



AUTORITATEA PRIMARULUI ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Gheorghe COSTACHI,

doctor habilitat în drept, profesor universitar, cercetător științific principal, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei

Vitalie MAZUR,

doctorand, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei

RÉSUMÉ

Le maire est l'autorité publique local exerçant l'autonomie locale dans les villages et les villes (municipalités). En vertu de cela, le maire a un statut juridique distinct qui détermine le rôle particulier au niveau local.

L'objectif de cette étude réside dans l'étude de la législation établissant le statut juridique du maire, d'élucider le particulier de l'institution et déterminer le site du maire dans le système des autorités publiques locales.

Mots-clés: gouvernement local, l'autorité publique, le maire, autorité exécutive, le mandat.

REZUMAT

Primarul este autoritatea administrației publice locale care exercită autonomia locală în sate și orașe (municipii). În virtutea acestui fapt, primarul dispune de un statut juridic distinct, care îi determină rolul deosebit la nivel local.

Scopul prezentului studiu rezidă în studierea legislației în vigoare care stabilește statutul juridic al primarului, în vederea elucidării unor particularități ale instituției și determinării locului primarului în sistemul autorităților administrației publice locale.

Cuvinte-cheie: administrație publică locală, autoritate publică, primar, autoritate executivă, mandat.

Introducere. Democrația în cadrul unui stat de drept depinde substanțial de modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale. Eficiența reală a democrației pe acest segment depinde, la rândul său, atât de calitatea legislației în materie, de gradul de fundamentare științifică a acesteia, cât și de cercetarea implementării ei în practica activității autorităților locale. Cercetarea situației în domeniu se impune cu atât mai mult în cazul în care administrația publică locală se află într-un îndelungat și complex proces de democratizare.

Scopul prezentului studiu rezidă în examinarea legislației în vigoare care stabilește statutul juridic al primarului, în vederea elucidării unor particularități ale instituției și determinării locului primarului în sistemul autorităților administrației publice locale.

Rezultate obținute și discuții. Potrivit legii-cadru, primarul este autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat [11, art. 1].

Din dispozițiile cadrului legislativ în vigoare pot fi desprinse următoarele particularități ale instituției:

- Primarul este o autoritate autonomă care exercită funcții administrative pe un teritoriu delimitat, potrivit organizării administrativ-teritoriale a statului;

- Instituția primarului ca autoritate a administrației publice locale este organizată identic pe teritoriul țării, numai în unități administrativ-teritoriale – sat și oraș (municipiu);

- Primarul este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către

cetățenii care au domiciliul în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

- Primarii realizează autonomia locală în sate și orașe (municipii), activând în baza principiilor autonomiei, legalității și colaborării cu celelalte autorități administrative locale în rezolvarea problemelor comune;

- Primarul ca autoritate publică locală dispune de competențe proprii (exercitate în baza dreptului la autonomie) și de competențe delegate (în cazul descentralizării serviciilor publice);

- În exercitarea atribuțiilor sale primarul emite acte administrative (dispoziții etc.) cu caracter normativ și individual [7, p. 214];

- Primarul nu-și exercită atribuțiile în nume propriu, ci în numele colectivității locale care l-a ales, pe de o parte, și ale statului, pe de altă parte, care l-a abilitat cu drepturi și obligații de interes public [4, p. 13].

Dincolo de aceste momente, trebuie să precizăm că primarul este o autoritate:

- *Reprezentativă*, pentru că reprezintă populația localităților în care a fost ales;

- *executivă a consiliului local*, pentru că, în exercitarea funcțiilor sale, primarul asigură îndeplinirea deciziilor consiliului local. Calitatea primarului ca autoritate executivă derivă atât din faptul că el este responsabil de îndeplinirea deciziilor consiliului local, cât și din faptul că el trebuie să realizeze în unitatea administrativ-teritorială legile statului, actele internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și actele administrative adoptate de autoritățile centrale [6, p. 16];

- *aleasă*, pentru că nu este numită de cineva, mandatul fiind obținut prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat;
- *unipersonală*, deoarece menirea unei

astfel de autorități rezidă în executarea legii fie prin acte de voință proprii, fie prin acte de îndeplinire a voinței adunării sau a corpurilor colegiale [13, p. 141] (în cazul dat – a consiliului local).

Astfel, primarul ca autoritate administrativă autonomă executivă, unipersonală, prin competențele stabilite de lege, prin calitatea sa de ales al colectivității, de reprezentant al persoanei juridice (satul sau orașul), dar și de reprezentant al statului, se bucură de un statut specific, aparent preminent între autoritățile administrației publice locale de la nivelul statului și orașului [13, p. 152].

Acest fapt este confirmat, într-o anumită măsură, de Legea privind administrația publică locală, potrivit căreia: „Primarul este șeful administrației publice locale.” [11, art. 26 alin. (1)]. Acest rol distinct probabil este recunoscut în virtutea faptului că deliberarea și adoptarea deciziilor la nivel local practic ar rămâne „literă moartă”, dacă acestea nu ar fi executate.

Rolul primarului în cadrul autorităților administrației publice locale este determinat în mare parte de statutul său juridic de *ales local*, statut ce prestabilește atât modul de constituire a autorității, cât și competența acesteia. Astfel, din însăși sintagma de „ales local” se poate desprinde destul de ușor faptul că primarul este ales de către populația unității administrativ-teritoriale respective, iar competența sa se extinde strict în limitele respectivei unități, primarul fiind în serviciul colectivității date.

Pe lângă primari, legislația Republicii Moldova atribuie statutul de ales local atât consilierilor din consiliile satești (comunale), orașenești (municipale), raionale și din consiliul municipal Chișinău, deputaților în Adunarea Populară a UIA Găgăuzia (care



sînt aleși prin scrutine directe), cît și vice-primarilor, președinților și vicepreședințiilor raioanelor [12, art. 2 alin. (1)].

Trebuie să menționăm că statutul de ales local, recunoscut primarului, a suscitât și unele controverse. Discutabilă a devenit compatibilitatea acestui statut cu rolul de funcționar public și cu deținerea funcțiilor de demnitate publică. Sursa discuțiilor în cea mai mare parte, o constituie înseși reglementările în vigoare. Astfel, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea privind statutul alesului local [12]; mandatul alesului local este incompatibil cu:

a) *calitatea de persoană cu funcție de demnitate publică* (e.n.);

b) *calitatea de funcționar public în oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat;*

c) *calitatea de funcționar public* (e.n.), de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură președintelui raionului, primării, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei;

d) *calitatea de șef, de șef adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale).*

Referindu-ne la incompatibilitatea mandatului alesului local cu calitatea de funcționar public, menționăm că, în general, pe durata mandatului alesului local se află continuu în serviciul colectivității, respectiv este dator să fie demn de încrederea alegătorului. Alesul local are obligația să activeze dezinteresat și să urmărească binele comun. Legiuitorul a stabilit un șir de incompatibilități anume pentru a asigura realizarea dezinteresată a mandatului de ales local.

Prin esența lor, incompatibilitățile reprezintă mijloace juridice prin care aleșii locali sînt protejați în exercitarea mandatului lor. Ele au în vedere limitarea sau interzicerea cumulului de funcții, care ar afecta însăși independența mandatului. Scopurile incompatibilităților sînt asigurarea obiectivității în exercitarea unei funcții publice, precum și evitarea abuzurilor în exercitarea mandatului [8]. Așadar, este clar de ce aleșii locali nu pot fi și funcționari publici.

Mai mult, cercetătorii autohtoni argumentează de ce statutul juridic al alesului local nu poate fi confundat cu cel al funcționarului public. Astfel, trăsătura caracteristică a statutului sociojuridic al alesului local se datorează mandatului de încredere obținut în urma alegerilor locale și în măsură determinantă derivă din prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale și din recunoașterea principiului eligibilității autorităților publice locale [14, p. 30].

Diferența dintre statutul juridic al funcționarului public și cel al alesului local derivă din originea atribuțiilor și subiectul care îl

investește / îi atribuie calitatea de funcționar public sau de ales local. Respectiv, funcționarul public este în serviciul întregii societăți, chiar și atunci cînd este angajat în primărie sau în serviciul public desconcentrat sau descentralizat. Acesta urmează același regim juridic ca și întregul corp de funcționari publici, fără careva deosebiri ale statutului juridic în funcție de autoritatea publică în care își desfășoară activitatea. În schimb, aleșii locali se află în serviciul colectivității locale respective, urmărind realizarea intereselor acestora [14, p. 32].

În același timp, este deosebit de important că statutul de funcționar public îi sînt proprii, în principal, raporturi de subordonare, în timp ce aleșii locali se bucură de o autonomie decizională limitată doar de lege.

Cu mult mai complicată se dovedește a fi incompatibilitatea mandatului alesului local cu calitatea de persoană cu funcție de demnitate publică. Aceasta deoarece, potrivit anexei la Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică [10], sînt recunoscute a fi funcții de demnitate publică (printre altele): „funcția de Primar General al municipiului Chișinău, de primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al raionului”. Astfel, în timp ce o lege interzice cumularea acestor statute, o altă lege legalizează un asemenea “cumul”.

Pentru a determina care dispoziții sînt totuși corecte, este necesar să clarificăm ce presupune funcția de demnitate publică. Potrivit legii-cadru [10, art. 2 alin. (2)], „funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii”. Raportînd aceste reglementări la modalitatea de ocupare a funcției de primar, constatăm o coincidență. În schimb, potrivit alin. (1) al aceluiași articol din Lege: „funcțiile de demnitate publică se instituie în temeiul actelor emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern, în limitele competenței lor, stabilite de Constituție și de alte legi”.

Respectiv, luînd în considerație normele electorale care reglementează alegerea aleșilor locali (în special, art. 135 din Codul electoral [2] – *Confirmarea legalității alegerilor și validarea mandatelor*), putem conchide că în cazul ocupării funcției de primar de către candidații care au obținut victorie în cadrul scrutinului nu este implicat nici Parlamentul, nici Președintele Republicii Moldova și nici Guvernul. Deci, funcția de primar nu se instituie în baza actelor acestor autorități și, prin urmare, nu este o funcție de demnitate publică. În baza acestor raționamente, este logică stabilirea incompatibilității dintre mandatul de ales local și calitatea de persoană cu funcție de demnitate publică (respectiv, este necesară modificarea anexei la Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică).

Continuînd reflecțiile pe marginea au-

torității primarului în sistemul administrației publice locale, vom atrage atenția la un alt moment ce-i marchează statutul juridic distinct. Astfel, chiar dacă cadrul legislativ în materie nu conține careva dispoziții exprese, în doctrină se susține că: primarul își exercită atribuțiile atît în numele colectivității locale care l-a ales, cît și ale statului care l-a abilitat cu drepturi și obligații de interes public [5, p. 13].

Este un moment ce poate fi desprins din atribuțiile date de lege în competența primarului [11, art. 29 alin. (1)]:

a) asigură executarea deciziilor consiliului local;

b) propune, în condițiile legii, organigrama și statele primăriei, schema de salarizare a personalului acesteia și le supune aprobării consiliului local;

c) numește, stabilește atribuțiile și înțețează raporturile de serviciu sau de muncă cu șefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordinea autorității administrației publice locale respective, personalul primăriei, conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională;

d) stabilește atribuțiile viceprimarului (viceprimarilor);

e) asigură elaborarea proiectului de buget local al unității administrativ-teritoriale pe următorul an bugetar și a contului de încheiere a exercițiului bugetar și le prezintă spre aprobare consiliului local;

f) exercită funcția de ordonator principal de credite al satului (comunei), orașului (municipiului); verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea și cheltuirea mijloacelor de la bugetul local și informează consiliul local despre situația existentă;

g) răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor domeniului public și celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului), în limitele competenței sale;

h) exercită, în condițiile legii, supravegherea activităților din țîrguri, piețe, oboare, parcuri, spații verzi, locuri de distracție și agrement și ia măsuri operative pentru buna lor funcționare;

i) propune consiliului local schema de organizare și condițiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, ia măsuri pentru buna funcționare a serviciilor respective de gospodărie comunală;

j) conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcționarea serviciului stare civilă, a autorității tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social;

j¹) asigură elaborarea studiilor de fezabilitate și propune spre aprobare listele bunurilor și serviciilor de interes public local pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat;

j²) asigură monitorizarea și controlul realizării proiectelor de parteneriat public-privat în care autoritatea administrației pu-



blice locale participă în calitate de partener public;

k) eliberează autorizațiile și licențele prevăzute de lege;

l) asigură securitatea traficului rutier și pietonal prin organizarea circulației transportului, prin întreținerea drumurilor, podurilor și instalarea semnelor rutiere în raza teritoriului administrat;

l') asigură înregistrarea și evidența troleibuzelor, a ciclomotoarelor, a mașinilor și a utilajelor autopropulsate utilizate la lucrările de construcții sau agricole, care nu se supun înmatriculării, precum și a vehiculelor cu tracțiune animală, în corespundere cu regulamentul-tip aprobat de Guvern;

m) asigură repartizarea fondului locativ și controlul asupra întreținerii și gestionării acestuia în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

n) reprezintă colectivitatea locală în relațiile cu alte autorități publice, persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate, precum și în instanțele judecătorești, în condițiile legii; semnează actele și contractele încheiate în numele colectivității locale, cu excepțiile prevăzute de lege;

o) prezintă consiliului local, anual și ori de câte ori este necesar, rapoarte cu privire la situația social-economică a satului (comunei), orașului (municipiului);

p) înregistrează asociațiile obștești care intenționează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

q) exercită, în numele consiliului local, funcțiile de autoritate tutelară, supraveghează activitatea tutorilor și a curatorilor;

r) coordonează activitatea de asistență socială privind copiii, persoanele în etate, invalizii, familiile cu mulți copii, familiile afectate de violență intrafamilială, alte categorii de persoane socialmente vulnerabile, sprijină activitatea asociațiilor obștești de utilitate publică din teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului);

s) asigură elaborarea planului general de urbanism și a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului și le prezintă spre aprobare consiliului local, în condițiile legii;

t) constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept, acestea fiind obligate să reacționeze cu promptitudine, în condițiile legii, la solicitările primarului;

u) ia măsuri de interdicere sau de suspendare a spectacolelor, reprezentațiilor sau altor manifestări publice care contravin ordinii de drept sau bunelor moravuri, care atentează la ordinea și liniștea publică;

v) propune consiliului local consultarea populației prin referendum în probleme locale de interes deosebit, ia măsuri pentru organizarea acestor consultări;

x) ia, în comun cu autoritățile centrale

de specialitate și cu serviciile publice deconcentrate ale acestora, măsuri de prevenire și diminuare a consecințelor calamităților naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiei și epizootiilor și, în acest scop, dispune, cu titlu executoriu, mobilizarea, după caz, a populației, agenților economici și instituțiilor publice din localitate;

y) sprijină colaborarea cu localități din alte țări, contribuie la extinderea cooperării și a legăturilor directe cu acestea.

Primarul, în calitate sa de autoritate publică locală executivă, exercită și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul local.

Examinând aceste atribuții, date de lege în competența primarului, se poate constata că în baza unora din ele primarul se manifestă ca un reprezentant al statului în teritoriu (spre exemplu, în cazul asigurării funcționării serviciului stare civilă, a autorității tutelare, a asistenței sociale și ajutor social, eliberarea autorizațiilor și licențelor prevăzute de lege). În ceea ce privește modul de expunere, considerăm bine-venit ca legiuitorul să le expună într-o formă grupată, pentru a contura mai clar domeniile de competență ale primarului.

Sub aspect comparativ, legea română a administrației publice locale consacră un dublu statut primarului: de autoritate ce reprezintă colectivitatea teritorială care l-a ales sau, într-o formulă consacrată în limbajul juridic francez, „agent al colectivității teritoriale” și de autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul unității administrativ-teritoriale sau, în același limbaj, „agent al statului” la nivelul comunei, orașului (municipiului) [4, p. 1185].

În mod concret, Legea administrației publice locale nr. 215 din 23 aprilie 2001 [9] prevede în art. 61 alin. (2): „Primarul asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului local; dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, precum și a hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii.”

În viziunea noastră, formularea din legea română este mai reușită și urmează a fi luată în considerație de către legiuitorul nostru, fapt ce ar consolida statutul juridic distinct al primarului.

Un moment important al statutului juridic al primarului este funcționarea acestuia în baza unui mandat (de patru ani) obținut în urma alegerilor locale. Astfel, mandatul primarului începe efectiv din momentul validării și durează pînă la data expirării mandatului primarului respectiv ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții

legale pentru încetarea mandatului înainte de termen.

Potrivit art. 28 din *Legea privind administrația publică locală* [11], mandatul primarului încetează înainte de termen în caz de:

a) demisie;

b) incompatibilitate a funcției;

c) imposibilitate de a-și exercita atribuțiile pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutive, inclusiv pe motiv de boală;

d) intrare în vigoare a sentinței de condamnare;

e) deces.

În același timp, *Legea privind statutul alesului local* [12] prevede în art. 5 alin. (4) că mandatul primarului încetează înainte de termen în caz de:

a) incompatibilitate a funcției;

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

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

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

e) demisie;

f) deces.

După cum vedem, temeiurile de încetare a mandatului primarului reglementate de aceste legi coincid, cu o singură excepție – cazul „revocării prin referendum local”. În acest sens, *Codul Electoral al Republicii Moldova* [2] prevede în art. 177 alin. (2): „Revocarea primarului prin referendum poate fi inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității locale, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice, fapte confirmate în modul stabilit”.

În baza acestor prevederi, cercetătorii conchid, pe bună dreptate, asupra justetei și legalității „revocării prin referendum local” ca temei de încetare înainte de termen a mandatului primarului. Mai mult ca atât, prevederea dată este interpretată ca o formă de răspundere a primarului față de colectivitatea locală [1, p. 736].

Cu toate acestea, însă, dat fiind faptul că Legea privind administrația publică locală nu stipulează modalitatea de încetare înainte de termen a mandatului primarului în urma revocării prin referendum local, norma în cauză (conținută în Legea privind statutul alesului local și în Codul Electoral), fiind restrictivă, este inaplicabilă, din cauza că legea citată are prioritate față de celelalte două legi [3, p. 407].

În ceea ce ne privește, considerăm că în cazul în care colectivitatea locală are dreptul de a-și alege reprezentanții care să-i asigure realizarea intereselor, ea trebuie să dispună și de dreptul de a revoca din funcție persoana care nu face față unei asemenea încrederi.

Concluzii. În finalul demersului științific, se impun câteva concluzii importante:



- Rolul și locul primarului în sistemul autorităților administrației publice locale sînt determinate de statutul juridic distinct pe care i-l atribuie legea;

- Fiind o autoritate publică electivă cu statut distinct, mandatul primarului este incompatibil atît cu calitatea de funcționar public, cît și cu cea de persoană cu funcții de demnitate publică (situație ce trebuie reglementată clar în lege);

- Primarul, ca autoritate publică, are un statut dublu: de reprezentant al colectivității locale și de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială respectivă (moment ce, de asemenea, necesită a fi concretizat expres în lege);

- Temeiurile de încetare înainte de termen a mandatului primarului trebuie reglementate uniform în toate actele legislative în materie. În special, urmează a fi consolidată instituția revocării primarului prin referendum local.

Referințe bibliografice

1. *Abordarea juridico-comparativă a instituției încetării înainte de termen a mandatului așezilor locali*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, Conferința științifică internațională (din 3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău, 2011.

2. *Codul electoral al Republicii Moldova*, adoptat prin Legea nr. 1381-XIII din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al RM, 08.12.1997, nr. 81/667.

3. *Constituția Republicii Moldova: Comentariu*. Chișinău: Editura Arc, 2012.

4. *Constituția României: Comentariu pe articole*. Coordonatori: I. Muraru și E.S. Tănăsescu. București: C.H.Beck, 2008.

5. Creangă I. *Ghidul alesului local*. Chișinău: IDIS Viitorul, 2012.

6. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Nova Imprim, 2011.

7. Guțuleac V. *Drept administrativ*. Chișinău: S.n., 2013.

8. Hotărîrea Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art.7 din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, în redacția Legii nr. 168 din 11 iulie 2012 (*Sesizarea 6a/2013*), nr. 19, din 16.07.2013. În: Monitorul Oficial nr. 182-185 din 23.08.2013

9. *Legea administrației publice locale* nr. 215 din 23 aprilie 2001. Republicată în: Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

10. *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică*, nr. 199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial nr. 194-196 din 05.10.2010.

11. *Legea privind administrația publică locală*, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

12. *Legea privind statutul alesului local*, nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000.

13. Manda C., Manda C.C. *Administrația publică locală din România*. București: Lumina Lex, 1999.

14. Tatarov S. *Aspecte comparative ale statutului de funcționar public și celui de ales local*. În: *Administrarea Publică*, 2011, nr. 2.

REFLECȚII ASUPRA VALORII LEGISLAȚIEI ȘI A CALITĂȚII LEGII

Gheorghe COSTACHI,

doctor habilitat în drept, profesor universitar, cercetător științific principal, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei

Emil GAGIU,

doctorand, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

In the article is researched the role of legislation as a source of law and elucidated the quality of law (criteria of quality of law) as a primary requirement of the effectiveness of legislation as a regulator of social relations.

As a result the idea outlined is that the quality of law depends substantially of compliance with legislative technique in the process of elaborating and adopting of laws.

Keywords: legislation, law, quality of law, criteria of quality of law, legislative technique.

REZUMAT

În articol este studiat rolul legislației în calitatea sa de izvor de drept și este elucidată calitatea legii (criteriile calității legii) ca cerință principală a eficacității legislației în ipostasa sa de regulator al relațiilor sociale.

În concluzie se subliniază ideea conform căreia calitatea legii depinde substanțial de respectarea normelor tehnicii legislative în procesul de elaborare și adoptare a acesteia.

Cuvinte-cheie: legislație, lege, calitatea legii, criteriile calității legii, tehnică legislativă.

Introducere. În lumea contemporană, lăcările normativ-juridice constituie cea mai perfectă și mai activ utilizată formă a dreptului. Utilizarea largă a acestora sau popularitatea lor este determinată de capacitatea lor de reglementare centralizată, generalizată și în dinamică a relațiilor sociale, precum și de potențialul acestor acte de a transmite clar și accesibil regulile de drept în conștiința participanților relațiilor sociale. Actele normative reprezintă forma cea mai potrivită a normei de drept pentru a fi conștientizată de oameni.

Anume în actele normative din cadrul sistemului legislației care le reunește este posibilă realizarea optimă a regulii stricte determinări. Prin legislație este posibilă reglementarea exactă și clară a conduitei juridice permise și a celei interzise, precum și a tuturor condițiilor, variantelor, consecințelor unor asemenea comportamente. Sistemul actelor normative face posibilă fixarea limitelor de conduită ce trebuie respectate de către participanții relațiilor sociale și a consecințelor acțiunilor lor juridice.

Ordonarea relațiilor sociale, orientarea acestora în direcția necesară societății este posibilă doar datorită influenței sistemului legislației asupra vieții societății și proceselor sociale. În concret, anume legea reprezintă, ca pondere și importanță, unul dintre actele de voință socială de prim rang, un factor esențial de creare a climatului de ordine și disciplină în societate, de stimulare a inițiativei creatoare și a simțului de răspundere, condiționând primordial desfășurarea normală și eficientă a activității din orice sector al vieții social-economice [1, p. 7].

Respectiv, de aici reiese atît semnificația deosebită a legislației pentru societate și stat, cît și importanța corespunderii acesteia unor anumite cerințe, în vederea realizării menirii sale. Este vorba de *calitatea legii și a legislației*, ca fundament al eficienței acestora.

Societatea în care este proclamată supremația legii, forma și exprimarea normelor juridice, exactitatea și claritatea acestora, eficacitatea acțiunii lor constituie elementele necesare ale existenței statului de drept, a regimului constituțional și a inviolabilității drepturilor și libertăților omului și cetățeanului [3, p. 70]. Mai mult, dezvoltarea în continuare a dreptului, a statului și a societății cere din partea legiuitorului o atenție deosebită față de calitatea actelor legislative adoptate, de care depinde eficiența realizării lor, stabilitatea sistemului de drept și viitorul statului de drept [19, p. 193].

Scopul studiului constă în cercetarea rolului legislației în calitatea sa de izvor de drept și elucidarea calității legii ca cerință principală a eficacității legislației în ipostasa sa de regulator al relațiilor sociale.

Rezultate obținute și discuții

♦ **Conceptul legislației și valoarea acesteia ca izvor de drept.** În doctrina juridică, termenul „legislație” este utilizat într-un sens dublu: *larg* – un sistem de acte juridice care conțin norme de drept adoptate de către organele legislative competente (totalitatea actelor normativ-juridice ce reglementează anumite domenii ale relațiilor sociale); în sens *restrîns*, termenul „legislație” presupune numai actele legislative (legile) [10, p. 74].