

**RESPONSABILITATEA – UNUL DIN ELEMENTE
COMPONENTE ALE STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI
LOCAL**

Natalia SAITARLÎ,
lector superior, dr.,
Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul

Abstract: *Legal status of the local elected person from local government, which is well defined, provides these public authorities efficient governance.*

Purpose of the present article is to study the literature and the normative acts concerning the one of the elements of the legal status of persons of local public authorities, namely responsibility of these persons, for based on the analysis to make some proposals for improving the Moldovan law on the responsibility of the local elected person from public local administration.

Keywords: *local public authorities, local elected person, responsibility*

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

Actualmente, datorită specificului de organizare și funcționare a autorităților publice locale, naturii juridice complexe a acestora (deliberative și executive), precum și actelor legislative din acest domeniu, în cadrul lor activează mai multe categorii de persoane, care se deosebesc după statutul lor juridic: *aleși locali, funcționari publici și salariați* [1, 2, 3].

Luând în considerare că orice proces de modernizare (reformă) trebuie să aibă o bază teoretică temeinică, bazată pe cercetări aprofundate și riguroase ale realităților existente, ale consecințelor pozitive, dar, mai ales, ale celor negative pe care le-a provocat sau le-ar putea genera acest proces [4, p. 77], ori, nivelul și modul de abordare a noțiunilor în literatura de specialitate constituie punctul de pornire pentru cunoașterea instituțiilor juridice din dreptul administrativ [5, p. 117], în cazul nostru a administrației publice locale, și anume – a statutului juridic al alesului local, considerăm important să derulăm studierea temei date cu elucidarea următoarelor noțiuni de bază din domeniul dat: „statut”, „statut juridic”, „statut juridic al alesului local”.

Astfel, **noțiunea de statut**, după cum afirmă savanții români Costin M. și

Mureșan M., își găsește originea în expresia latină „status”, care desemnează atributele necesare dobândirii personalității fără de care persoana este lipsită de posibilitatea exercitării depline a drepturilor sale [6, p. 144-145].

Aceiași autori definesc în mod diferit noțiunea de statut, în funcție de obiectul la care se referă. Astfel, în *Dicționarul limbii române moderne*, într-un sens, *statutul* reprezintă ansamblul de dispoziții cu caracter oficial, prin care se hotărăște constituirea de organizații și se determină scopul, structura și modul de funcționare a acestora. În alt sens, este definit ca totalitatea legilor care se aplică persoanelor (statut personal) și ca totalitatea legilor care se aplică la bunuri (statut real) [6, p. 145].

Într-o altă accepțiune, latinescul „status” înseamnă *stare, statut* [7].

Conform opiniei prof. Anatolie Bantuș, *statutul* reprezintă situația juridică obiectivă a funcționarilor publici sau, mai exact, toate regulile juridice care reglementează această situație. Aceste reguli sunt cu privire la numire, la avansare, la drepturile și la obligațiile funcționarilor publici, la disciplină, la restricții și exigențe din serviciu etc. [8, p. 78].

Prof. Victor Balmuș menționează că prin *statutul subiectului de drept* (statutul juridic al subiectului) se înțelege starea lui de drept, caracterizată printr-un sistem de drepturi și obligații [6, p. 145].

Din acest punct de vedere, noțiunea de *statut juridic* este definită în *Dicționarul juridic român* ca: 1. *Regulament sau convenție* destinată să asigure funcționarea unei colectivități publice sau private; 2. Normele referitoare la *starea și capacitatea persoanelor* [9, p. 1016].

De asemenea, în literatura de specialitate se menționează că *statutul juridic* al persoanei poate fi divizat în mai multe categorii, în dependență de ramura de drept. Astfel, se propun noțiunile de „statut juridic general” și „statut juridic special”. *Statutul juridic special* reprezintă totalitatea drepturilor și obligațiilor care concretizează și completează drepturile și obligațiile generale ale diferitor oameni, în dependență de particularitățile specifice ale stării lor de serviciu, familiale sau de alt gen. Deci, avem *statutul juridic* al deputatului, al militarului, al funcționarului public [6, p. 149].

După cum precizează prof. Victor Balmuș, *statutul juridic general* și *statutele juridice speciale* ale persoanei corespund esenței *statutului subiectului de drept* (statutului juridic al subiectului) ca totalitate a drepturilor și obligațiilor, și au o stabilitate relativă, modificându-se doar odată cu modificarea actelor normative care le reglementează [6, p. 149].

Generalizând cele menționate, 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 autorități 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 unității administrativ-teritoriale respective.

La noțiunea de *statut juridic al alesului local*, în doctrina de specialitate, la fel, există multe definiții. Spre exemplu: „Statutul juridic al alesului local cuprinde: ordinea de investire în funcție și atribuțiile; drepturile și obligațiile; încetarea mandatului și responsabilitatea” [10, 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” [11, p. 123]; „După depunerea jurământului de către consilieri și constituirea consiliului local, consilierii dobândesc anumite drepturi și obligații, care alcătuiesc, laolaltă, statutul juridic al consilierului” [12, p. 494]; „Statutul administrativ-juridic al subiectului administrării ar putea avea următoarea structură: obligațiile subiectului administrării conform funcției deținute; drepturile lui strict necesare pentru realizarea cu succes a obligațiilor; responsabilitatea subiectului administrării; răspunderea lui pentru neonorarea obligațiilor, abuzul de drepturile acordate sau alte acțiuni ilicite, determinate de realizarea atribuțiilor funcționale” [5, p. 125]; „Reieșind din faptul că alesul local este investit, prin lege, cu anumite atribuții ce țin de reprezentarea, exprimarea și apărarea intereselor membrilor comunității, precum și cu rezolvarea tuturor problemelor de interes local, acesta, pe lângă statutul general de cetățean, are un statut juridic special” [13, p. 24].

Analizând definițiile de *statut juridic al alesului local*, constatăm că sunt definite aproape identic atât în literatura de specialitate națională, cât și în literatura de specialitate a altor state, deosebindu-se doar după elementele din conținutul lor. De exemplu, un asemenea element se referă la ordinea de investire în funcție, dar nu se regăsește în toate definițiile. Sau, unele din ele implică noțiunea de responsabilitate, pe când altele fac referire la noțiunea de răspundere. Altele, invers, includ ambele noțiuni.

Altfel, în opinia prof. Victor Guțuleac, statutul administrativ-juridic al oricărui subiect al dreptului administrativ cuprinde patru elemente constitutive: obligațiile; drepturile; responsabilitatea juridică; răspunderea juridică. Responsabilitatea juridică și răspunderea juridică, menționează același autor, se află într-o corelație strânsă cu: procesul de investire în funcția de stat; apariția capacității de folosință și a capacității de exercițiu a funcționarului de stat; apariția raportului administrativ-juridic de conformare și a celui de conflict între funcționarul de stat, pe de o parte, și statul, organul de stat sau societatea, pe de altă parte [5, p. 127].

Noțiunile de *responsabilitate și răspundere* sunt pe larg cercetate și descrise în doctrină. Astfel, unii autori români menționează că: în primul rând, dreptul

administrativ analizează atât *responsabilitatea*, cât și *răspunderea* autorităților administrației publice; în al doilea rând, dreptul administrativ analizează aceste două fenomene în legătură cu funcționarii publici și, în al treilea rând, dreptul administrativ se preocupă de cercetarea *responsabilității cetățenilor* față de normele juridice, respectiv, a *răspunderii* acestora în cazul încălcării lor [14, p. 364].

În concepția autorilor care fac deosebire între responsabilitatea socială și răspundere în literatura de specialitate română, „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” [15, p. 419].

O caracterizare valoroasă a celor mai importante asemănări între și diferențe dintre responsabilitate și răspundere juridică demonstrează cercetătorii români Mihai Florea și Nicolae Popa, care consideră că între aceste două fenomene există o paralelă, și anume:

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

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

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

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

În literatura de specialitate autohtonă prof. Victor Guțuleac în lucrarea sa susține opinia cercetătorilor sus-menționați, precum și a reprezentantului doctrinei naționale în teoria dreptului, prof. Dumitru Baltag, care vine cu concluzia că: „Teoria răspunderii juridice poate fi explicată, definitivată numai sub aspectul responsabilității și al răspunderii juridice, ca două fenomene distincte” [5, p. 428-429].

Însă, deși răspunderea și responsabilitatea juridică sunt două categorii distincte, totuși au multe trăsături comune, interacționând și determinându-se reciproc, deoarece nu poate să intervină răspunderea atâta vreme cât persoanele sunt responsabile și libere să-și aleagă un anumit tip de comportament conformat sau neconformat legii. De aceea, apreciem că responsabilitatea însoțește permanent activitatea omului, în timp ce răspunderea intervine în condițiile asumării riscului

nesocotirii exigențelor normative [16, p. 10].

Cercetând opiniile expuse mai sus, putem constata că eficiența activității aleșilor locali este condiționată nu doar de răspunderea lor juridică, dar și de asumarea responsabilității proprii față de comunitate. Forme ale răspunderii juridice bine determinate normativ asigură această responsabilitate.

Prin urmare, statutul juridic al alesului local trebuie să includă ambele fenomene sub formă de elemente, atât răspunderea juridică, cât și responsabilitatea.

Analizînd legislația în vigoare din Republica Moldova putem constata că ea nu prevede expres, careva norme juridice referitoare la *responsabilitatea* aleșilor locali.

În acest context, în literatura de specialitate este menționat că, 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 [17, p. 45-46].

Cât privește funcționarii publici din aparatul autorităților publice locale, s-a făcut deja primul pas în această direcție prin adoptarea Legii privind Codul de conduită a funcționarului public [18].

Prin urmare, considerăm că este necesară și absolut utilă, în primul rând, recunoașterea responsabilității ca un element distinct al statutului juridic al alesului local, în al doilea rând, pe baza experienței altor state, și anume pe baza studierii codurilor morale din alte țări, elaborarea și adoptarea unui Cod de conduită a aleșilor locali autohton sau a unui Capitol într-o lege, care îi va obliga să fie demni de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplu personal la consolidarea autorității publice locale pe care o reprezintă, la onorarea obligațiilor civice, la respectarea legislației și la asigurarea bunei guvernări.

Bibliografie:

1. 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.
2. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232.
3. Codul muncii al Republicii Moldova. Nr. 154-XV din 28. 03. 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.2003, nr. 81.
4. Cornea S. Evoluția delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. În: Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Materiale ale sesiunii de comunic. șt., 29-30 oct., 2011. Chișinău: S. n., 2012 (Tipogr. „Elena-V.I.”), p. 71-78.

5. Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Chișinău: S. n. (E. F. – P. „Tipogr. Centrală”), 2009. 320 p.
6. Balmus V. Muntean V. Elemente de drept polițienesc. Chișinău: Ed. Acad. Moldovei, 2006. 237 p.
7. Dicționar latin-roman online <http://www.dictionar.us/latin-roman/>(vizitat 01.02.2013).
8. Bantuș A. Statutul juridic al funcționarului public în Republica Moldova. Teză de doctor în drept (12.00.02). Chișinău, 1999. 124 p.
9. Hanga V. Mic dicționar juridic. București: Lumina Lex, 1999. 208 p.
10. Orlov M. ș. a. Qvo vadis Moldova? Administrația publică. Chișinău: F. E. P. „Tipografia Centrală”, 2002. 224 p.
11. Platon M. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău: Secția Editare, A.S.D.A.P., 1997. 224 p.
12. Preda M. Autoritățile publice. București: Lumina Lex, 1999. 688 p.
13. 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.
14. Iorgovan A. Drept administrativ. București: Actami, 1994. 387 p.
15. Popescu Petrovszki Diana Marilena. Statutul funcționarilor publici din România și din Uniunea Europeană: principii, drepturi și obligații. București: Editura I.R.D.O, 2011. 525 p.
16. Ștefan E. Răspunderea juridică. Privire specială asupra răspunderii în dreptul administrativ. Teză de doctorat în drept. București, 2012. 360 p.
17. Digol N. Deontologia profesională. În: Etica și deontologia polițienească: Aspecte de implementare: Materiale conf. șt.-practice „Consolidarea activității de promovare și implementare a eticii și deontologiei polițienești”, 12 oct., 2006. Chișinău: S.n., 2007 (Tipogr. Acad. „Ștefan cel Mare” a MAI), p. 44-46.
18. 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.