenită pentru toate drepturile funcţionarilor stabilite de lege.

În societate nu există drepturi şi obligaţii independente unele de altele. Fiecărui drept îi corespunde o obligaţie corelativă şi fiecare obligaţie naşte, la rândul ei, un drept.

Astfel, ***obligațiile funcționarului public***, sunt consacrate în art. 22 alin. (1) din Legea nr. 158/2008 și sunt următoarele:

- „*să respecte Constituţia, legislaţia în vigoare, precum şi tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte;*

- *să respecte cu stricteţe drepturile şi libertăţile cetăţenilor;*

- să fie loial autorităţii publice în care activează;

- să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate şi promptitudine, în spirit de iniţiativă şi colegialitate toate atribuţiile de serviciu;

- să păstreze, în conformitate cu legea, secretul de stat, precum şi confidenţialitatea în legătură cu faptele, informaţiile sau documentele de care ia cunoştinţă în exerciţiul funcţiei publice, cu excepţia informaţiilor considerate de interes public;

- să respecte normele de conduită profesională prevăzute de lege;

- să respecte prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrităţii instituţionale;

- să respecte regulamentul intern".

De asemenea, funcționarul public este obligat „*să se conformeze dispoziţiilor (ordinelor, poruncilor, indicaţiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct şi de la conducătorul autorităţii publice în care îşi exercită funcţia publică"* [100, art. 23]; *„să prezinte, în condiţiile legii, declaraţia de avere şi interese personale; să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese, al incompatibilităţilor, restricţiilor şi cadourilor*" [100, art. 24 alin. (1) şi (2)].

Acestea sunt cele mai generale obligaţii, care se referă la toţi funcţionarii, iar pentru fiecare categorie de funcţionari legiuitorul stabileşte şi alte obligaţii corespunzătoare activităţii acestora.

O categorie de obligaţii asemănătoare ale funcţionarului public sunt prevăzute și în Codul de conduită al funcționarului public din Republica Moldova nr. 25 din 22.02.08 [101]. Acest Cod „*reglementează conduita funcționarului public în exercitarea funcției publice…în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice*" [101, art. 1]. De asemenea, stabilește obligații ca "*să nu admită influenţe necorespunzătoare, în sensul Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrităţii instituţionale"* [101, art. 11^1] sau „*să evite conflictul de interese. Orice conflict de interese declarat de către un candidat la funcția publică trebuie să fie aplanat până la numirea sa în funcție*" [101, art. 12]. Procedura privind declararea și soluționarea conflictelor de interese este reglementată de Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale [109].

Asemenea obligații sunt stabilite funcționarilor publici în toate statele democratice. Spre exemplu, în Franța, acestora le sunt stabilite: obligația îndeplinirii serviciului; obligația de supunere ierarhică; obligația de imparțialitate (abținerea de la orice favoritism și nepotism și asigurarea egalității de tratament); obligația de discreție și de păstrare a secretului profesional

[79, p. 343], discreția profesională, care trebuie conciliată cu regulile privind transparența administrativă [160, p. 133]. La rândul lor, în România, funcționarii publici au următoarele obligații: să se consacre activității profesionale și îndeplinirii atribuțiilor funcției, să respecte normele de conduită profesională şi civică, să respecte programul de lucru, să îndeplinească cu fidelitate și în mod conștiincios îndatoririle de serviciu, să se conformeze ordinelor și instrucțiunilor superiorilor, cu excepția celor vădit ilegale, să păstreze secretului de stat și profesional, să furnizeze către public informația cerută, să se abțină de la orice act care să compromită prestigiul funcției pe care o deține, să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese şi al incompatibilităţilor ș. a. [112, art. 43-49].

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

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

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

- *funcţionarul public nu este în drept să desfăşoare activitate de întreprinzător, cu excepţia calităţii de fondator al societăţii comerciale, ori să înlesnească, în virtutea funcţiei sale, activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice şi juridice;*

- *funcţionarul public poate cumula, în cadrul autorităţii publice în care îşi desfăşoară activitatea, atribuţiile funcţiei sale cu atribuţiile funcţiei publice temporar vacante;*

- *funcţionarul public nu poate fi mandatar al unor terţe persoane în autoritatea publică în care îşi desfăşoară activitatea;*

- *alte incompatibilităţi şi conflicte de interese se stabilesc prin legislaţie specială”*.

Restricțiile stabilite de legislația în vigoare se referă la ierarhia funcției publice și la limitarea dreptului de a primi cadouri. Astfel, „*funcţionarul public nu poate exercita o funcţie*

publică în subordinea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soţ/soţie, părinte, frate şi soră a soţului/soţiei) în cadrul aceleiaşi autorităţi publice. Persoanele care se află în asemenea situaţie vor întreprinde acţiuni în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite în termen de 2 luni. În cazul în care, această condiţie nu se respectă, funcţionarul public se transferă într-o funcţie care ar exclude o astfel de subordonare, iar dacă transferul nu este posibil, acesta este eliberat din funcţia publică deţinută" [100, art. 26].

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

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

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

În opinia noastră, pentru optimizarea activității administrației publice, ar fi binevenită completarea legislației cu încă o restricție pe care o regăsim în legislația României, cu următorul conținut: „*funcționarilor publici le este interzis să primească direct cereri a căror rezolvare intră în competenţa lor sau să discute direct cu petenţii, cu excepţia celor cărora le sunt stabilite*

asemenea atribuţii, precum şi să intervină pentru soluţionarea acestor cereri" [112, art. 48 alin. (2)]. Chiar dacă, această faptă este consacrată în legislația noastră ca abatere disciplinară (art. 57 c), Legea nr. 158/2008), totuși, indicarea acestor acțiuni ca restricții ar fi mult mai eficientă.

Garanțiile sociale Conform Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 funcţionarului public i se acordă ajutoare materiale în vederea soluţionării problemelor sociale şi de trai în conformitate cu legea. La fel, funcţionarul public beneficiază de pensie în condiţiile Legii privind pensiile de asigurări sociale de stat [100, art. 42 alin. (1) și (2)].

b) Competența salariaților

După cum am menționat mai sus, salariații sunt supuși regimului juridic de drept privat, stabilit de Codul muncii, care prevede „*Nivelul minim al drepturilor şi garanţiilor de muncă pentru salariaţi. Contractele individuale de muncă, contractele colective de muncă şi convenţiile colective pot stabili pentru salariaţi drepturi şi garanţii de muncă suplimentare*" [31, art. 11]. Dintre acestea putem menționa următoarele ***drepturi*** [31, art. 9]:

- „*la încheierea, modificarea, suspendarea şi desfacerea contractului individual de muncă;*

- *dreptul la muncă, conform clauzelor contractului individual de muncă;*

- *la achitarea la timp şi integrală a salariului;*

- *la odihnă;*

- *la informare deplină şi veridică despre condiţiile de muncă şi cerinţele faţă de protecţia şi igiena muncii la locul de muncă;*

- *la adresare către angajator, patronate, sindicate, organele administraţiei publice centrale şi locale, organele de jurisdicţie a muncii;*

- *la formare profesională, reciclare şi perfecţionare;*

- *la libera asociere în sindicate, inclusiv la constituirea de organizaţii sindicale şi aderarea la acestea pentru apărarea drepturilor sale de muncă;*

- *la purtare de negocieri colective şi încheiere a contractului colectiv de muncă;*

- *la apărare, prin metode neinterzise de lege, a drepturilor sale de muncă, a libertăţilor şi intereselor sale legitime;*

- *la soluţionarea litigiilor individuale de muncă şi a conflictelor colective de muncă, inclusiv dreptul la grevă;*

- *la repararea prejudiciului material şi a celui moral cauzat în legătură cu îndeplinirea obligaţiilor de muncă;*

- *la asigurarea socială şi medicală obligatorie*".

Și, respectiv, ***obligații***:

- „*să-şi îndeplinească conştiincios obligaţiile de muncă prevăzute de contractul individual*

de muncă;

- să îndeplinească normele de muncă stabilite;

- să respecte cerinţele regulamentului intern al unităţii şi să poarte în permanenţă asupra sa permisul nominal de acces la locul de muncă, acordat de angajator;

- să respecte disciplina muncii;

- să manifeste un comportament nediscriminatoriu în raport cu ceilalţi salariaţi şi cu angajatorul;

- să respecte dreptul la demnitate în muncă al celorlalţi salariaţi;

- să respecte cerinţele de protecţie şi igienă a muncii;

- să manifeste o atitudine gospodărească faţă de bunurile angajatorului şi ale altor salariaţi;

- să informeze de îndată angajatorul sau conducătorul nemijlocit despre orice situaţie care prezintă pericol pentru viaţa şi sănătatea oamenilor sau pentru integritatea patrimoniului angajatorului;

- să achite contribuţiile de asigurări sociale de stat obligatorii şi primele de asigurare obligatorie de asistenţă medicală în modul stabilit; să îndeplinească alte obligaţii prevăzute de legislaţia în vigoare, de contractul colectiv de muncă şi de convenţiile colective" [31, art. 9 alin. (1) și (2)].

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

Garanţiile juridice ale acestor drepturi şi obligaţii de muncă sunt măsurile juridice fixate în legislaţia muncii [117, p. 62].

Spre exemplu, în caz de „*deplasare în interes de serviciu; transferare la lucru într-o altă localitate; îmbinare a muncii cu studiile; încetare a contractului individual de muncă; precum şi în alte cazuri*".

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

3. 4. Responsabilitate şi răspunderea juridică a funcționarului și a altor categorii de personal

a) Responsabilitatea şi răspunderea juridică a funcționarilor publici

Pe lângă drepturi, obligaţii, atribuţii şi competenţe, statutul juridic al funcționarului public include responsabilitatea și răspunderea juridică a acestuia, care urmăreşte atât un scop preventiv, cât și unul sancționator.

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

După cum se menţionează, responsabilitatea, în cazul funcţionarilor publici, înseamnă existenţa unei atitudini pline de solicitudine faţă de problemele cetăţenilor, implicarea lor cu obiectivitate şi profesionalism în realizarea sarcinilor funcţiilor lor, funcţii înţelese ca adevărate misiuni sociale [79, p. 365].

În opoziție cu atitudinea conștientă de responsabilitate socială a funcționarilor publici se află atitudinea de delăsare, indiferenţă și birocratism față de problemele celor pe care trebuie sa-i slujească. Atunci cînd funcționarii publici savârșesc abateri, produc prejudicii și tulburări bunului mers al activității sau prestigiului autorităților din care fac parte, savârșesc abuzuri de orice natură sau vatămă drepturile și interesele legitime ale cetaților, intervine ceea ce se numește răspunderea juridică a acestora.

În același context, prof. Antonie Iorgovan menționează că, formarea funcţionarilor cu un înalt spirit de responsabilitate, în condiţiile societăţii moderne, trebuie să fie o preocupare permanentă nu numai a teoreticienilor şi a ştiinţei administrative, dar şi a leguitorilor şi a guvernanţilor. În unele ţări, susține autorul, s-a format un adevărat cult pentru funcţia publică şi funcţionarul public. Iar, o dimensiune aparte în procesul de formare a spiritului de responsabilitate al funcţionarilor publici o are şcoala în care ei se formează ca specialişti, ca profesionişti în probleme de administraţie. Tocmai de aceea, în cadrul procesului de instrucţie şi educaţie a celor care se pregătesc pentru funcţiile din administraţia publică trebuie realizată o conjugare mai accentuată a tuturor factorilor educaţionali [79, p. 366].

Responsabilitatea funcționarilor este strâns legată de comportamentul etic al acestora. În

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

Condiția de a avea o 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.

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

De asemenea, trebuie să se țină cont de faptul că, în contextul dreptului comunitar, cadrul normativ privind funcţia publică a fost influenţat de adoptarea de către Comisia Europeană a Cărţii Albe cu privire la reforma administrativă încă din martie 2000. Acest document a evidenţiat principiile administraţiei publice la nivel european, punându-se accent pe calitatea serviciilor oferite, independenţa funcţionarilor, angajarea, răspunderea acestora pentru toate faptele săvârşite, eficienţa şi transparenţa serviciului public prestat cetăţenilor europeni, inclusiv și principiul responsabilității. După cum vedem, responsabilitatea este unul din principiile de bază a bunei guvernări. Implementarea acestuia, însă solicită eforturi considerabile, inclusiv de instruire a funcționarilor publici, și o monitorizare (supraveghere) permanentă. Astfel, în literatura de specialitate se afirmă faptul că, respectarea principiului responsabilității poate fi supravegheată prin controlul exercitat de public, dar nu în ultimul rând, supravegherea trebuie să vină pe calea sistemului ierarhic și din partea colegilor [155, p. 188].

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

din sfera executivă [26, p. 42-43].

În acest context, considerăm că, legea trebuie să prevadă doar cele mai generale norme deontologice pentru funcționarii publici, iar fiecare autoritate publică, inclusiv autoritățile publice locale, trebuie să-și elaboreze, în baza acestora propriul Regulament de conduită, și, implicit, propria Comisie de etică, care să examineze și să sancționeze abaterile de la normele de etică stabilite.

Răspunderea juridică a funcționarului public, menționează unii autori, intervine ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite în timpul exercitării funcției sau în legătură cu exercitarea acesteia [131, p. 117]. Responsabilitatea, însă, ține de moralitate și de încălcarea normelor etice. Aceasta precede răspunderea şi o poate elimina, în cazul în care este conștientizată.

Potrivit legislației în vigoare, funcționarii publici sunt obligați să respecte legile și celelalte acte juridice, aplicabile raporturilor sociale la care participă, inclusiv, cele ce țin de regimul conflictului de interese, al incompatibilităților și interdicțiilor [100, art. 22 și 23 alin. (1)]. Respectarea acestor obligații este asigurată, de asemenea, prin lege. Astfel, „*pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravenţiile sau infracţiunile săvârşite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuţiilor funcţiei, poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă sau penală, după caz*" [100, art. 56].

Dintre formele răspunderii juridice a funcționarilor publici, menționate de această lege, doar răspunderea disciplinară este consacrată în Legea-cadru nr. 158/2008, iar celelalte (civilă, administrativă și penală) sunt reglementate de legislația civilă, penală, contravențională și de instituția contenciosului administrativ. Deși nu este prea clar ce a avut în vedere legiuitorul menționând că funcționarul public poartă răspundere civilă pentru fapte ilicite săvârșite în timpul exercitării funcției, considerăm că acesta s-a referit la funcțiile în care angajatul încheie un acord suplimentar de răspundere materială (prevăzut de Codul muncii) pentru daunele aduse bunurilor materiale încredințate pentru utilizare în scop de serviciu (aparate electronice, mobilier ș. a.), cu condiția că vinovăția acestuia este vădită.

După cum am 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. Astfel, la răspunderea administrativă rămân, cu certitudine, celelalte două forme: administrativ-disciplinară, reglementată de Legea nr. 158/2008 și administrativ-patrimonială, consacrată în Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000. Prin urmare, în Legea respectivă ar fi binevenit să fie reglementate următoarele forme de răspundere care pot fi aplicate funcţionarului public: *administrativă: administrativ-disciplinară* și *administrativ-*

patrimonială (contenciosul administrativ); *contravențională, penală*.

Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici este consacrată în Legea-cadru privind funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008. În opinia noastră, aceasta constituie un progres în determinarea statutului juridic al funcționarului public, dat fiind faptul că până în 2008, răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici era reglementată de Codul muncii, la fel ca și cea a oricărui angajat (salariat). Ne-am expus părerea de mai multe ori în acest sens, considerând că funcționarul public, ca reprezentant (purtător) al puterii publice, urmează a fi tras la răspundere administrativ-disciplinară mult mai strictă decât simplii angajați [131, p. 119].

Spre deosebire de Codul muncii, Legea-cadru nr. 158/2008 stabilește mai multe abateri disciplinare specifice, care aduc atingere procesului de administrare, cum ar fi:

- „*întârzierea sistematică la serviciu;*

- *absenţele nemotivate de la serviciu mai mult de 4 ore pe parcursul unei zile lucrătoare;*

- *intervenţiile în favoarea soluţionării unor cereri în afara cadrului legal;*

- *nerespectarea cerinţelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidenţialităţii informaţiilor de care funcţionarul public ia cunoştinţă în exerciţiul funcţiei;*

- *refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile şi atribuţiile de serviciu;*

- *neglijenţa repetată sau tergiversarea sistematică a îndeplinirii sarcinilor;*

- *acţiunile care aduc atingere prestigiului autorităţii publice în care activează;*

- *încălcarea normelor de conduită a funcţionarului public;*

- *desfăşurarea în timpul programului de muncă a unor activităţi cu caracter politic;*

- *încălcarea prevederilor referitoare la obligaţii, incompatibilităţi, conflict de interese şi restricţii stabilite prin lege;*

- *încălcarea regulilor de organizare şi desfăşurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanţelor profesionale ale funcţionarilor publici;*

- *alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislaţia din domeniul funcţiei publice şi funcţionarilor publici*" [100, art. 57].

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

Sancţiunile disciplinare aplicabile funcționarului public în caz de săvârșire a faptelor menționate mai sus sunt [100, art. 58]:

- „*avertisment;*

- *mustrare;*

- *mustrare aspră;*

- *suspendarea dreptului de a fi promovat în funcţie în decursul unui an;*

- *suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani;*

- *destituirea din funcţia publică*".

De asemenea, în aceeași Lege este consacrată și procedura de aplicare a sancţiunilor disciplinare față de funcționarul public. Totodată, Cancelaria de Stat a RM a elaborat Ghid metodic de „Aplicarea sancţiunii disciplinare funcţionarului public" [237].

Astfel, „*sancţiunea disciplinară, cu excepţia avertismentului, nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate şi după audierea echitabilă a funcţionarului public de către comisia de disciplină*" [100, art. 59]. Toate autoritățile publice sunt obligate să constituie o comisie de disciplină printr-un act administrativ al conducătorului său, care trebuie să întrunească câteva elemente obligatorii, cum ar fi: „includerea în calitate de membru al comisiei a reprezentanţilor organelor sindicale sau reprezentanţilor funcţionarilor publici, iar numărul membrilor comisiei de disciplină este, de regulă, - 5, și ca excepție, - 3, în cazul autorităților publice locale (din Regulamentul cu privire la activitatea comisiei de disciplină) [100, Anexa nr. 7, pct. 4-12].

Procedura trebuie să fie efectuată în termen de cel mult o lună de la data constatării faptei. La individualizarea sancţiunii disciplinare se va ţine cont de cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare, de circumstanţele în care aceasta a fost săvârşită, de comportamentul funcţionarului public în timpul serviciului, precum şi de existenţa altor sancţiuni disciplinare al căror termen nu a expirat. După cercetarea prealabilă, comisia de disciplină propune autorităţii publice respective sancţiunea aplicabilă funcţionarului public vinovat.

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

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

adoptarea actului administrativ de aplicare a răspunderii și de sancționare a funcționarului public de către autoritatea administrației publice.

Actul administrativ de sancționare disciplinară este adus la cunoștință făptuitorului în termen de 5 zile de la emitere. Refuzul funcţionarului public de a se prezenta la audiere, de a-şi prezenta argumentele sau de a semna declaraţia privitoare la abaterile disciplinare care i se impută, precum şi refuzul funcţionarului public de a semna actul administrativ cu privire la aplicarea sancţiunii disciplinare se consemnează într-un proces-verbal. În cazul în care fapta funcţionarului public conţine componentele unei abateri disciplinare şi ale unei infracţiuni, procedura cercetării de către comisia de disciplină se suspendă până la dispunerea neînceperii urmăririi penale și a scoaterii de sub urmărire penală, ori încetării urmăririi penale, sau până la data la care instanţa de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal. De asemenea, „*actul administrativ de sancţionare disciplinară poate fi atacat de către funcţionarul public în instanţa de contencios administrativ*. *Termenul de acţiune a sancţiunii disciplinare nu poate depăşi un an de la data aplicării*. *Dacă pe parcursul acestui termen, funcţionarul public nu va fi supus unei noi sancţiuni disciplinare, se consideră că lui nu i s-a aplicat sancţiunea disciplinară*", adică se sting antecedentele de sancționare disciplinară [100, art. 60].

Ținem să menționăm faptul că, până la adoptarea legii cadru nr. 158/2008, răspunderea disciplinară se aplica funcționarilor publici, ca oricărui salariat, în condițiile prevederilor Codului muncii. O dată cu adoptarea noului cadru normativ, atât numărul abaterilor disciplinare și a sancțiunilor a crescut, cât și calitatea acestora, fiind aduse în concordanță cu standardele europene.

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

Răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarilor publici îşi are fundamentul constituțional în art. 53 alin. (1) din Constituție și este reglementată de Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, având drept scop: „*contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităţilor publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea şi disciplinarea activităţii autorităţilor publice, asigurarea ordinii de drept*", astfel încât, „*orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei*

cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente pentru a obţine anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată" [90, art. 1].

Din analiza acestei norme, observăm că, răspunderea administrativ-patrimonială constă din două aspecte: a) anularea actului administrativ vătămător sau obligarea autorității publice să rezolve cererea persoanei vătămate, referitoare la un drept recunoscut de lege; și b) despăgubirea (repararea prejudiciului cauzat de actul administrativ ilicit sau de refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Răspunderea contravențională a funcționarului public din Republica Moldova este, după cum am menționat, consacrată în Codul contravenţional nr. 218-XVI din 24.10.08, care definește funcționarul public (deși utilizează denumirea improprie de „*persoane cu funcții de răspundere*”) ca fiind un subiect special al faptei contravenționale [35, art. 16 alin (6)].

Fapta contravențională săvârșită de funcționarul public trebuie să aibă loc în timpul, și în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Astfel, funcţionarul public, conform Codului contravenţional, poate fi tras la răspunderea contravenţională pentru săvârşirea contravenţiilor prevăzute în art. 264 și în Capitolul XVI „Contravenţii ce afectează activitatea autorităţilor publice”, care nemijlocit este legată de funcţionarii publici din cadrul acestor autorităţi.

Procedura de constatare, contestare și aplicare a contravenției este prevăzută în art. 440-464. Atacarea hotărârii judecătorești se reglementează conform Cap. VIII şi Cap. IX din Codul respectiv [35].

Răspunderea penală a funcționarului public este reglementată de Codul penal nr. 985-XV din 18.04.2002 [32] într-un capitol separat, Capitolul XV (art. 324-332), întitulat „*Infracţiuni contra bunei desfăşurări a activităţii în sfera publică*”, care cuprinde următoarele infracțiuni: *coruperea pasivă; coruperea activă; traficul de influenţă; abuzul de putere sau abuzul de serviciu; excesul de putere sau depăşirea atribuţiilor de serviciu; neglijenţa în serviciu; încălcarea regimului de confidenţialitate a informaţiilor din declaraţiile cu privire la venituri şi proprietate; falsul în acte publice.*

Răspunderea penală este cea mai gravă formă de răspundere aplicabilă funcționarilor publici, în cazul săvârșirii de către aceștia a infracțiunilor enumerate mai sus, în legătură cu realizarea îndatoririlor de serviciu sau în timpul executării lor.

Ca măsură de asigurare a corectitudinii (eficienței) aplicării răspunderii penale, legislația în vigoare prevede suspendarea raporturilor de serviciu de către autoritatea publică, în următoarele

cazuri: „*dacă funcţionarul public este arestat preventiv sau îi este aplicat arestul administrativ; pe durata anchetei de serviciu în privinţa funcţionarului public, dacă exercitarea în continuare a atribuţiilor de către acesta ar putea afecta desfăşurarea obiectivă a anchetei şi rezultatele acesteia; în cazul recunoaşterii în calitate de bănuit sau emiterii în privinţa acestuia a ordonanţei de punere sub învinuire, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti*" [100, art. 53].

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

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

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

b) Răspunderea juridică a salariatului

Răspunderea juridică pentru încălcarea obligaţiilor de muncă de către salariaţi este stabilită

sub formă de sancţiuni prevăzute în legislaţia muncii, legislaţia penală, legislaţia administrativă [117, p. 62] şi legislaţia contravenţională.

Formal, salariații din aparatul executiv al autorităților publice locale sunt supuși aceloraşi forme de răspundere juridică ca și funcționarii publici, însă formele răspunderii juridice a funcţionarilor publici şi a salariaţilor diferă, datorită regimului juridic aplicabil pe perioada de angajare de drept public pentru primii, și, respectiv, de drept privat pentru cei din urmă. Astfel:

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

- dacă, funcţionarii publici poartă răspundere administrativ-patrimonială în conformitate cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000, atunci salariaţii pot fi traşi la răspunderea materială în baza Codului civil și a Codului muncii;

- în cazul răspunderii penale şi celei contravenţionale, salariaţii sunt subiecţi generali ai infracţiunii sau contravenţiei, pe când, funcţionarii publici sunt subiecţi speciali.

Astfel, Codul muncii nr. 154/2003 reglementează două forme de răspundere a salariaților: ***răspunderea disciplinară*** (art. 206-211) şi ***răspunderea materială*** (art. 333-347).

Analizând articolele care se referă la răspunderea disciplinară, putem observa că acestea consacră doar sancțiunile disciplinare, organele și procedura de aplicare a lor, pe când, abaterile disciplinare lipsesc. Prin urmare, acestea trebuie să fie prevăzute în Regulamentele interne ale instituțiilor publice și private, care au personal angajat. Conform art. 199 alin. (1) lit. e) din Codul muncii conținutul regulamentului intern al unității trebuie să conțină prevederi și cu privire la sancţiunile aplicabile potrivit legislaţiei în vigoare.

Având în vedere acest fapt, angajatorul trebuie să fie foarte atent la întocmirea regulamentului intern al unității și anume la determinarea abaterilor disciplinare, deoarece, după cum se precizează în literatura de specialitate, în urma săvârșirii abaterii disciplinare, salariatul vinovat încalcă una sau mai multe obligații de muncă. În același timp, el atentează la relațiile sociale, care se formează în interiorul unității și care vizează, concomitent, disciplina la locul de muncă și ordinea interioară a unității. Adică poate fi recunoscută drept abatere disciplinară nu numai încălcarea obligațiilor de seviciu, ci și a regulilor de comportare [161, p. 348].

Conform art. 206 alin. (1) „*pentru încălcarea disciplinei de muncă angajatorul are dreptul să aplice faţă de salariat următoarele sancţiuni disciplinare: avertismentul; mustrarea; mustrarea aspră; concedierea (în temeiurile prevăzute la art. 86 alin. (1) lit. g)-r)*”.

În acelaşi articol este menţionat că „*legislaţia în vigoare poate prevedea pentru unele categorii de salariaţi şi alte sancţiuni disciplinare*”.

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

Procedura de aplicare a sancțiunilor, prevăzută în art. 208 din Codul muncii, în mare parte, coincide cu cea aplicată funcționarilor publici [100, art. 59 alin. (1)].

Prin urmare, putem generaliza că:

- regimul juridic şi procedura de aplicare a răspunderii disciplinare faţă de angajaţii din organele administraţiei publice şi ceilalţi angajaţi diferă;

- dacă la majoritatea angajaţilor la aplicarea răspunderii disciplinare ne conducem numai de normele Dreptului privat (Codul muncii), atunci pentru angajaţii din organele administraţiei publice şi de normele dreptului public;

- până la urmă, legalitatea privind aplicarea răspunderii disciplinare pentru angajaţii din organele administraţiei publice poate fi contestată în instanţa de contencios administrativ şi nu cea de fond.

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

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

Un alt avantaj, prevăzut de legislația muncii pentru răspunderea materială a salariatului, constă în faptul că angajatorul are dreptul la repararea prejudiciului material cauzat de salariat, însă nu are și obligația de a cere realizarea acestui drept în toate cazurile formal prevăzute de lege. Din aceste considerente, angajatorul, în conformitate cu art. 335, alin. (1) din Codul muncii, ținând cont de circumstanțele concrete în care a fost cauzat prejudiciul material, este în drept să

renunțe, integral sau parțial, la repararea acestuia de către salariatul vinovat [124, p. 260-261].

Repararea prejudiciului material din partea salariatului poate fi efectuată benevol (art. 343, Codul muncii) sau prin ordinul (dispoziţia, decizia, hotărârea) angajatorului, care trebuie să fie emis în termen de cel mult o lună din ziua stabilirii mărimii prejudiciului [31, art. 344 alin. (1).

Răspunderea contravenţională a salariatului. Definiția dată „persoanei cu funcție de răspundere" din Codul contravențional este una generală, care se atribuie, atât funcționarilor publici, cât și celorlalți angajați (salariați) din aparatul autorităților publice locale. Prin urmare, salariatul din administrația publică locală, ca și funcționarul public din cadrul acestei autorități este sancționat conform Codului contravenţional nr. 218-XVI din 24.10.2008, pentru săvârşirea contravenţiilor prevăzute în Capitolul XVI „Contravenţii ce afectează activitatea autorităţilor publice".

Răspunderea penală a salariatului este reglementată de Codul penal nr. 985/2002.

Ca şi în cazul funcţionarului public, considerăm că legislaţia trebuie să prevadă strict obligația conducătorului aparatului de lucru, să anunțe și să prezinte instanței de urmărire penală, materialele necesare cu privire la săvârșirea infracțiunii de către salariatul din subordine, suspendarea funcţiei etc. Adică, în cazul dat, este necesară reglementarea strictă a procedurii administrative.

În concluzie, putem menționa că, toate formele de răspundere juridică a personalului din aparatul autorităților publice locale, au drept scop, îmbunătățirea activității acestora, respectarea principiilor statului de drept, apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în cazul când acestea sunt încălcate de către autoritățile publice.

În acest context, prof. Gheorghe Costachi menționează că în cadrul procesului de edificare și consolidare a statutului de drept în Republica Moldova, un segment important este formarea și realizarea eficientă a mecanismului de răspundere juridică a statutului, a organelor acestuia. În cazul nostru, ne referim la autoritățile publice locale, în general, și a personalului din cadrul acestor autorități, în particular [42, p. 219], evident nu numai pentru săvârşirea faptelor ilicite, dar şi pentru daunele aduse colectivităţii locale sau locuitorilor, din cauza încălcării sau nerespectării legislației în urma iresponsabilităţii.

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 [173, p. 50-52], care necesită să fie modificate. Modificările le înaintăm prin propunerile în Proiectul de Lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 158/2008 (Anexa 2). Cât priveşte reglementarea tuturor elementelor statutului juridic al funcţionarului public şi al altor categorii

de personal anume din administraţia publică locală, analizate în acest capitol, ne aliniem la opinia autorilor de specialitate care susţin faptul că, pentru ca acestea să fie efective, trebuie să fie specificate prin prevederi separate [151, p. 9].

În principiu, pregătirea profesională și formarea continuă a funcționarilor publici este pusă în sarcina Guvernului, dar, în condiții de criză economică foarte puțin se investește în acest domeniu, fapt despre care vom vorbi într-un capitol aparte.

Prin urmare, pentru eficientizarea statutului juridic al alesului local şi al personalului din administraţia publică locală în mod special, şi pentru funcţionarea autorităților publice locale ca un mecanism unic, capabil să satisfacă interesele cetățenilor și să le asigure un trai decent, în mod general, considerăm că, ajustarea legislaţiei din acest domeniu la standardele europene este una imperativă.

3. 5. Concluzii la capitolul 3

Analizând statutul juridic al personalului din administrația publică locală multiaspectual, prin prisma reglementărilor normative, a științei dreptului administrativ, a științei administrației publice și a bunelor practici ale statelor europene, am ajuns la următoarele ***constatări și concluzii***.

Constatări:

1. structura şi statele de personal actuale ale autorităţilor publice locale din Republica Moldova nu sunt în măsură să asigure capacitatea administrativă necesară a acestora pentru realizarea eficientă a competenţelor proprii și a sarcinilor APL, stabilite de legislaţia în vigoare, de prestare a serviciilor publice calitative și accesibile tuturor membrilor comunității;

2. salariul mic al funcționarilor publici și al altor categorii de personal (salariați) din aparatul executiv al autorităților publice locale, precum și modificările frecvente ale legislației, conduc la instabilitatea și fluctuația personalului calificat din aceste autorități;

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

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

5. formele de răspundere juridică, aplicate funcţionarului public: *disciplinară, civilă, administrativă, penală* - sunt reglementate foarte vag și neadecvat în prezent, fapt care conduce, file la aplicarea exagerată, fie la eschivarea de la răspundere a acestora.

Concluzii:

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

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

3. cadrul normativ de reglementare a statutului juridic al funcționarilor publici și al altor categorii de personal (salariați) din aparatul executiv al autorităților publice locale este necesar să fie revizuit și ajustat la standardele europene, pentru a exclude numeroasele contradicții și suprapuneri de reglementări, sau, prevederi imposibile de realizat în condițiile țării noastre, care există în legislația în vigoare;

4. concluzia, menționată mai sus, se referă, practic, la toate elementele statutului juridic al funcțonarilor publici din APL, dar, în mod special, la răspunderea juridică a acestora. Dat fiind faptul că, astăzi, sunt doar trecute în revistă în legea-cadru, nr. 158/2008, formele de răspundere juridică a funcționarului public, propunem o completare și concretizare a acestora. Astfel, funcționarul public trebuie să fie pasibil de răspundere: *administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială* (contenciosul administrativ), *contravențională* și *penală*. Mai mult ca atât, în legea-cadru să fie indicată, nu doar forma de răspundere la care este supus personalul din APL, ci, și actul normativ în care aceasta este prevăzută;

5. eficiența și succesul activității 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. Prin urmare, este important de a adopta 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 trebuie să țină cont de bunele practici, demne de urmat, ale altor state, cum ar fi, spre exemplu, Codul general al colectivităților locale din Franța, care reglementează statutul juridic al alesului local în comun cu statutul juridic al funcționarului public și al celorlalte categorii de personal din aparatul autorităților publice locale.

Prin urmare, propunem revizuirea și ajustarea legislației în vigoare, referitoare la statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală la standardele europene și la bunele practici europene.

4. AJUSTAREA STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL, AL FUNCŢIONARULUI PUBLIC ŞI AL ALTOR CATEGORII DE PERSONAL DIN ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ LOCALĂ LA BUNELE PRACTICI EUROPENE

4. 1. Aportul alesului local şi al personalului din autoritățile publice locale la realizarea sarcinilor prevăzute în Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană

Republica Moldova, devenind un stat independent, a renunțat definitiv la regimul socialist de guvernare, trecând la un regim democratic, bazat pe relații de piață. Această schimbare nu putea fi realizată decât printr-un șir de reforme în toate domeniile de activitate ale statului: politic, juridic, social, administrativ etc. În acest scop, au fost elaborate Strategii Naționale, legi și alte acte normative menite să asigure implementarea reformelor din administraţia publică.

În acest context, au fost elaborate şi implementate noi principii ale administraţiei publice, în general, şi ale administraţiei publice locale, în particular, care reies din prevederile Cartei Europene: Exerciţiul autonom al puterii locale, document ratificat de Republica Moldova la 16 iulie 1997 [185, p. 94].

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

În același timp, reieșind din exigenţele europene, a fost elaborat un nou cadru normativ de reglementare a administraţiei publice, în baza noilor principii democratice, general recunoscute, fapt care a contribuit la perfecţionarea relaţiilor dintre administraţia publică şi societatea civilă, prin crearea unui climat mai favorabil de manifestare a acestora.

Acestea şi alte schimbări produse în administraţia publică din Republica Moldova reprezintă o tendinţă pozitivă şi constituie, în linii mari, nişte dimensiuni care sincronizează cu procesul de democratizare a societăţii şi de ajustare treptată, deşi incompletă, a administraţiei publice din ţara noastră la rigorile europene [135, p. 94].

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

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

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

Aceste subiecte erau pe ordinea de zi a legislativului și a executivului din țara noastră, însă, odată ce sunt stabilite în Acordul de Asociere, rezolvarea lor nu mai poate fi abandonată, deoarece UE va monitoriza respectarea angajamentelor asumate de către Republica Moldova.

De asemenea, ținem să menționăm că Acordul de Asociere RM-UE, stabilește nu doar sarcini generale pentru toată administrația publică, dar și anumite sarcini concrete, specifice fiecărui domeniu de activitate al administrației, inclusiv, cele ce țin de domeniul administrației publice locale.

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

Deoarece, poartă caracter general, sarcinile menționate mai sus au impactul asupra tuturor dimensiunilor administrației publice. Pe lângă acestea, Acordul de Asociere conține un șir de angajamente asumate de țara noastră, care, au un impact direct asupra bunei funcționări a administrației publice locale. Spre exemplu:

- „*reforma fiscală și consolidarea bunei guvernări în domeniul fiscal; îmbunătățirea și dezvoltarea regimului fiscal și a administrației fiscale din Republica Moldova, inclusiv consolidarea capacității de colectare și control*”. Realizarea acestei sarcini va consolida capacitatea administrativă la nivel local și va face administrația locală mult mai independentă de cea centrală;

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

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

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

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

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

Activitățile și acțiunile planificate de statul nostru referitoare anume la domeniul administrației publice locale sunt reflectate în Anexa nr. 2 al Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 [106]. Dintre cele care urmează să fie realizate în anii 2016-2018 și pe care le cercetăm în lucrarea noastră pentru elaborarea unor propuneri optime, sunt: *ajustarea cadrului legislativ 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* [106, 6. 1.; 6. 2. 1; 6. 3. 1; 6. 3. 2; 7. 1.1; 7. 1. 2.].

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

Totodată, de măsura în care vor fi realizate aceste sarcini, depinde reușita integrării Republicii Moldova în Comunitatea Europeană. Deoarece, toate statele care aspiră la calitatea de stat membru, trebuie să-şi supună administraţiile publice unei reforme severe pentru a putea

îndeplini criteriile de aderare impuse de Tratatele de la Copenhaga şi Madrid, care, în mare parte se regăsesc în Acordul de Asociere. Mai mult ca atât, statele pretendente au și sarcina de a ajusta legislația națională la legislaţia Uniunii Europene.

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

În același context, prof. Manuel Guțan menționează că, administraţia publică, prin menirea ei, este permanent conectată la transformările socio-economice şi politice dintr-o societate şi, prin aceasta, permanent pregătită pentru reevaluarea şi restructurarea componentelor şi chiar a principiilor sale generale de organizare şi funcţionare. De aceea, se poate spune, fără a absolutiza, că administraţia publică este consecventă menirii sale de a satisface interesele publice prin cele mai utile, rapide, eficiente şi noi mecanisme, pârghii, instituţii sau principii. Legislaţia aplicată administraţiei publice este în continuă mişcare şi implică o permanentă căutare a calităţii actului de administraţie. Din această perspectivă pragmatică, orice alte valori se relativizează [61, p. 1]. Viziunea pragmatică, exclusiv sincronică, axată pe o permanentă jonglare cu instituţiile juridice ce creionează administraţia publică în ansamblul ei, este ameninţată de pericolul importului juridic iraţional. Astfel, se poate neglija flagrant capacitatea corpului funcţionăresc de a răspunde competent şi eficient la transformările instituţionale, proiectate în actul normativ abstract. Este adevărat, totodată, că o construcţie legislativă nu se realizează în funcţie de capacitatea de “absorbție” a acesteia în procesul de aplicare și realizare a dreptului, ci ar trebui să fie interesată de detectarea și eliminarea piedicilor care ar putea face din acel proces un insucces [61, p. 1-2].

Susținem opiniile menționate mai sus și, rămânem optimiști în 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), care în prezent necesită o modernizare.

4. 2. Pregătirea profesională şi instruirea continuă a alesului local, a funcţionarului public şi a altor categorii de personal din administraţia publică locală

După cum am menționat mai sus, calitatea activității administraţiei publice depinde, în mare parte, de nivelul de pregătire profesională a personalului acestora. Mai mult ca atât, în procesul de integrare europeană, Republica Moldova și-a asumat sarcini concrete de „*continuare a reformei administrației publice* și, *crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutare, formare, evaluare și remunerare efectuate în condiții echitabile și transparente*" [252, Titlul IV, Capitolul I, art. 21]. În p. 6.1. din Anexa nr. 2 al Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018, de asemenea, este prevăzut „*perfecţionarea sistemului de instruire cu scopul de a asigura creşterea capacităţii profesionale a resurselor umane, atât pentru funcţionarii publici, cât şi pentru aleşii locali...*" [106]. Toate acestea se referă, în plină măsură, și la alesul local și la corpul de funcționari din aparatul autorităților publice locale.

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

Referitor la potențialul și perspectivele de formare profesională continuă a corpului de funcționari, unii autori consideră că aceasta constituie marea problemă a societății postcomuniste, provocată de absența unui sistem de formare profesională (a unei şcoli naţionale de ştiinţe administrative), fapt care încurajează favoritismul și subiectivismul în formarea corpului de funcționari publici [7, p. 184].

În aceeași ordine de idei, prof. Victor Popa menționează că Republica Moldova se confruntă cu multiple probleme care sunt generate atât de lipsa unui sistem eficient al autorităților publice, cât şi de proasta pregătire a funcţionarilor publici şi a guvernanţilor, majoritatea cărora au fost formaţi în fostul regim totalitar şi, din aceste considerente, se manifestă o tendinţă spre abuz de putere, protejarea intereselor personale, a intereselor de grup și de partid, divizându-se în diferite culori politice. În acest sens este necesar de ţinut cont că „o administraţie dotată cu mijloace materiale şi financiare de mare valoare, dar care încadrează funcţionari nepregătiţi profesional nu îşi poate îndeplini sarcinile, irosind zadarnic resursele ce i-au fost puse la dispoziţie" [254, p. 39].

Calitatea pregătirii profesionale a funcţionarilor publici din țara noastră este grav

compromisă și nu poate fi astăzi programată, monitorizată sau evaluată la justa valoare, deoarece lipsesc criteriile de performanţă ale specialistului în administraţia publică, în baza cărora s-ar face aprecierile corespunzătoare [134, p. 131].

Asemenea criterii au fost elaborate de un grup de autori în proiectul „Standardului academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice" [186, p. 444-464], în care se menționează că „*instituţionalizarea noului sistem politic şi desfăşurarea in contextul acestor procese a reformei administraţiei publice, impune necesitatea ajustării sistemului de pregătire a cadrelor pentru administraţia publică din Republica Moldova la rigorile europene*" și se stabilesc următoarele obiective: „*stabilirea normelor unice faţă de competenţele profesionale și sporirea calităţii pregătirii; asigurarea unei mai bune interacţiuni a practicii administrative cu procesul de formare a specialiştilor pentru sistemul administraţiei publice; crearea condiţiilor egale de realizare a unei pregătiri profesionale calitative; instituirea unui mecanism de evaluare şi autoevaluare a calităţii procesului de formare a specialiştilor pentru administraţia publică; adaptarea exigenţelor de pregătire profesională a specialistului din domeniul administraţiei publice la rigorile europene*".

Deși Standardul menționat a fost elaborat în baza experienței statelor europene și avea menirea să asigure o înaltă calitate a activității administrației publice, acesta nu a fost aprobat în mod oficial de către autoritățile de resort.

După cum am menționat mai sus, o altă problemă la acest capitol este generată de lipsa facultăților de științe administrative la universitățile din țară. Doar la câteva din ele există specialitatea „administrație publică" (USM, ASEM, Universitatea de Stat „Alecu Russo" din Bălți, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu" din Cahul). La rândul său, Academia de administrare publică are doar cursuri de perfecționare de scurtă durată pentru personalul din autorităţile publice locale. În opinia noastră, acestea sunt insuficiente pentru a pregăti și instrui întregul corp de funcționari publici din APC și APL, inclusiv de a instrui aleșii locali în mod continuu.

Politica statului în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este consacrată în următoarele acte normative: "Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public" și art. 37-38 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008, secțiunea a 3-a, "Dezvoltarea profesională a funcționarului public" [100].

Astfel, potrivit art. 37 alin. (2) din Legea nr. 158/2008 „*fiecare autoritate publică va asigura organizarea unui proces sistematic şi planificat de dezvoltare profesională continuă a funcţionarului public, prin diverse forme de dezvoltare profesională continuă, cu o durată de cel puţin 40 de ore anual, iar o dată la trei ani – cursuri de perfecţionare, cu o durată de cel puţin 72 de ore*". De asemenea, autoritatea publică este obligată „*de a planifica în bugetul anual*

propriu mijloace pentru finanţarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcţionarilor publici, în mărime de cel puţin 2% din fondul de salarizare".

În plus, autorităţile publice locale beneficiază de asistenţă şi consultanţă în diverse probleme de interes local (descentralizare, autonomie financiară, achiziţii publice ş. a.) din partea Proiectelor internaţionale care le pun la dispoziţie manuale, cursuri de instruire, traininguri şi consultanţă în teritoriu prin experţii săi. În același timp, din cauza salariilor puţin atractive, este greu de atras specialişti de performanţă în autorităţile publice locale. În opinia unor autori, deşi piaţa forţei de muncă abundă cu specialişti în diferite domenii: drept, administraţie publică, economie (care pe lângă pregătirea de specialitate, cunosc limbile străine şi sunt pregătiţi în domeniul informaticii), aceşti specialişti nu sunt tentaţi să se angajeze în autorităţile publice locale. În mediul rural există numeroase cazuri în care autorităţile locale nu dispun, la unele funcţii importante, de specialişti competenţi în domeniul dat [254, p. 40].

Instruirea și perfecționarea funcționarilor publici poate da rezultatele scontate doar dacă este bine organizată (planificată) și asigură programe moderne, cadre didactice competente și cu resursele financiare necesare desfășurării procesului de instruire.

În Republica Moldova, spre deosebire de alte state europene, nu există o autoritate publică centrală (Agenţie sau Minister) a administraţiei, iar planurile de perfecţionare a funcţionarilor publici sunt elaborate de către Direcţia reforma administraţiei publice centrale din cadrul Cancelariei de Stat şi se realizează de către Academia de Administrare Publică de pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

Astfel, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice în 2016, la Academia de Administrare Publică erau instruiți 1140 de funcționari [72]. Scopul cursurilor de instruire a constat în îmbunătăţirea performanţei autorităţilor publice de nivel central și de nivel local, prin dezvoltarea capacităţilor profesionale ale personalului.

Comanda de stat conține denumirea și subiectele principale ale cursurilor, categoria și numărul de participanți, cărora le sunt destinate cursurile (funcționari publici, alte categorii de personal din autoritățile publice de nivel central și local), precum şi durata desfăşurării acestora. În total, comanda de stat prevede nouă cursuri de instruire pentru 1140 de persoane/42 de grupuri/246 de zile de instruire, inclusiv 815 de persoane/31 de grupuri din autoritățile publice de nivel central și 325 de persoane/11 grupuri din autoritățile administrației publice locale [72].

Pentru personalul din autorităţile publice locale, pe parcursul anului 2016 erau oferite și cursuri de instruire organizate cu suportul următorilor parteneri de dezvoltare: Agenţia de Cooperare Internaţională a Germaniei, Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare, USAID.

De asemenea, sunt planificate activități de dezvoltare profesională a funcționarilor publici de conducere de nivel superior (secretarii de stat) în cadrul proiectului Twinning „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova", finanțat de UE. Proiectul respective prevede și instruirea personalului responsabil de gestionarea resurselor umane din APC și APL.

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

După cum știm, administrația publică este într-un proces permanent de modernizare. Modernizarea, la rândul ei, poate fi realizată doar de un corp de funcționari bine pregătiți din punct de vedere profesional. Prin aceasta se argumentează necesitatea formării unei rețele de facultăți (școli) de științe administrative în țara noastră. Drept exemplu ne pot servi şcolile de științe administrative din ţările Uniunii Europene.

Spre exemplu, în Germania ministerele dispun de institute proprii de instruire (perfecționare), la nivel federal, există Academia Federală de Administrare Publică, la nivel de land, funcționează Școala Postuniversitară de Științe Administrative din Speyer, instituție instructivă remarcabilă pentru landes, dar care păstrează și statutul de universitate (postuniversitară). Pe lângă aceasta, legea prevede obligația funcționarului de a face studii în mod autodidact, ca modalitate de a cunoaște realizările de ultima oră în ceea ce privește sarcinile unei funcții specifice, iar învățământul postuniversitar este un criteriu necesar pentru promovare și avansare în cariera profesională [139, p. 187].

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

Suntem conștienți de faptul că administrația în Republica Moldova trece prin transformări

radicale, prin reforme care nu mai pot aștepta amânarea, iar corpul de funcționari publici nu este suficient de bine pregătit din punct de vedere profesionist, pe când o școală națională de științe administrative nu se formează într-un timp atât de scurt. În această ordine de idei, susținem opinia potrivit căreia, pe termen lung, prioritatea de bază este formarea unei şcoli naţionale de ştiinţe administrative, în baza specialităţilor existente la acest moment în cadrul unor facultăți, cu programe racordate la standardele europene, care s-ar afirma şi ar da rezultate apreciabile după aproximativ 10-15 ani. Pentru aceasta se impune elaborarea unui program eficient, bazat pe standarde academice (educaţionale), de pregătire şi perfecţionare a cadrelor din administraţia publică centrală și locală [134, p. 134].

Pentru buna funcționare a autorităților publice nu este suficient doar de a pregăti și a perfecționa cadrele cu eliberarea de diplome și certificate corespunzătoare. În acest sens, o importanță deosebită o are evaluarea performanţelor, care este în strânsă legătură cu pregătirea profesională a funcţionarilor din administraţia publică, deoarece permite reflectarea gradului de aplicarea cunoștințelor obținute în perioada instruirii și pregătirii profesionale și care sunt necesitățile de instruire pentru viitor.

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

În acest context, art. 34 alin. (4) din Legea nr. 158/2008, prevede că „*evaluarea performanţelor profesionale ale funcţionarului public se efectuează anual*”, iar pentru ca această prevedere să nu fie utilizată ca o răfuială cu funcţionarii incomozi, autorităţile publice sunt obligate să le asigure posibilitatea de a-şi perfecţiona cunoştinţele şi de a căpăta noi deprinderi şi aptitudini în scopul realizării eficiente a competenţelor stabilite de lege pentru funcţia pe care o ocupă.

O asemenea practică este pe larg utilizată în țările Europei de Vest. Spre exemplu, în Marea Britanie activitatea statelor de funcționari locali este verificată anual de către

administrație. Rezultatul important al aprecierii constă în determinarea necesității instruirii, în fiecare caz concret, în dependență de cerințele poziției de serviciu. Necesitatea instruirii personalului este determinată cu ajutorul grupei consultative de instruire, care constă din reprezentanți ai tuturor nivelurilor și sferelor puterii. Autoritățile publice locale remunerează pe deplin toate cheltuielile pentru instruire [230, p. 72].

Prin urmare, modernizarea administrației publice poate fi făcută, în primul rând, de un corp de funcționari bine pregătiți din punct de vedere profesional. Din acest punct de vedere, este important de a se acorda mare atenţie pregătirii profesionale a personalului din aparatul autorităților publice locale, astfel încât acesta să-și poată exercita funcţia locală în mod eficient. Aceasta și realizarea p. 6. 1. din Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 [106] este posibilă, în opinia noastră, prin efectuarea în cadrul Universităților de Stat, în afară de studii de licenţă, masterat, doctorat la specialitatea Administraţie publică, a diferitor tipuri de cursuri atât pentru pregătirea aleşilor locali, cât şi a funcționarilor publici locali cu acordarea mai multor locuri bugetare în vederea creării şi dezvoltării unui corp de funcţionari publici locali profesionist, stabil şi imparţial, în mod prioritar, prin obligarea lor, reglementat expres în lege, să-și perfecționeze pregătirea în domeniul administrației publice locale după ocuparea funcției publice.

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

Orice stat tinde să-și modernizeze administrția publică, în așa fel încât, aceasta să asigure populației servicii de o înaltă calitate, eficiente și accesibile tuturor membrilor comunității. O importanță deosebită în reformarea și modernizarea administraţiei publice îi revine factorului uman, politicii de personal, pregătirii profesionale și formării continue a tuturor categoriilor de personal, inclusiv, a aleșilor locali, și, calității reglementărilor normative ale statutului juridic al acestora, care să le permită exercitarea deplină și eficientă a sarcinilor puse în fața lor.

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

timp, ținem să menționăm că, în literatura de specialitate este pe larg discutat acest subiect și putem întâlni mai multe propuneri şi recomandări de modernizare şi eficientizare a activităţii autorităţilor publice locale demne de a fi luate în calcul. Astfel, prof. Dumitru Brezoianu susţine că pentru simplificarea activității administraţiei publice este necesar, dacă este şi posibil, să se renunțe la unele documente, contopindu-le într-unul singur, sau să se simplifice documentele, făcându-le mai clare și mai lesnicioase, deoarece în circuitul documentelor trebuie să se găsească ordinea cea mai logică, pentru ca lucrarea să urmeze drumul scurt [17, p. 72]. În aceeaşi ordine de idei, prof. Victor Popa menţionează că orice reformă cere capacități de sinteză și de analiză a instituțiilor, ceea ce nu poate fi compensat prin adoptarea unui număr mare de regulamente sau legi în domeniul administrației publice locale [146, p. 6], cum este exemplul, organizării și funcționării autorităților publice locale, inclusiv statutele juridice ale tuturor categorii de persoane din aceste autorități (aleși locali, funcționari publici, salariați) se regăsesc în multiple acte normative. Mai mult ca atât, susține prof. Dumitru Baltag, prin prelucrarea sistematică a actelor normative şi gruparea lor după anumite criterii se asigură sesizarea şi înlăturarea oportună a unor contradicţii dintre acte, identificarea şi eliminarea lacunelor în drept, stabilirea celor mai eficiente metode de reglementare a relaţiilor sociale în funcţie de specificul fiecărei situaţii. Totodată, sistematizarea actelor normative, a legislaţiei este cerută şi de procesul realizării dreptului, întrucât facilitează cunoaşterea dreptului pozitiv, interpretarea corectă a actelor normative şi sesizarea interdependenţei lor. De aceea, sistematizarea actelor normative prin încorporare sau codificare este un factor de condiţionare a eficacităţii dreptului. Nu în ultimul rând, ea favorizează popularizarea legislaţiei, accesibilitatea actelor normative pentru toţi cetăţenii [9, p. 203].

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

Problema codificării dreptului administrativ nu este una recentă, aceasta a fost discutată în literatura de specialitate de peste un secol, deși încercările de a rezolva această problemă, în unele state din Europa, nu a avut rezultate semnificative. Cauza eșecurilor este bine cunoscută - numărul mare de norme care compun ramura dreptului administrativ și diversitatea acestora,

determinată de multitudinea domeniilor (a obiectului complex) de reglementare și, nu în ultimul rând, viabilitatea acestor norme, datorate procesului continuu de modernizare a administrație publice. Cu toate acestea, s-au atestat și unele succese. Astfel, menţiona Jean H. Vermeulen „găsim o ţară care şi-a codificat Dreptul său administrativ: Portugalia. La 31 decembrie 1936 este aprobat codul administrativ portughez, împărţit în patru capitole, tratând respectiv următoarele: organizarea administrativă; funcţionarii administrativi şi angajaţi; finanţele locale; contenciosul administrativ". Codificarea portugheză, pe care noi nu o credem compatibilă cu dinamismul Dreptului administrativ, continuă autorul sus-numit, prezintă totuşi o experienţă interesantă pentru toţi acei care se îndeletnicesc cu adâncirea ştiinţelor administrative, atât din punctul de vedere teoretic cât şi practic. Dar, rămânem la părerea că Dreptul administrativ este în plină evoluţie chiar în ţări vechi şi cu o oarecare tradiţie administrativă, iar unele din cauzele care determină o atare evoluţie, au un caracter general şi nu unul specific anumitor ţări [207, p. 19-20].

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

Codificarea dreptului administrativ rămâne a fi actuală și astăzi. Astfel, după cum menționează prof. Verginia Vedinaș, cu referire la situaţia actuală din România, codificarea dreptului administrativ „reprezintă o problemă care necesită în continuare interes, demersuri legislative, proiecte politice, dezbateri doctrinare, dar care continuă să rămână nesoluționată, pentru că, în ciuda acestui „*zgomot*" care se face în jurul ei, este neîndoielnic că nu există voință politică pentru ca executivul să propună și să susțină un proiect viabil, iar legislativul să-l adopte" [206, p. 18].

Suntem pe deplin de acord cu cele menționate, și, mai ales, cu faptul că, pentru Republica

Moldova, ca și pentru România, codificarea administrației trebuie să reprezinte o prioritate.

Cuprinsul unui eventual Cod administrativ trebuie să conțină, cel puțin, următoarele părți componente: fundamentarea conceptelor specifice administrației publice; organele administrației publice la nivel central și local, cu determinarea raporturilor dintre acestea; formele de activitate a administrației publice, respectiv actele juridice și faptele și operațiunile materiale, administrative; răspunderea administrației; personalul administrației, care să cuprindă funcționarii publici, personalul contractual și aleșii locali; capacitatea administrativă (bunuri domeniului public și privat) și serviciile publice. Codul administrativ poate cuprinde și norme procedurale care să reglementeze activitatea propriu zisă și relațiile APL cu celelalte autorități publice și cu cetățenii, sau, acestea pot face obiectul unui Cod de procedura administrativă. De fapt un proiect de lege în acest sens se află în dezbatere la Guvern și Parlament de mai mulți ani.

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

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

În același timp, există şi unii autori care neagă ideea codificării. Argumentul cel mai puternic care se invocă de către cei care neagă ideea codificării dreptului administrativ este acela că *un cod devine repede o „biblie" în care administraţia crede şi de la care nu se mai abate.* Din

această perspectivă, într-o oarecare măsură, acţiunea administraţiei, prin codificare, ar avea de suferit. Supleţea care trebuie să caracterizeze acţiunea administraţiei, izvorâtă din necesitatea de a satisface nevoi publice aflate în continuă transformare, evoluţie, de a găsi soluţii pentru a satisface nevoile, mereu altele şi mereu mai multe, ar constitui un obstacol în existenţa unui cod. Toate acestea, continuă autoarea, nu trebuie să determine concluzia că ideea codificării trebuie abandonată. Trebuie realizată o „balanţă" a avantajelor şi dezavantajelor, care să determine ca soluţia adoptată să fie pe deplin legitimată [205, p. 62-63].

Suntem ferm convinși că, sistematizarea prin codificare a unor instituții ale dreptului administrativ (având și modelul răspunderii contravenționale) va conduce, în mod inevitabil la îmbunătățirea activității administrației publice, inclusiv, a APL. Prin urmare, susţinem opiniile, expuse mai sus, în acest sens, de un șir de autori.

În același timp, ne dăm seama de complexitatea activității administrației publice și de numărul mare de domenii destul de specifice, astfel încât nu pot fi cuprinse într-un singur cod toate normele de drept administrativ, inclusiv, normele altor ramuri de drept care au impact asupra activității administrației publice, la general.

Respectiv, considerăm oportună codificarea pe instituţii juridice. Spre exemplu, normele ce reglementează administraţia publică locală, unite prin identitatea obiectului de reglementare, iar corelarea şi sistematizarea lor să se facă pe baza naturii şi specificităţii relaţiilor sociale, proprii vieţii colectivităţilor locale, prin conferirea unui statut autonom autorităţilor administrative locale, care implică o schimbare esenţială în cadrul dreptului administrativ, cristalizându-se o subramură a sa – dreptul colectivităţilor locale. Astfel, chiar dacă prin normele sale, dreptul administrativ mai reglementează încă o serie de raporturi juridice, ce se regăsesc în organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale, reprezentând dreptul comun în materie, o atare specificitate, deja prezentă, nevoia de sistematizare, precum şi caracterul derogatoriu al unor norme aplicabile exclusiv administraţiei colectivităţilor locale, converge spre a spune că ideea conturării unei subramuri de drept, nu mai poate fi ignorată, fiind o realitate incontestabilă [12, p. 10-11].

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

1. Autonomia organizatorică, funcțională și financiară a administrației publice locale și a

autorităților care numesc acest corp de funcționari;

2. Scopul funcției locale, de realizare a intereselor locale, ca interes distinct al cetățeanului;

3. Necesitatea „stabilității" și „apolitismul" funcționarului public local, în contextul alegerii politice a autorităților locale (a consiliului și a primarului) și a frecventelor lor schimbări [115, p. 357].

Prin urmare, aceste principii ar putea servi drept principale direcții după care să se codifice cadrul normativ de reglementare a activității APL.

Asemenea principii sunt consacrate și în legislația Federației Ruse cu privire la administraţia publică locală, cum ar fi: Legea cu privire la principiile generale de organizare a organelor de autoadministrare locală nr. 131 din 06.10.2003 [227], Legea „Despre bazele serviciului municipal în Federația Rusă" nr. 25 din 2 martie 2007 [228], legile federale şi regulamentele interne ale autorităţilor date.

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

Pornind de la această experiență, considerăm binevenită și în țara noastră codificarea acestui domeniu, care, cu siguranță, va contribui la realizarea reformelor administrative și la modernizarea administrației publice locale.

În această ordine de idei, ținem să menționăm că, în Republica Moldova cele mai importante direcții de reformare ale administrației publice locale au fost inițiate în nenumărate rânduri, reiterate atât de practicieni, cât și de teoreticieni, respectiv: redefinirea principiilor de organizare și funcționare ale administrației publice locale; determinarea corectă a categoriilor de competențe ale administrației publice locale, care să ducă la creșterea capacității administrative a

acestora; resursele devenite ale autorităților locale și modalitățile de echilibrare a bugetelor locale; aprobarea procedurilor administrative; reglementarea unitară a regimului juridic al funcției și funcționarului public; salarizarea unitară a funcționarului public; crearea unui cadru unitar de reglementare pentru administrația publică locală. Constatăm, ca și alți autori, că simplificarea acestor reglementări este o necesitate. Totodată, corelarea legislației existente (avem în vedere numeroasele acte normative adoptate prin care se stabilesc competențe noi în sarcina autorităților publice locale, cu conținut contradictoriu) ar putea contribui la eliminarea paralelismelor constatate în aplicarea legii atât între autoritățile administrației publice locale, cât și între acestea și alte paliere ale administrației publice, la înlăturarea contradicțiilor din actele normative incidente, precum și la elaborarea unor proceduri unitare pentru activitatea administrației publice locale, care să lichideze diverse practici nereușite în procesul de punere în aplicare a legii [116, p. 197]. Mai mult ca atât, ajustarea legislaţiei naţionale la cea comunitară și simplificarea dreptului sunt condiții importante de integrare europeană, a căror realizare Republica Moldova și le-a asumat prin semnarea Acordului de Asociere RM-UE, în iunie 2014.

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

Oportunitatea Codului este explicată prin următoarele:

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

- va crea cadrul legal de organizare și funcționare a autorităţilor administrative locale, inclusiv, activitatea, responsabilitatea şi răspunderea tuturor categoriilor de persoane din cadrul acestor autorităţi;

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

- în continuare, pe baza practicii din alte state ca România, Franţa, Rusia, şi în baza codificării normelor ce constituie administraţia publică locală, instituţia dată poate fi separată într-o ramură aparte sau, într-o subramură a dreptului administrativ – *Dreptul colectivităţilor locale*.

Deci, sub imperiul lozincii de modernizare (reformare) a administrației publice, legislația națională devine din ce în ce mai numeroasă și confuză, iar sistematizarea acesteia este tot mai

dificilă. Acestui fenomen i se mai spune „inflație legislativă”. Într-o asemenea situație este și Republica Moldova, care a adoptat calea democratică de dezvoltare și integrare în Comunitatea Europeană. În acest context, în ultimele două decenii legislația națională s-a modificat și s-a amplificat enorm de mult, în mod deosebit, la capitolul reglementări ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice locale. Prin urmare, problema 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, de exemplu, *Codul colectivităţilor locale*, după modelul francez, şi anume, 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 [172, 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. Acest Cod în continuare va face posibilă desprinderea instituției colectivităților locale într-o ramură aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ – *Dreptul colectivităţilor locale*, studierea mai profundă şi perfecţionarea normelor acestui drept.

Din cele expuse mai sus, concluzionăm că, indiferent de denumirea pe care o poartă, fiecare din administrația publică locală (ales local, funcționar local sau salariat) trebuie să existe o reglementare juridică unică, care formează instituţia de drept public - dreptul comunităţilor locale, prin care se reglementează întreg procesul de organizare şi funcţionare a autorităţilor publice locale [183, p. 196].

4. 4. Concluzii la capitolul 4

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

Constatări:

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

2. este știut faptul că, rolul determinant în procesul de guvernare îl are personalul: funcționari publici, salariați. În afară de aceștia, în administrația publică locală, un rol aparte îl au

aleșii locali, ca factori de decizie. 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;

3. de asemenea, o serie de probleme cu care se confruntă autoritățile publice locale din Republica Moldova, inclusiv, cele referitoare la exercitarea statutului juridic al alesului local și al personalului din aceste autorități, sunt determinate de imperfecțiunea cadrului normativ din domeniul dat, exprimată printr-un număr mare de acte normative cu conținut ambiguu și contradictoriu, fapt care împiedică buna înţelegere şi executarea eficientă a normelor respective.

Concluzii:

1. întru realizarea reformelor de modernizare a administrației publice locale, sunt necesare următoarele măsuri: *revizuirea cadrului normativ referitor la structura administrativ-teritorială; la statutul funcţionarului public local; la politica de personal și sistemul de instruire și formare profesională continuă a funcționarilor și a aleșilor locali, astfel încât, aceștia să asigure o activitate eficientă a APL; la îmbunătăţirea sistemului electoral pentru aleșii locali, luând în considerație experiența statelor UE; la concretizarea, sistematizarea și simplificarea atribuțiilor cu care sunt învestite autoritățile locale, etc.*;

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

3. toate sugestiile, menționate mai sus, nu pot fi realizate decât prin revizuirea reglementărilor juridice privind administraţia publică locală, inclusiv, cele referitoare la statutul juridic al alesului local și al tuturor categoriilor de personal din cadrul acestor autorităţi. Revizuirea, simplificarea și sistematizarea actelor normative din acest domeniu, va îmbunătăți activitatea aleșilor locali, a funcționarilor publici şi a altor categorii de personal din APL. În acest sens, propunem un proiect de Cuprins (Schiță) al Codului colectivităților locale din Republica Moldova (Anexa 3). Doar în așa mod se poate înfăptui o sistematizare clară a actelor

din domeniul administraţiei publice locale. Odată adoptat, acest Cod va constitui Legea-cadru de organizare și funcționare a autorităţilor publice locale, inclusiv, a activitatății și responsabilitatății alesului local și a personalului din cadrul acestor autorităţi [129, p. 94].

În cele de urmă, menționăm că, aportul APL la procesul de integrare europeană este incontestabil, iar, o modernizare și eficientizare a guvernării locale necesită reglementare juridică clară a statutului juridic al alesului local și al fiecărei categorii de personal din cadrul acestor autorități. În acest context, subliniem importanţa deosebită a sistematizării actelor din domeniul administraţiei publice locale şi elaborării Codului colectivităţilor locale.

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: *aleşi 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* [179, p. 51; 180, 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 [166, 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 importanța [174, p. 117], spre deosebire de sistemul majoritar, care se aplică cu succes în Marea Britanie, Statele Unite ale Americii, Canada, Franța și în alte state [181, p. 107]. Mai mult ca atât, anumite reglementări, referitoare la mandatul consilierului local [175, p. 203-204], al primarului, al viceprimarului, al președintelui și al vicepreședintelui 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 şi declarativ [177, p. 67-69; 178, p. 209-210]. Cât privește răspunderea juridică a aleșilor locali menționați mai sus, atât sancțiunile, cât și procedura de aplicare sunt reglementate destul de vag, fragmentar și incomplet, ceea ce face dificilă, sau chiar imposibilă, tragerea la răspundere a acestora. În acest sens putem dă ca exemplu cazul de săvârșire a abaterilor disciplinare sau, cazul de vătămare a persoanei printr-un act administrativ ilegal [163, 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 [173, 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 [176, p. 60], conduc la instabilitatea și fluctuația excesivă a personalului calificat din aceste autorități. De asemenea, se atestă restanțe serioase la capitolul instruirea și formarea continuă a celor care dețin diverse funcții în APL [176, p. 58-59].

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 [183, 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 [183, 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 mult 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 [183, 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 [183, 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 [172, p. 95; 182, p. 250; 183, p. 197].

Recomandări:

Pentru realizarea sarcinilor asumate de Republica Moldova în implementarea *Planului de Acţiuni 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, și, 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) și art. 44 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 pot fi excluse;

b. Legislația în vigoare nu prevede instruirea și formarea continuă obligatorie a aleșilor locali, deși aceștia sunt 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 săvârșirea unor fapte ilegale în exercițiul funcției, aleșii locali, poartă răspundere*: *administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială (sub formă de contencios administrativ); civilă; contravențională și penală, în conformitate cu legislaţia în vigoare*.

(2) Abaterile disciplinare ale consilierilor locali:

- *absenţa nemotivată de la şedinţa consiliului,*
- *părăsirea nemotivată a sălii de ședință,*

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

16. Bobeico E. Caracterul reprezentativ al autorităților administrației publice locale în Republica Moldova. În: Administrația publică: aspect practico-științifice, probleme și perspective: Materialele conf. int. șt.-practice, 30 ian., 2004. Chișinău: Centrul Ed.-poligr. al USM, 2004, p. 138-141.

17. Brezoianu D. Drept administrativ. București: Editura Universității Independente Titu Maiorescu, 2003. 452 p.

18. Butiuc C. Elemente de drept penal. București: Lumina Lex, 2002. 240 p.

19. Buzatu L., Rusu G., Bacical M. Particularităţile şi direcţiile de performare în managementul administraţiei locale. Chişinău: Editura Acomed-Plus SRL, 2007. 184 p.

20. Canţor V. Republica Moldova – rigori de integrare europeană. În: Revista Administrarea Publică, 2006, nr. 1-2 (49-50), Chișinău, p. 66-69.

21. Cârnaț T. Drept constituțional. Chișinău: Print-Caro, 2010. 513 p.

22. Cârnaț T. Principiul transparenței în activitatea autorităților publice locale. În: Perpetua misiune a 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. 164-168.

23. Cătana E., Cătană M. Implicațiile bunei guvernări în administrația publică locală. În: Culegere de comunicări științifice ale Insitutului de Științe administrative din România, 2010-2012, nr. 12, p. 97-106.

24. Chiriac L. Probleme actuale ale dezvoltării locale. Chişinău: TISH, 2004. 38 p.

25. Ciobanu D. Introducere în studiul dreptului. Bucureşti, 1992. 208 p.

26. Ciobanu T. Modernizarea administrației publice prin aplicarea principiilor deontologiei funcționarului public din sfera executivă. În: Culegere de lucrări științifice a Universității de Stat din Moldova "Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste", 2010, p. 30-45.

27. Clipa C. Drept administrativ: teoria funcției publice. București: Editura Hamangiu, 2011. 427 p.

28. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. Drept administrativ. Note de curs. Chişinău: Tipografia Centrală, 2012. 324 p.

29. Cobăneanu S. Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective. În: Administrația public: aspect practico-științifice, probleme și perspective: Materialele conf. int. șt.-practice, 30 ian., 2004, Chişinău: Centrul Ed.-poligr. al USM, 2004, p. 5-10.

30. Codul electoral al Republicii Moldova. Nr. 1381-XV din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.12.1997, nr. 159-162.

31. Codul muncii al Republicii Moldova. Nr. 154-XV din 28. 03. 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.2003, nr. 81.

32. Codul penal al Republicii Moldova Nr. 985-XVI din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2002, nr. 128-129.

33. Codul de procedură penală al Republicii Moldova. Nr. 122-XVI din 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.06.2003, nr. 104-110.

34. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Nr. 225-XVI din 30.05.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.06.2003, nr. 130-134.

35. Codul contravențional al Republicii Moldova Nr. 218-XVI din 24.10.08. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6.

36. Codul jurisdicției constituționale Nr. 502 din 16.06.1995. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.09.1995, nr. 53-54.

37. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.

38. Constituția României din 31 octombrie 2003. În: Monitorul Oficial al României, 31.10.2003, nr. 767.

39. Cornea S. Procesul electoral local: Ghid practic. Chişinău: Turnul vechi, 2007. 88 p.

40. Cornea S., Filipov I. Politica de personal în administrația publică. Cahul: USC, 2009. 263 p.

41. Cornea S. Evoluţia delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. În: Administraţia statului Republica Moldova la 20 de ani de independenţă: Materiale ale sesiunii de comunic. şt., 29-30 oct., 2011. Chişinău: S. n., 2012 (Tipogr. „Elena–V.I.”), p. 71-78.

42. Costachi G. Direcții prioritare ale edificării statutului de drept în Republica Moldova. Chişinău: Inst. de Istorie, Stat și Drept (Î. S. F. E. – P. “Tipogr. Centrală”, 2009. 327 p.

43. Creangă I. Formele legale de protecţie a administraţiei publice şi a mandatului alesului local. În culegere: Cartea albă situaţia autonomiei locale în Republica Moldova. Chişinău: Editura Cartier, 2000, p. 47-63.

44. Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol. I. Chişinău: Epigraf, 2003. 336 p.

45. Creangă I. Controlul actelor administraţiei publice locale. Chișinău: TISH, 2004. 36 p.

46. Creangă I. Curs de drept administrativ. Administrația publică locală. Vol. II. Chişinău: Epigraf, 2005. 352 p.

47. Deliu T. ș. a. Ghidul alesului local. Chișinău: Nova Imprim, 2011. 312 p.

48. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalităţii actelor administrative în Republica Moldova. Chişinău: S. n., 2013 (Tipigr Centrală). 552 p.

49. Digol N. Deontologia professională. În: Etica și deontologia polițienească: Aspecte de implementare: Materiale conf. șt.-practice „Consolidarea activității de promovare și implementare a eticii și deontologiei polițienești", 12 oct., 2006. Chişinău: S.n., 2007 (Tipogr. Acad. „Ștefan cel Mare" a MAI), p. 44-46.

50. Dominique Douay, Monique Jacob, Jacques Defrenne Comunitățile locale în sistemul administrativ francez. Paris: Jean Jaures, 1994. 125 p.

51. Evaluarea și diagnosticarea conflictelor dintre APC și APL de ambele nivele și dintre APL de nivelul doi și APL de nivelul unu: Studiu de cercetare. Chişinău: Bons Offices, 2008. 96 p.

52. Furdui V. Ghidul juridic al alesului local. Chişinău: TISH, 2004. 240 p.

53. Furdui V. Probleme şi conflicte juridice actuale din domenul APL. Chişinău: TISH, 2004. 66 p.

54. Gheorghița T. Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 22 mai 2015, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 18-21.

55. Ghidul liderului comunitar. Chişinău: Centrul CONTACT, 2004. 224 p.

56. Ghidul funcționarului electoral. Chişinău: Î. S. F. E. – P. "Tipografia Centrală", 2007. 164 p.

57. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. 2. Chişinău: S. n., 2004. 496 p.

58. Guceac I. Principii prioritare de funcționare a administrației publice locale în Republica Moldova. În: Administrația publică: aspect practico-științifice, probleme și perspective: Materialele conf. int. șt.-practice, 30 ian., 2004. Chişinău: Centrul Ed. – poligr. al USM, 2004, p. 190-197.

59. Guceac I. Drept electoral. Chişinău: F. E. - P. "Tipografia centrală", 2005. 268 p.

60. Guceac I. Responsabilitatea public condiție 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.

61. Guţan M. Istoria administraţiei publice româneşti. Bucureşti: Editura Hamangiu, 2006. 293 p.

62. Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Chișinău: S. n. (E. F. – P. "Tipogr. Centrală"), 2009. 320 p.

63. Guţuleac V. Drept administrativ. Chişinău: S. n. (Î.S. F.E.-P. “Tipografia Centrală”), 2013. 600 p.

64. Hanga V. Mic dicționar juridic. București: Editura Lumina Lex, 1999. 208 p.

65. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de Acţiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană. Nr. 356 din 22.04.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.04.2005, nr. 65-66/412.

66. Hotarârea Guvernului Republicii Moldova privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public. Nr. 201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.03.2009, nr. 55-56.

67. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea limitelor numărului de unităţi de personal şi ale cheltuielilor de personal în sectorul bugetar pentru autorităţile administraţiei publice centrale şi locale pe anul 2010. Nr. 99 din 16.02.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.02.2010, nr. 27-28.

68. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind punerea în aplicare a unor acte legislative. Nr. 1001 din 26.12.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.2011, nr. 238-242.

69. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la modificarea, completarea şi abrogarea unor hotărâri ale Guvernului. Nr. 133 din 20.02.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.02.2013, nr. 36-40.

70. Hotarârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acţiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. Nr. 808 din 07.10.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.10.2014, nr. 297-309.

71. Hotarârea Guvernului Republicii Moldova privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politeţe sau cu prilejul anumitor acţiuni de protocol şi aprobarea Regulamentului cu privire la evidenţa, evaluarea, păstrarea, utilizarea şi răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politeţe sau cu prilejul anumitor acţiuni de protocol. Nr. 134 din 22.02.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.03.2013, nr. 42-47.

72. Hotarârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice în anul 2016. Nr. 850 din 09.12.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.12.2015, nr. 340-346.

73. Hotarârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Strategia privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016-2020. Nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr. 256-264.

74. Hotărârea Curţii Constituţionale Republicii Moldova cu privire la controlul constituţionalităţii unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale şi Legii privind administraţia publică locală. Nr. 750 din 06.11.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.11.1995, nr. 65-66.

75. Hotărârea Curţii Constituţionale Republicii Moldova cu privire la controlul constituţionalităţii unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 "Pentru modificarea şi completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 "Privind administraţia publică locală". Nr. 13 din 14.03.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.04.2002, nr. 46-48.

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

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

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

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

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

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

82. Legea Republicii Moldova privind bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991.

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

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

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

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

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

88. Legea Republicii Moldova cu privire la administraţia publică locală. Nr. 186-XIV din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.03.2002, nr. 33-35.

89. Legea Republicii Moldova cu privire la statutul alesului local. Nr. 768-XIV din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.03.2000, nr. 34.

90. Legea contenciosului administrativ al Republicii Moldova. Nr. 793-XIV din 10.02.2000. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.05.2000, nr. 57-58.

91. Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16.

92. Legea Republicii Moldova cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. Nr. 523-XIV din 16.07.1999. În. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.11.1999, nr. 124-125.

93. Legea Republicii Moldova cu privire la administraţia publică locală. Nr. 123-XV din 18.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.03.2003, nr. 49.

94. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale. Nr. 457-XV din 14.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253.

95. Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale. Nr. 397-XV din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253.

96. Legea Republicii Moldova serviciilor de gospodărie comunală. Nr. 1402-XV din 24.10.2002. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.2003, nr. 14-17.

97. Legea Republicii Moldova cu privire la administraţia publică locală. Nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.

98. Legea Republicii Moldova cu privire la descentralizare administrativă. Nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monotorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.

99. Legea Republicii Moldova privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. Nr. 438-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.02.2007, nr. 21-24.

100. Legea Republicii Moldova cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232.

101. Legea Republicii Moldova privind Codul de conduită a funcționarului public. Nr. 25 din 22.02.08. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr. 74-75.

102. Legea Republicii Moldova cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Nr. 199-XVIII din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 5.10.2010, nr. 194-196.

103. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice. Nr. 155 din 21.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.10.2011, nr. 164-165.

104. Legea Republicii Moldova cu privire la conflictul de interese. Nr. 16-XVI din 15.02. 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.05.2008, nr. 94-96/351.

105. Legea Republicii Moldova privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici. Nr. 48 din 22.03.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.03.2012, nr. 63.

106. Legea Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei 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.

107. Legea privind evaluarea integrităţii instituţionale. Nr. 325 din 23.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.02.2014, nr. 35-41.

108. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Nr. 132 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.07.2016, nr. 245-246.

109. Legea privind declararea averii și intereselor personale. Nr. 133 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.07.2016, nr. 245-246.

110. Legea României privind administrația publică locală. Nr. 215/2001. În: Monitorul Oficial al României, 23.05.2001, nr. 204.

111. Legea României privind Statutul aleșilor locali. Nr. 393/2004. În: Monitorul Oficial al României, 07.10.2004, nr. 912.

112. Legii României privind statutul funcționarilor publici. Nr. 188 din 08.12.1999. În: Monitorul Oficial al României, 29.05.2007, nr. 365 (republicată).

113. Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autoritatilor administratiei publice locale, pentru modificarea Legii administratiei publice locale nr. 215/2001, precum si pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul alesilor locali. În: Monitorul Oficial al României, 20.05.2015, nr. 349.

114. Manda C., Manda C. Administraţia publică locală din România. Bucureşti: Lumina Lex, 1999. 395 p.

115. Manda C., Manda C. Dreptul colectivităţilor locale. București: Lumina Lex, 2002. 420 p.

116. Miulescu N. Oportunități de reformare a administrației publice locale. În: Culegere de comunicări științifice a Insitutului de Științe administrative din România, 2010-2012, nr. 12, p. 195-198.

117. Mocanu E. Curs de prelegeri la Dreptul muncii. Chişinău, 1997. 272 p.

118. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice. Chişinău: TISH, 1999. 64 p.

119. Mocanu V. Standarde de performanţă în administraţia publică locală. Chişinău: TISH, 2004. 47 p.

120. Mocanu V. Servicii Municipale: direcţii de schimbare. Chişinău: TISH, 2004. 24 p.

121. Mocanu V. Cetăţeanul şi procesul decisional local. Chişinău: TISH, 2004. 30 p.

122. Mocanu V. Ghidul alesului local. Parteneriatul public-privat în Republica Moldova: concept și realizare. Chișinău: F.E.-P „Tipografia Centrală", 2012. 102 p

123. Munteanu I. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. Chișinău: Editura Cartier, 2001. 261 p.

124. Negru T., Scorţescu C. Dreptul muncii. Chişinău, Labirint-Cutasevici ÎI., 2010 (F.E.P. "Tipogr. Centrală"). 320 p.

125. Negruţ V. Drept administrativ. Bucureşti: Editura Didactică şi pedagogică, 2008 2001. 400 p.

126. Negulescu P., Boilă R, Alexianu G. În „Cuvânt de lămurire" la Codul administrativ adnotat. Partea I. București, Institutul de Arte Grafice „VREMEA", strada Carol, No 10, 1930, republicat în: Ediție anastatică, COLECȚIA OPERA OMNIA PATRIMONIU, Editura TipoMoldova, Iași, 2013. 880 p.

127. Nicola I. Drept administrativ: curs universitar. Sibiu: Editura Universității "Lucian Blaga" din Sibiu, 2007. 579 p.

128. Ordinul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei cu privire la aprobarea Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova nr. 22 din 03.03.2014 (CORM 006-14). În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.05.2014, nr. 120-126.

129. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001. 216 p.

130. Orlov M. ș. a. Qvo vadis Moldova? Administrația publică. Chișinău: F. E. P. "Tipografia Centrală", 2002. 224 p.

131. Orlov M., Belecciu Ş. Drept administrativ. Chişinău: Elena-V. I., 2005. 270 p.

132. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chişinău: Elena-VI S.R.L., 2009. 158 p.

133. Orlov M. Justiția administrativă în contextual reformei judiciare din Republica Moldova. În: Culegere de lucrări științifice a Insitutului de Științe administrative din România, 2004, nr. 6, p. 176-181.

134. Orlov M. Administraţia publică. În: Raport de Stare a Ţării Republica Moldova 2007. Chișinău: Bons Offices, 2008, p. 131-134.

135. Orlov M. Unele reflecții privind reformele în acordul de asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. În: Volumul colectiv al Conferinței Internaționale "Administrația Publică în Europa celor 28. Dimensiune juridică și managerială". Editura Universitară, București, 2014, p. 59–66.

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

137. Osoianu I. Prioritățile reformei administrației publice în perspective elaborării strategiei de integrare europeană și a planului de acțiuni Republica Moldova – UE. Chișinău, februarie 2004. 30 p.

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

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

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

141. Popa E. Organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale în România. Arad: Editura Servo-Sat, 1997. 248 p.

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

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

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

145. Popa V. Regândirea procesului de reformă al administraţiei publice locale în Moldova prin politici publice şi acţiuni participative, Chişinău: TISH, 2003. 27 p.

146. Popa V. Lecţiile descentralizării. Chişinău: TISH, 2003. 32 p.

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

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

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

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

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

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

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

154. Popescu C. Autonomia locală și integrarea europeană. București: All Beck, 1999, 346 p.

155. Popescu Petrovszki Diana Marilena. Statutul funcţionarilor publici din România şi din Uniunea Europeană: principii, drepturi şi obligaţii. Bucureşti: Editura I.R.D.O, 2011. 525 p.

156. Postolache M. Serviciul public. Chișinău: Editura "TEHNICA-INFO", 2005. 118 p.

157. Pricaru V. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Bucureşti: Editura ALL. 602 p.

158. Prisacaru V. Funcționarii publici. București: All Beck, 2004. 496 p.

159. Preda M. Autoritățile publice. București: Lumina Lex, 1999. 688 p.

160. Ranta A. Aspecte de drept comparat referitoare la funcția publică și funcționarii publici. În: Revista Transilvană de Științe administrative, 2010, nr. 2 (26), p. 125-134.

161. Romandaş N., Boişteanu E. Dreptul muncii. Chişinău: S.n., 2007 (Tipogr. „Reclama" SA). 404 p.

162. Saitarlî N. Învestirea legală a funcționarilor publici. În: Culegere de lucrări științifice a Universității de Stat din Moldova, 2006, vol. I, p. 77-82.

163. Saitarlî N. Considerații privind răspunderea juridică a alesului local în Republica Moldova. În: 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.

164. Saitarlî N. Consultarea cetăţenilor în problemele de interes deosebit – principiu de bază ale administraţiei publice locale din Republica Moldova. În: Conferinţa ştiinţifică de totalizare a activităţii de cercetare a cadrelor didactice din Universitatea "B. P. Haşdeu", Cahul, Moldova, 20 aprilie 2007, p. 139-146.

165. Saitarlî N. The application of the principle of eligibility in the Republic of Moldova. In: International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium", Galaţ, România, 20-21 aprilie 2012, vol. II, nr. 4, p. 165-173.

166. 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.

167. Saitarlî N. Controlul administrativ asupra activității autorităților publice locale în Republica Moldova. În: Culegere de materiale științifice a Academiei de Administrare Publică, Chișinău, 2012, p. 17-18.

168. Saitarlî N. Comparative Aspects on the Application on the Principle of Eligibility in the Republic of Moldova and Romania. În: Culegere de lucrări științifice a Universității Creștine "Dimitrie Cantemir" din Cluj-Napoca, România, 2012, p. 320-325.

169. Saitarlî N. Unele aspecte teoretice cu privire la statutul persoanelor din administraţia publică locală. În: Analele ştiinţifice ale Universităţii de Stat „B. P. Hasdeu" din Cahul, 2012, p. 105-109.

170. Saitarlî N. Încadrarea funcționarului public în aparatul APL. În: Conferința Științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice USCh, Cahul, Moldova, 3-4 mai 2012, vol. I, p. 284-290.

171. Saitarlî N. Probleme actuale ale administrației publice locale. În: International Conference of Young Researches X edition, Chisinau, Moldova, 23 November, 2012, Chişinău, Moldova, Scientific Abstracts, p. 145.

172. 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.

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

174. Saitarlî N. Ordinea de învestire în funcție ca factor determinant al statutului juridic al alesului local. În: Revista Administrarea Publică, nr. 2 (78), Chișinău, 2013, p. 112-118.

175. 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.

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

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

178. Saitarlî N. Aspecte comparative privind statutul juridic al alesului local. În: Perpetua misiune a 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.

179. 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.

180. 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.

181. Saitarlî N. Aspecte comparative privind modul de alegere a consilierilor din autoritățile publice locale. În: „Consolidarea Administrației publice locale: instrumente și mecanisme", Conferința științifico-practică, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 3-4 decembrie 2015, p. 105-109.

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

183. Saitarlî N. Statutul juridic al personalului autorităţilor publice locale. – Cahul: S. n., 2016 (Tipogr. „Cetnografic"). 231 p.

184. Sîmboteanu A. Reforma Administraţiei Publice în Republica Moldova. Chişinău: Museum, 2001. 174 p.

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

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

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

188. Sîmboteanu A. Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice. În: Culegere de lucrări științifice a Universității de Stat din Moldova „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste", 2010, p. 13-29.

189. Sîmboteanu A. Administraţia publică: prin reformare spre modernizare. – Ch.: CEP USM, 2013. 327 p.

190. Sîmboteanu A. Unele reflecții asupra prevederilor acordului de asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 22 mai 2015, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 7-11.

191. Ştefan E. Răspunderea juridică. Privire specială asupra răspunderii în dreptul administrativ. Teză de doctorat, Bucureşti, 2012. 360 p.

192. Tatarov S. Statutul funcționarului public din Republica Moldova în contextul reformei administrației publice și al integrării europene. În: materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 22 mai 2007, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007, p. 19-23.

193. Tatarov S. Aspecte comparative ale statutului de funcţionar public şi celui de ales local. În Administrarea Publică, 2011, nr. 2, p. 30-35.

194. Tatarov S. Discrepanțele legislative privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și statutul consilierilor locali prin prisma aquis-ului comunitar. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 22 mai 2012, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012, p. 148-151.

195. Tatarov S. Unele probleme privind revocarea mandatului de ales local. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 20 mai 2013, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 206-207.

196. Tipa I. Răspunderea juridică a demnitarilor în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 20 mai 2013, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 201-205.

197. Tipa I. Alternativele la pedeapsa cu închisoarea aplicate funcționarilor publici și demnitarilor pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, 22 mai 2015, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 208-212.

198. Tofan D. Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice. Bucureşti: Editura All Beck, 1999. 396 p.

199. Tofan D. Drept administrativ. Bucureşti: All Beck, 2003. 336 p.

200. Tofan D. Instituții administrative europene. București: Editura Ch-Beck, 2006. 244 p.

201. Tofan D. Drept administrativ. Bucureşti: Editura C. H. Beck, 2008. 369 p.

202. Țurcanu S. Statutul juridic al funcționarului public. În culegere: Cartea albă, situația autonomiei locale în Republica Moldova. Ed. Cartier, Chișinău, 2000, p. 23-38. 176 p.

203. Țurcanu S. Aparatul tehnic de specialitate al primăriei. În culegere: Ghidul primarului. Chișinău: SC Tehnologii intelectuale" 2005, p. 56-86. 320 p.

204. Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VI-a revăzută și actualizată. Editura Universul Juridic, București, 2011. 522 p.

205. Vedinaș V. Drept administrativ. București: Universul Juridic, 2012. 565 p.

206. Vedinaș V. Codificarea dreptului administrativ: Reflecții, Proiecții, Stadiu și Perspective. În: Administraţia statului Republica Moldova la 20 de ani de independenţă: Materiale ale sesiunii de comunic. şt., 29-30 oct., 2011. Chișinău: S. n., 2012 (Tipogr. „Elena – V.I."), p. 18-22.

207. Vermeulen Jean H. Evoluţia dreptului administrativ român. Institutul de Arte Grafice, Bucureşti: Vremea, 1943. 274 p.

208. Vlaicu C. Codificarea administrativă – garanţie a realizării dreptului cetăţeanului la o bună administrare. În culegere: Consolidarea capacităţii administrative în contextul bunei administrări. Bucureşti: Comunicare. ro, 2011, 281-302 p.

209. Zubco V., Creangă I., Pascari A. Ghidul funcționarului public în contenciosul administrativ. Chișinău: Bons Offices, 2005. 234 p.

II. Referinţe bibliografice în limba rusă:

210. Баранчиков В. А. Муниципальное право. Москва: ЮНИТИ - ДАНА, Закон и право, 2000. 383 с.

211. Бачило И. Л. и др. Словарь административного права. Москва: Правовая культура, 1999. 320 с.

212. Бурлаку Н., Кожокару В., Ионицэ В. Основы государственного администрирования. Chişinău, 2000. 207 с.

213. Васильев В. И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. Москва: S.n.1999. 453 с.

214. Гуцуляк В. Административное право Республики Молдова. Chișinău: "Elena-V. I." SRL, 2007. 464 с.

215. Дмитриев Ю. А., Емельянов Н. А., Комарова В. В. и др. Муниципальное право Российской Федерации. Москва: Прообразование, 2000. 800 с.

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

217. Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право. Москва: Юристъ, 2001. 728 с.

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

219. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

220. Костаки Г. И., Игнатьев В.П., Кушмир В.Т. Административное право. Кишинев: S. n., 2002. 472 с.

221. Попов М. Ю. Понятие, содержание и сущность правового статуса депутата представительного органа власти в Р. Ф. В: Вестник Волгоградской академии МВД России, 2010, № 3, с. 24-32.

222. Прункин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. Москва: Аспект Пресс, 2001. 416 с.

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

224. Сайтарлы Н. The Rights and Obligations of Local Elected Person from Republic of Moldova. In: Journal of Danubian Studies and Research Vol. 3, No 2 (2013), România, p. 29-34.

225. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.

226. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Москва: 2001. 652 с.

227. Федеральный Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. № 131-ФЗ от 06.10.2003. В: "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

228. Федеральный Закон о муниципальной службе в Российской Федерации. N 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. В: РГ - Федеральный выпуск, 7 марта 2007 г., № 4310.

229. Четвериков В. С., Четвериков В. В. Административное право. Москва: РИОР, 2005. 145 с.

230. Чубинский В. В. Государственное управление и государственная служба за рубежом. СПб.: Образование – Культура, СЗАГС, 1998. 272 с.

III. Referinţe bibliografice în limba franceză:

231. France Constitution 28 Sep 1958.

232. Code general des collectivites territoriales du 24 février **1996.**

IV. Resurse electronice:

233. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova Ocuparea funcției publice vacante prin concurs. Recomandări metodice. Chișinău, 2009. 80 p. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vxJC45yrlBYJ:www.cancelaria.gov.md/download.php%3Ffile%3DcHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy84MDAyOTlfbWRfb2N1cGFyZWFfZnB2Y19yLnBkZg%253D%253D+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (vizitat 03.12.2015).

234. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea public: instruirea internă. Ghid metodic. Chișinău, 2011. 90 p. http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2013/6iunie/Ghid_dezvolt_profesion.pdf (vizitat 03.12.2015).

235. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova Aplicarea Codului de conduită al funcționarului public din Republica Moldova. Ghid metodic. Chișinău, 2013. 60 p. http://careers.gov.md/downloads/ghid_conduita_functionar_public.pdf (vizitat 03.12.2015).

236. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova Recomandări metodice pentru autoritățile publice locale ce țin de aprobarea organigramei, a statelor de personal și controlul administrativ al legalității acestora. Chișinău, 2013. 13 p. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KwF06OXYNCUJ:www.cancelaria.gov.md/download.php%3Ffile%3DcHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy8xNTM1Mjk5X21kX3JlY29tYW5kYXJpX21lLnBkZg%253D%253D+&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (vizitat 03.12.2015).

237. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public. Ghid metodic. Chișinău, 2014. 67 p. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g1ZEiklOqEJ:www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2014/9septembrie/GhidAplicare_Sanctiuni__Disciplinare_2909.doc+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (vizitat 03.12.2015).

238. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova Aplicarea Instrucțiunii cu privire la gestionarea dosarului personal al funcționarului public. Ghid metodic. Chișinău, 2015. 15 p. http://www.cancelaria.gov.md/public/files/cancelaria/Ghid-dosar-personal.pdf (vizitat 03.12.2015).

239. Carta europeană a autonomiei locale adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. legislatie.resurse-pentru-democratie.org/legea/carta-europeana-a-autonomiei-locale.php (vizitat la 23.09.2015).

240. Centrul de Investigații Jurnalistice http://www.investigatii.md/index.php?art=710 (vizitat 03.05.2012).

241. Centrul de Investigații Jurnalistice Anticorupție http://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/primarul-de-la-lipcani-a-semnat-14-contracte-cu-intreprinderea-la-care-era-presedinte-al-consiliului-actionarilor (vizitat 13.06.2016).

242. Chiriac L. Mocanu V., Secrieru A ș. a. Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova. Chișinău. http://www.soros.md/.../Studiu_final-1,%2021%2. (vizitat 04.11.2012).

243. Chiriac L., Furdui V., Creangă I. ș. a. Metodologia evaluării capacităților administrației publice locale. Chișinău, 2010. 27 p. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Ngr478KbVa4J:www.undp.md/media/tender_supportdoc/2010/231/METODOLOGIA_EVALUARII_CAPACITATILOR_APL.doc+&cd=4&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (vizitat 04.11.2012).

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

245. Cioaric V. Pentru o bună guvernare în Moldova. Ghidul alesului local, 2012. http://www.contact.md/doc/ghidul_alesului_local_final1.pdf (vizitat 23.09.2015).

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

247. Consiliul Europei http://infoeuropa.md/congresul-puterilor-locale-si-regionale/ (vizitat 03.02.2012).

248. Creangă I. Ghidul alesului local, 2012. http://serviciilocale.md/doc.php?l=ro&idc=110&id=260&t=/Publicatii-i-resurse/Administratie-publica-locala/Ghidul-alesului-local-Cadrul-legal-si-normativ#idc=37& (vizitat 08.10.2015).

249. Dicționar latin-roman online http://www.dictionar.us/latin-roman/(vizitat 01.02.2013).

250. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale http://www.viitorul.org/ (vizitat 03.12.2015).

251. Legea Republicii Moldova cu privire la administraţia publică locală. Nr. 186-XIV din 06.11.1998. Modificată 25.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.03.2002, nr. 33-35. http://www.transparency.md/Laws/186-98.pdf (vizitat 15.11.2011).

252. Planul Naţional de Acţiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2014-2016 http://www.polonia.mfa.md/img/docs/Titlul_IV_Cooperare.pdf (vizitat 03.02.2015).

253. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018 http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=uskJCCIZKzg%3D&tabid=128&mid=506&language=ro-RO (vizitat 03.05.2015).

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

255. SIGMA - Sprijin pentru imbunatatirea guvernarii si a managementului in tarile din Europa Centrala si de Est. Principile europene in administratia publica. www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39560474.pdf (vizitat la 23.09.2015).

256. Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации". № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. http://www.rg.ru/1995/07/31/Federalnyjzakonot31iulya1995.html (vizitat la 23.09.2015).

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

258. Осиночкина Е. В. Понятие правового статуса муниципального служащего. http://vestnik.osu.ru/2005_9/5.pdf (vizitat 13.03.2013).

259. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Франция. Общие принципы организации местного самоуправления. http://polbu.ru/starcev_govmanagement/ch22_all.html (vizitat 03.05.2012).

260. Чершинцева Е. А. Муниципальный служащий как субъект трудового права. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва-2014 **http://www.hse.ru/data/2014/04/18/1319421312/%D0%A7%D0%B5%D1%80%D1%88%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B0%20%D0%B4%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%87%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BD%D1%82.pdf** (vizitat 15.11.2014).

261. Publica md. http://www.jurnal.md/ro/news/comuni-tii-au-pierdut-majoritatea-in-consiliul-raional-cahul-758299/; http://www.publika.md/trei-consilieri-comunisti-din-rascani-au-plecat-la-socialisti-iar-un-pldm-ist-la-partidul-popular_1100771.html (vizitat 07 decembrie 2012).

262. Timpul md. http://www.timpul.md/articol/sedinta-consiliului-municipal-chisinau-a-fost-amanata-37493.html (vizitat 27 septembrie 2012).

Anexa 1

Proiect

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

Lege

pentru modificarea şi completarea Legii

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articol unic: - Legea nr. 768-XIV din 02.02.2000 cu privire la statutul alesului local (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000), cu modificările ulterioare, se modifică şi se completează după cum urmează:

1. Articolul 5, alineatul (1) va avea 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, și, respectiv, până la data expirării mandatului primarului în funcție, inclusiv, în cazul în care intervin anumite condiţii legale pentru încetarea mandatului înainte de termen.”

2. La articolul 13 alineatul (1) se introduce litera l), cu următorul conţinut:

„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.”

3. După articolul 22 se introduce articolul 22^1 cu următorul conţinut:

„Articolul 22^1 Răspunderea juridică

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

(2) Abaterile disciplinare ale consilierilor locali:

- absenţa nemotivată de la şedinţa consiliului,
- părăsirea nemotivată a sălii de ședință,
- comportamentul neadecvat în timpul şedinţei, care aduce atingere imaginii de reprezentant al colectivității 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 indemnizației se adoptă cu votul majorității consilierilor prezenți.”

Preşedintele Parlamentului

Anexa 2

Proiect

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

Lege

pentru modificarea şi completarea Legii

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articol unic: - Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008), cu modificările ulterioare, se modifică şi se completează după cum urmează:

1. Articolul 56 va avea următorul conţinut:

„(1) 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, în baza prevederilor Codului civil nr. 1107 din 06.06.2002; contravențională, potrivit Codului contravențional nr. 218/2008; penală, potrivit Codului penal nr. 985/2002”.

Preşedintele Parlamentului

Anexa 3

Proiect

CODUL COLECTIVITĂȚILOR LOCALE AL REPUBLICII MOLDOVA

CUPRINS:

TITLUL I. DISPOZIȚII GENERALE

Capitolul I. PRINCIPIILE GENERALE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Secțiunea 1. Autonomia locală și libera gestiune a problemelor de interes local

- autonomia administrativă
- autonomia financiară

Secțiunea 2. Descentralizarea

- principii de descentralizare
- descentralizarea serviciilor publice de interes local

Secțiunea 3. Participarea cetățenilor la luarea deciziilor locale

- referendumul local
- consultarea cetățenilor

Secțiunea 4. Eligibilitatea autorităților publice locale

- campania electorală
- scrutinul electoral (procedura de vot)

Secțiunea 5. Cooperarea intercomunală și activități externe

- instituții și întreprinderi intercomunale
- dezvoltarea regională
- euroregiunile

Capitolul II ORGANISME NAȚIONALE COMPETENTE ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Secțiunea 1. Departamentul finanțelor publice locale și Consiliul Național de Evaluare a normelor din domeniul administrației publice locale

- Departamentul finanțelor publice locale
- Consiliul Național de Evaluare a Normelor

Secțiunea 2. Consiliul Național de formare a aleșilor locali

Secțiunea 3. Consiliul Național de evaluare a performanțelor (calificărilor)

TITLUL II. PROPRIETATEA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE, SERVICILE PUBLICE ȘI DEZVOLTAREA ECONOMICĂ

Capitolul III. PROPRIETATEA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Secțiunea 1. Regimul juridic general al proprietății unităților administrativ-teritoriale

- bunuri ale domeniiului public
- bunuri ale domeniului privat

Secțiunea 2. Formarea bunurilor

- competența APL
- competența APC

Secțiunea 3. Gestiunea bunurilor

Secțiunea 4. Reguli speciale în caz de transfer de competențe

Capitolul IV. SERVICIILE PUBLICE LOCALE

Secțiunea 1. Principii generale

- Delegarea serviciilor publice
- Gestiunea directă
- Participarea locuitorilor și a consumatorilor la gestiunea serviciilor publice

Secțiunea 2. Contractele

- Contracte de parteneriat public-privat, public-public
- Contracte de concesiune de lucrări și servicii publice

Secțiunea 2. Dispoziții speciale referitoare la anumite servicii publice locale

- Servicii culturale (arhivă, bibliotecă, muzee ș. a.)
- Servicii de protecție civilă și anti-incendiară (personalul angajat în protecția civilă, organizarea de departamente intercomunale (raionale) de protecție civilă și anti-incendiară etc. Contribuția APL la întreținerea acestor servicii
- Rețele de servicii locale de comunicare electronică
- Posturile locale ale audiovizualului

Secțiunea 3. Instituțiile publice de cooperare culturală

Secțiunea 4. Instituțiile publice de cooperare în învățământ și educație

Capitolul V. DEZVOLTAREA ECONOMICĂ

Secțiunea 1. Întreprinderile municipale (Societățile publice locale)

Secțiunea 2. Societățile economice mixte locale (Întreprinderi mixte)

- Părțile-cote de capital
- Contribuția APL
- Modalități de intervenție

- Administrarea și controlul

Secțiunea 3. Ajutorul acordat întreprinderilor municipale și societăților economice locale de către stat

Capitolul VI. DISPOZIȚII FINANCIARE ȘI CONTABILE

Secțiunea 1. Principii generale

Secțiunea 2. Adoptarea și executarea bugetului

Secțiunea 3. Compensațiile și transferul de competențe

Secțiunea 4. Dispoziții referitoare la contabilitate

Secțiunea 5. Regimul general de scutiri de la obligația de transfer la bugetul de stat a veniturilor autorităților și instituțiilor publice locale

Capitolul VII. GARANȚIILE ACORDATE ALEȘILOR LOCALI

Secțiunea 1. Remunerarea activității aleșilor locali

Secțiunea 2. Garanții sociale

TITLUL III AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE DE NIVELUL I (COMUNELE, ORAȘELE)

Capitolul VIII. DISPOZITII GENERALE

- Organizarea comunelor
- Denumirea și limitele teritoriale
- Delimitarea și modificarea hotarelor
- Procedura de creare a unei noi comune
- Subvenții de funcționare
- Lichidarea comunei

Capitolul IX. AUTORITĂȚILE COMUNEI

- Consiliul local
- Formarea
- Suspendarea
- Dizolvarea
- Ordinea de funcționare
- Atribuțiile proprii
- Atribuții delegate
- Relațiile cu alte autorități ale statului

Capitolul X. PRIMARUL ȘI VICEPRIMARUL

- Dispoziții generale

- Desemnarea și învestirea în funcție

- Atribuțiile: condițiile generale de exercitare; atribuții exercitate în numele comunei; atribuții exercitate în numele Statului

- Salarizarea primarului, viceprimarului, delegatului sătesc

Capitolul XI. CONDIȚIILE DE EXERCITARE A MANDATULUI ALESULUI LOCAL

- Garanțiile acordate aleșilor locali: Garanții acordate în exercitarea mandatului și Garanții acordate în exercitarea unei activități profesionale; Garanții acordate la finalul mandatului

- Dreptul la formare (instruire)

- Îndemnizațiile titularului mandatului de ales local: rambursarea cheltuielilor, îndemnizația de funcție (de participare la ședințe)

- Protecția socială: securitatea socială, pensionarea

- Responsabilitatea comunei în caz de accident de muncă a alesului local

Capitolul XII. ACTELE AUTORITĂȚILOR LOCALE ȘI ACȚIUNEA ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

- Regimul juridic al actelor emise de autoritățile publice locale
- Controlul legalității acestora pe calea contenciosului administrativ

Capitolul XIII. TRANSPARENȚA ȘI PARTICIPAREA LOCUITORILOR LA LUAREA DECIZIILOR

- Dispoziții generale
- Participarea locuitorilor la viața locală
- Servicii (probleme) de interes local

Capitolul XIV SERVICIILE PUBLICE COMUNALE

Secțiunea1. Poliția locală

- atribuții,

- subordonare

Secțiunea 2. Regii autonome (persoane morale)

Secțiunea 3. Concesiune și leasing

Secțiunea 4. Administrarea cimitirelor

Secțiunea 5. Servicii publice industriale și comerciale

- Dispoziții generale
- Regulamente și calcularea prețului
- Gunoi și alte deșeuri
- Hale, piețe și alte obiecte publice

- Gazul și electricitatea
- Servicii antiincendiare
- Managementul apelor pluviale urbane

Capitolul XV. PROPRIETATEA PUBLICĂ A COMUNEI

Secțiunea 1. Regimul bunului

- Dispoziții generale
- Formarea bunului
- Declararea terenului abandonat (neprelucrat)

Secțiunea 2. Finanțele comunei

Secțiunea 3 Buget și conturi

Secțiunea 4. Cheltuieli

Secțiunea 5. Venituri

- Categorii de venituri
- Distribuirea și colectarea anumitor impozite
- Contribuții și taxe prevăzute de Codul fiscal
- Taxe, cheltuieli sau plăți care nu sunt prevăzute în Codul Fiscal
- Taxe locale pe publicitate
- Taxe de transport
- Plata și colectarea taxelor locale
- Penalități pentru neplata taxelor

Secțiunea 6. Contabilitate

Secțiunea 7. Sponsorizări din partea cetățenilor

Capitolul XVI. STATUTUL SPECIAL AL MUNICIPILUI CHIȘINĂU ȘI BĂLȚI

TITLUL IV AUTORITĂȚILE PUBLICE DE NIVELUL II

- Consiliul raional
- Președintele și vicepreședintele raionului

(descrierea acelorași compartimente ca și la comune)

TITLUL V. AUTORITĂȚILE PUBLICE ÎN UNITĂȚILE ADMINISTRATIV-TERITORIAL CU STATUT SPECIAL

- Statutul UTA Găgăuzia
- Statutul teritoriului din stânga Nistrului

TITLUL V. DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII

DECLARAȚII PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnata, declar de răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Saitarlî, Natalia _____

07.04.17

CV-ul AUTORULUI



Saitarlî Natalia

09.09.1976, or. Cahul, Moldova

Cetățenia: Moldova

STUDII

1983 – 1992 Şcoala medie nr. 1 or. Cahul, Moldova;

1992 - 1997 Colegiul de Pedagogie şi Arte din or. Cahul, Moldova;

1997 - 2002 Universitatea de Stat ”Alecu Russo” din Bălţi, Moldova, specialitatea drept;

2004- 2008 doctoranda la Universitatea de Stat din Moldova, specialitatea 552. 02 - Drept administrativ.

STAGIERI / CURSURI DE INSTRUIRE

„Dezvoltarea curriculară”, Universitatea „A. I. Cuza” din Iaşi, România**,** 15-29 aprilie**,** 2004;

„Dezvoltarea profesională a tinerilor universitari”, realizate de Centrul de Resurse Curriculare din Moldova pentru Învăţământul Superior la Cahul în perioada 17 – 20 noiembrie 2004;

Cursul de instruire „Metode Interactive de Predare” organizat de Asociaţia Americani, Iniţiativa Juridică pentru Europa Centrală şi Eurasia, la Chişinău în perioada 3-4 iulie 2006;

Stagiu de dezvoltare profesională la USM, 03.03.2008-14.03.2008;

Cursurile de Formare la specialitatea Modulul psihopedagogic, la Universitatea de Stat “B. P. Hasdeu” din Cahul, 07.11.2011-30.05.2012;

INOTLES pedagogical trening on „Simulation Games”, Innovating Teaching & Learning Studies www.inotles.eu, September and Desember 2014, Brussels, Belgia.

ACTIVITATEA PROFESIONALĂ

2002 – 2005 Lector-asistent la Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din or. Cahul, Moldova;

2005 – 2008 Lector-universitar la Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din or. Cahul, Moldova;

2008 - Lector superior la Universitatea de Stat „B. P. Haşdeu” din or. Cahul, Moldova;

2012 - Șef de Catedră Ştiinţe politice şi administrative, Facultatea Drept și Administrație Publică la Universitatea de Stat „B. P. Haşdeu” din or. Cahul, Moldova.

PARTICIPĂRI ÎN PROIECTE ȘTIINȚIFICE NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE

Programul „Creşterea susţinerii populare în favoarea autonomiei funcţionale a puterilor locale în Moldova”, realizat de Institutul pentru Dezvoltare şi Iniţiative Sociale „Viitorul”, Chişinău, 2003;

Conferinţa de totalizare a proiectului N. 145034-TEMPUS-2008-LT-JPTHN Western-Eastern Teacher Education Networc (WETEN), USCh, 23.11.2011;

Workshop „Cadrul metodologic de cercetare” organizată în cadrul activităţilor proiectului „Stabilirea unor programe comune de cercetare-dezvoltare în domeniul managementului public modern între facultăţile de profil economic din judeţele Hajdu-Bihor HURO/0901/277/2.2.2, USCh, 07.12.2011;

Seminarul practic de scriere a proiectelor la Programul Cadru 7 al Comunităţii Europene de dezvoltare a cercetării şi tehnologiilor, organizat de Academia de Ştiinţe a Moldovei şi Universitatea de Stat „B. P. Haşdeu” din Cahul, 15 mai 2012, USCh;

Seminarul „Reformarea administraţiei publice locale în contextul integrării europene a Republicii Moldova” USCh, 02.11.2012, în cadrul proiectului „Să fim informaţi despre integrarea europeană” realizat de Centrul Pro-Europa Cahul cu suportul Fundaţiei Est-Europene, din resursele acordate de Guvernul Suediei prin intermediul Agenţiei Suedeze pentru Dezvoltare şi Cooperare Internaţională (Sida);

Proiectul OLA Europe, link-ul http://www.ola-europe.com/organisation/reseau-europeen/#c72;

Proiectul INNOVATING TEACHING AND LEARNING OF EUROPEAN STUDIES, www.inotles.eu.

PARTICIPĂRI LA FORURI ȘTIINȚIFICE (NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE)

Conferinţa naţională „Participarea civică a tinerilor: probleme şi perspective”, USCh, 2002;

Conferinţa ştiinţifică a profesorilor Universităţii de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul, 2003;

Conferinţa ştiinţifică a profesorilor Universităţii de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul, 18 mai 2004;

Conferinţa Naţională „Modernizarea administraţiei publice ca expresie a vocaţiei europene în Republica Moldova, organizată de Institutul pentru Dezvoltare şi Iniţiative Sociale „Viitorul” în cooperare cu Academia de Studii Economice, Chişinău, 3-4 noiembrie 2004;

Conferinţa anuală a profesorilor „Administraţia, justiţia şi problemele contemporanietăţii”, USCh, 25 octombrie 2005;

Conferinţa Naţională „Dezvoltarea comunitară: realităţi şi perspective, desfăşurată la Chişinău, 24-26 octombrie 2006; organizator Ministerul Administraţiei Publice Locale al RM;

Sesiunea Ştiinţifică al ISAM cu tema *Administratia publica in perspectiva integrarii europene,* Chisinau, Republica Moldova, 27-28 octombrie 2006;

Conferinţa Internaţională a Tinerilor Cercetători, Academia de Ştiinţe, Moldova, 10 noiembrie 2006;

Conferinţa ştiinţifică de totalizare a activităţii de cercetare a cadrelor didactice, USCh, 20 aprilie 2007;

Sesiunea Ştiinţifică al ISAM cu tema *Administratia publica şi buna guvernare,* Chisinau - Republica Moldova, 26-27 octombrie 2007;

Conferinţa Internaţională a Tinerilor cercetători, Academia de Ştiinţe, Moldova, 9 noiembrie 2007;

Sesiunea a III-a de comunicări ştiinţifice a Institutului de Ştiinţe Administrative din Republica Moldova *Administraţia Publică în statul de drept*, 27-28 septembrie 2008;

Conferinţa Internaţională a Tinerilor Cercetători, Academia de Ştiinţe, Moldova, Chişinău, 6-7 noiembrie 2008;

Sesiunea Ştiinţifică al ISAM cu tema *Teorii şi practici ale guvernării democratice,* Chisinau - Republica Moldova, 23-24 octombrie 2010;

Sesiunea Ştiinţifică al ISAM cu tema *Administraţia statului Republica Moldova la 20 ani de Independenţă,* Chisinau - Republica Moldova, 29-30 octombrie 2011;

Conferinţa Internaţională a Tinerilor Cercetători, Academia de Ştiinţe, Moldova, Chişinău,11 noiembrie 2011;

International Conference „The efficiency of legal norms”, „Dimitrie Cantemir” Christian University Faculty of Law Cluj-Napoca, March 23-24 2012;

Conferinţa internaţională „Educaţia, Ştiinţa şi Progres în milenium trei”, organizată de Universitatea „Dunărea de Jos din Galaţ, România, 20-21 aprilie, 2012;

Sesiunea anuală de comunicări ştiinţifice cu tema Administraţie şi Economie la începutul secolului XXI a Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu”, Sibiu, România, 11-12 mai 2012;

Conferinţa ştiinţifico-practică cu participare internaţională cu tema Teoria şi practica administrării publice (TRAP-2012), Academia de Administrare Publică de pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova, Chişinău, 22 mai 2012;

Conferinţa anuală a cadrelor didactice, USCh, 4 mai 2012;

Simpozionul internaţional „Legislaţia de stat şi Legislaţia canonică din unele ţări ale Europei”, organizat de Institutul de Studii Religioase, Culturale şi Juridico-Canonice al Arhiepiscopiei Tomisului şi Centrul de Studii, Cercetări Religioase şi Juridico-Canonice al celor trei religii monoteiste al Universităţii Constanţa (Facultatea de Teologie), 25-26 mai 2012;

Conferinţa internaţională, organizată de Universitatea „Danubius” din Galaţ, România şi Universitatea de Stat “B. P. Hasdeu” din Cahul, 29 iunie 2012;

Sesiunea Ştiinţifică al ISAM cu tema: Perpetua misiune a administrației publice de afi în serviciul socității, Chisinau - Republica Moldova, 12-13 octombrie 2012;

Conferinţa Internaţională a Tinerilor Cercetători, Academia de Ştiinţe, Moldova, Chişinău, 23 noiembrie 2012;

Seminarul internațional „Democrația și Guvernarea Eficientă în Moldova: Starea Actuală și Principalele Tendințe”, Institutul European de Studii Politice, Chișinău, Moldova, 01-03 martie 2013;

The 5-th international conference “Exploration Education and Progress in the Third Millennium”, organizată de Universitatea „Dunărea de Jos din Galaţ, România, 18-19 aprilie, 2013;

Sesiunea anuală de comunicări științifice „Revizuirea Constituţiei – realităţi, oportunităţi, perspective juridico-economice”, Institutul de Științe administrative „Paul Negulescu”, Sibiu, România, 17-18 mai 2013;

Conferinţa ştiinţifico-practică cu participare internaţională „Teoria şi practica administrării publice (TPAP 2013)” Academia de Administrare Publică de pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova, Chişinău, din 20-21 mai 2013;

Seminar internațional „Democrație Reală, Guvernare Eficientă și Economie de Piață Funcțională – Rezultate ale unei Tranziții de Succes”, Institutul European de Studii Politice, Chișinău, Moldova, 24-26 mai 2013;

Conferinţa internaţională, organizată de Universitatea „Danubius” din Galaţ, România, în Izmail, Ucraina, 29 iunie, 2013;

Seminar internațional „Provocările globale la adresa democrației și influența acestora asupra stării democrației în Moldova”, Institutul European de Studii Politice, Chișinău, Moldova, 8-10 noiembrie 2013;

Conferința științifică internațională „Dezvoltarea învățământului superior, societății democratice și economiei de piață în contextual european”, organizată de Universitatea “PERSPECTIVA - INT” Chișinău, Moldova, 16-17 aprilie 2014;

Conferința Științei Internaționale “Exploration Education and Progress in the Third Millennium”, organizată de Universitatea „Dunărea de Jos din Galaţi, România, 9 mai, 2014;

Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice” (TPAP-2014) organizată de Academia de Administrare Publică, Chişinău, Moldova din 23 mai 2014;

Sesiunea anuală de comunicări științifice „Revizuirea Constituţiei – realităţi, oportunităţi, perspective juridico-economice”, Institutul de Științe administrative „Paul Negulescu”, Sibiu, România, 23-24 mai 2014.

The 4th Edition of the International Conference The Danube - Axis of European Identity, University of Ruse “Angel Kanchev”, Bulgaria on June 29, 2014.

Conferinţa internaţională ştiinţifico-practică „Teoria şi practica administrării publice (TPAP 2015)” Academia de Administrare Publică, Chişinău, din 22 mai 2015;

Conferinţa ştiinţifică internaţională „Perspectivele şi problemele integrării în Spaţiul European al Cercetării şi Educaţiei”, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul, 5 iunie 2015;

International Conference THE EFFICIENCY OF LEGAL NORMS, 4th Edition “Perspectives on the Interpretation and Enforcement of the Law”, „Dimitrie Cantemir” Christian University Faculty of Law Cluj-Napoca, Romania, June 4th – 6th 2015;

INOTLES/TEMPUS mid-term Conference, Free International University of Moldova (ULIM), Chisinau, 19-20 June 2015;

The 5th Edition of the International Conference The Danube - Axis of European Identity, EDUCONS University, Serbia on June 29, 2015;

Conferința științifico-practică internațională „Organizarea administrației publice locale în Republica Moldova în lumina experienței și a practicilor administrației locale din Europa”, Academia de Științe a Moldovei, Institutul de Cercetări Juridice și Politice, Chișinău, Moldova, 6 octombrie 2015;

International Scientific Conference "Danubian Scientific Readings: European Dimension and Regional Context", Izmail State University of Humanities administration, Ucraina, October 15-17, 2015;

Conferința Științifică Internațională „Știința politică și societatea în schimbare", Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative, Chişinău, Moldova, 13 noiembrie 2015;

Conferința internațională științifico-practică „Consolidarea Administrației publice locale: instrumente și mecanisme", Guvernul RM, Academia de Administrare Publică, Catedra Științe Administrative, Chișinău, Moldova, 3-4 decembrie 2015;

Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice", Guvernul RM, Academia de Administrare Publică, Catedra Științe Administrative, Chișinău, Moldova, 26 februarie 2016;

Conferința științifică „Rolul științei în reformarea sistemului juridic și politico–administrativ'', Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu", Facultatea de Drept și Administrație Publică, Cahul, Moldova, 15 aprilie 2016;

Conferinţa internaţională ştiinţifico-practică „Teoria şi practica administrării publice (TPAP 2015)" Academia de Administrare Publică, Chişinău, din 20 mai 2016;

International Conference THE EFFICIENCY OF LEGAL NORMS, 5th Edition "Efficiency of the Law", „Dimitrie Cantemir" Christian University Faculty of Law Cluj-Napoca, Romania, May 27th 2016;

Conferinţa ştiinţifică internaţională „Perspectivele şi problemele integrării în Spaţiul European al Cercetării şi Educaţiei", Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu" din Cahul, 7 iunie 2016;

The 6th Edition of the International Conference The Danube - Axis of European Identity, Danubius University of Galati, Romania, on June 29, 2016.

LUCRĂRI ȘTIINȚIFICE ȘI ȘTIINȚIFICO-METODICE PUBLICATE

• Articole în culegeri internaţionale:

1. SAITARLÎ, Natalia. The application of the principle of eligibility in the Republic of Moldova. International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium", Galaţ, România, 20-21 aprilie 2012, vol. II, nr. 4, p. 165-173. (0,5 c.a.);

2. SAITARLÎ, Natalia. Comparative Aspects on the Application of the Principle of Eligibility in the Republic of Moldova and Romania. Efficiency of legal norms: International Conference, Cluj-Napoca, România, 23-24 martie 2012, p. 320-325. (0,5 c.a.);

3. SAITARLÎ, Natalia. The juridical responsibility of the local communities' representatives in Republic of Moldova. Journal of Danubian Studies and Research, 2012, vol. 2, nr. 2, p. 45-56. (0,6 c.a.);

4. SAITARLÎ, Natalia. The Rights and Obligations of Local Elected Person from Republic of Moldova. Journal of Danubian Studies and Research, 2013, vol. 3, nr. 2, p. 29-34. (0,5 c.a.);

5. SAITARLÎ, Natalia. Exercitarea mandatului de către alesul local în Republica Moldova. Caietele ştiinţifice 12-14 ale Insitutului de Ştiinţe Administrative, Sibiu, România, 2013, p. 529-535. (0,4 c.a.).

6. SAITARLÎ, Natalia. Legal Liability of Civil Servants of Local Public Authorities in the Republic of Moldova. Journal of Danubian Studies and Research, 2015, vol. 5, nr. 1, p. 134-139. (0,5 c.a.).

7. ORLOV, Maria, SAITARLI Natalia, Simplifying and systematization of local collectivities law in the Republic of Moldova. Journal „Fiat Iustitia", 2015, nr. 2, p. 107-113. (0,5 c.a.).

8. SAITARLÎ, Natalia. The election procedure of the local councilors in the Republic of Moldova. Journal of Danubian Studies and Research, 2016, vol. 2, nr. 2, p. 45-56. (0,6 c.a.);

9. SAITARLÎ, Natalia. The contribution of local public authorities to perform the tasks, which were settled out in the EU-Moldova Association Agreement. Journal of Law and Administrative Sciences, Issue 5/2016, p. 155-162. (0,8 c.a.)

10. SAITARLI Natalia, La modernisation de l'administration publique locale de la République de Moldavie dans la perspective de l'intégration européenne. Maria Orlov L'organisation publique locale en Moldavie, Editions universitaires europeennes, p. 68-75. (0,8 c.a.).

• Articole în culegeri naţionale:

1. SAITARLÎ, Natalia. Învestirea legală a funcţionarilor publici. Analele ştiinţifice ale Universităţii de Stat din Moldova, 2006, vol. I, p. 77-82. (0,5 c.a.);

2. SAITARLÎ, Natalia. Reforma administrativ-teritorială şi impactul acesteia asupra corpului de funcţionari din administraţia publică locală. Administrarea publică, 2012, nr. 4 (76), p. 112-116. (0,4 c.a.);

3. Exercitarea mandatului de către alesul local in Republica Moldova. Anale ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, 2012, ediţia a XII-a, nr. 1, p. 202-205. (0,3 c.a.);

4. SAITARLÎ, Natalia. Aspecte teoretice cu privire la statutul persoanelor din administraţia publică locală. Analele ştiinţifice ale Universităţii de Stat ,,B. P. Hasdeu" din Cahul, 2012, vol. VIII, p. 105-109. (0,5 c.a.);

5. SAITARLÎ, Natalia. Ordinea de învestire în funcţie ca factor determinant al statutului juridic al alesului local. Administrarea publică, 2013, nr. 2 (78), p. 112-118. (0,6 c.a.);

6. SAITARLÎ, Natalia. Aspecte comparative privind statutul juridic al funcționarului public. Revistă Științifică a Universității de Stat din Moldova, 2013, nr. 3 (63), p. 56-60. (0, 5 c.a.);

7. SAITARLÎ, Natalia. Modernizarea administraţiei publice locale prin codificarea actelor normative din acest domeniu. Analele ştiinţifice ale Universităţii de Stat ,,B. P. Hasdeu" din Cahul, 2013, vol. IX, p. 92-95. (0,5 c.a.).

8. SAITARLÎ, Natalia. Pregătirea profesională şi instruirea continuă a personalului din autorităţile publice locale. Buletinul Ştiinţific al Universităţii de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu" din Cahul №. 1 (1), 2015, p. 44-50. (0,8 c.a.).

9. SAITARLÎ, Natalia. Răspunderea administrativă a alesului local şi a demnitarului public în Republica Moldova. Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu" din Cahul, №. 2 (4), 2016 Ştiinţe Sociale, p. 41-47. (0,9 c.a.).

• Materiale ale comunicărilor ştiinţifice:

1. SAITARLÎ, Natalia. Instituţia primarului: aspecte comparative. Administrația publică în perspectiva integrării europene, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, Chișinău, Moldova, 27-28 octombrie, 2006, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative din Republica Moldova, 2006, nr. 1, p. 386-391. (0,5 c.a.);

2. SAITARLÎ, Natalia. Consultarea cetăţenilor în problemele de interes deosebit – principiu de bază ale administraţiei publice locale din Republica Moldova. Conferinţa ştiinţifică de totalizare a activităţii de cercetare a cadrelor didactice din Universitatea "B. P. Haşdeu", Cahul, Moldova, 20 aprilie 2007, p. 139-146. (0,5 c.a.);

3. SAITARLÎ, Natalia. Consideraţii privind răspunderea juridică a alesului local în Republica Moldova. Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, Chișinău, Moldova, 27-28 octombrie, 2007, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative din Republica Moldova, 2008, nr. 2, p. 254-259. (0,4 c.a.);

4. SAITARLÎ, Natalia. Consideraţii privind situaţia autonomiei locale în Republica Moldova. Administrația publică în statul de drept, Materiale ale sesiunii de comunicări

științifice, Chișinău, Moldova, 27-28 septembrie, 2008, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative din Republica Moldova, 2009, nr. 3, p. 214-221. (0,5 c.a.);

5. SAITARLÎ, Natalia. Evoluţia conceptelor de funcţie publică şi funcţionarul public. Teorii și practici ale guvernării democratice: Sesiune de comunicări științifice, Chișinău, Moldova, 23-24 octombrie, 2010, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative din Republica Moldova, 2011, nr. 4, p. 84-86. (0,2 c.a.);

6. SAITARLÎ, Natalia. Descentralizarea serviciilor publice. Administraţia statului Republica Moldova la 20 de ani de independenţă, Materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, Chişinău, Moldova, 29-30 octombrie 2011, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative din Republica Moldova, 2012, nr. 5, p. 307-312. (0,5 c.a.);

7. SAITARLÎ, Natalia. Controlul administrativ asupra activităţii autorităţilor publice locale în Republica Moldova. Teoria şi practica administrării publice: Materiale ale Conf. şt.-practice cu participare internaţională, Chişinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 22 mai 2012, p. 17-18. (0,3 c.a.);

8. SAITARLÎ, Natalia. Încadrarea funcționarului public în aparatul APL. Conferința Științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice USCh, Cahul, Moldova, 3-4 mai 2012, vol. I, p. 284-290. (0,5 c.a.);

9. SAITARLÎ, Natalia. Cauzele nedeterminării exacte a statutului juridic al persoanelor din administraţia publică locală. Teoria şi practica administrării publice: Materiale ale conf. şt.-practice cu participare intern., Chişinău: AAP, Moldova, 20 mai 2013, p. 50-52. (0,3 c.a.);

10. SAITARLÎ, Natalia. Complexitatea atribuţiilor alesului local şi problemele de exercitare a acestora. Teoria şi practica administrării publice: Materiale ale Conf. şt.-practice cu participare internaţională, Chişinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 23 mai 2014, p. 66-69. (0,3 c.a.);

11. SAITARLÎ, Natalia. Aspecte comparative privind statutul alesului local. Conferinţa naţională cu participare internaţională „Perpetua misiune a administraţiei publice de a fi în serviciul societăţii”: Sesiune de comunic. şt., ed. a 6-a, Chișinău, Moldova, 12-13 octombrie 2012, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative din Republica Moldova, 2014, nr. 6, p. 203-212. (0,6 c.a.).

12. SAITARLÎ, Natalia. Conceptul şi elementele componente ale statutului juridic al alesului local. Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 22 mai 2015. p. 50-52. (0,3 c.a.);

13. SAITARLÎ, Natalia. Conceptul şi structura de statut juridic al funcţionarului public local. Conferința științifică internațională „Perspectivele și problemele integrării în spațiul european al cercetării și educației”, Cahul: US Cahul, Moldova, 5 iunie 2015, Vol. I, p. 35-37. (0,3 c.a.).

14. SAITARLÎ, Natalia. Aspecte comparative privind modul de alegere a consilierilor din autoritățile publice locale. „Consolidarea Administrației publice locale: instrumente și mecanisme”, Conferința științifico-practică, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 3-4 decembrie 2015, p. 105-109. (0,4 c.a.).

15. SAITARLÎ, Natalia. Modernizarea statutului juridic al personalului din autoritățile publice locale întru asigurarea bunei guvernări și a perspectivei de integrare europeană. „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”: Materialele conferinței științifico-practice internaționale, 26 febr. 2016, Chișinău: S. n., 2016, p. 245-250. (0,4 c.a.).

16. SAITARLÎ, Natalia. Sistematizarea şi codificarea cadrului juridic de reglementare a administraţiei publice locale. Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională, Chișinău: Academia de Administrare Publică, Moldova, 20 mai 2016. p. 268-270. (0,3 c.a.).

• **Teze ale comunicărilor ştiinţifice:**

1. N. Saitarlî, Consideraţii privind aplicarea principiului de consultare a cetăţenilor în problemele de interes deosebit în International Conference of Young Researches IV edition, dedicated to the 60th anniversary of Academy of Sciences of Moldova, Chisinau, Moldova, 10 November, 2006, Scientific Abstracts, p. 196;

2. N. Saitarlî, Impactul modificărilor legislative asupra instituţiei primarului în Republica Moldova (din perioada sovietică până în prezent) în International Conference of Young Researches V edition, Chisinau, Moldova, 9 November, 2007, Scientific Abstracts, p. 187;

3. N. Saitarlî, Regional development in the context of the agreement of EU-RM în 6 th International Conference, Galat, România, 9 May, 2014, Scientific Abstracts, p. 131.

4. N. Saitarlî, Probleme actuale ale administraţiei publice locale în International Conference of Young Researches X edition, Chisinau, Moldova, 23 November, 2012, Chişinău, Moldova, Scientific Abstracts, p. 145.

• **Alte lucrări metodico-didactice:**

1. Drept administrativ: Progr. cursului. – Cahul: S. n., 2004 (Tipogr. „Reclama”). 36 p.

2. Dreptul administrativ în scheme. – Cahul: USC, 2008 (Tipogr. „Turnul Vechi” SRL). 48 p.

3. Statutul juridic al personalului autorităţilor publice locale. – Cahul: S. n., 2016 (Tipogr. „Cetnografic”). 231 p.

PREMII, MENŢIUNI, DISTINCŢII, TITLURI ONORIFICE

Diplomă nr. 3137 din 03 iunie 2014 Ministerul Educaţiei al Republicii Moldova pentru rezultate deosebite în activitatea profesională, aport considerabil la formarea specialiştilor de înaltă calificare şi cu prilejul aniversării a 15 ani de la fondarea instituţiei.

APARTENENȚA LA SOCIETĂȚI/ASOCIAȚII ȘTIINȚIFICE NAȚIONALE

Din anul 2006 sunt membra Institutului de Științe Administrative din Moldova.

CUNOAȘTEREA LIMBILOR

română, rusa, engleză - nivel mediu

DATE DE CONTACT

Adresă: Str. C. Negruzzi, 125, ap. 56, or. Cahul, MD 3900

Telefon: (299) 44744; +373079003898

E-mail: saitarli @ list.ru, saitarli@gmail.com