



# CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)  
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, [info@calm.md](mailto:info@calm.md), [www.calm.md](http://www.calm.md)

---

Nr. 131 din 23 iulie 2020

Către: CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

## *Aviz*

### *la proiectul de Lege cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu (număr unic 401/CS/2020)*

#### **1. Considerații generale**

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul de Lege cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu (număr unic 401/CS/2020), continuare Proiect.

CALM a analizat prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

#### **2. Legislația aplicabilă**

- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14
- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19 iulie 2018;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea cu privire la Guvern, nr.136 din 7 iulie 2017;
- ❖ Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 4 mai 2012;
- ❖ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158-XVI din 4 iulie 2008;
- ❖ Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16 iulie 2010;
- ❖ Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133 din 17 iunie 2016;
- ❖ Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr. 325 din 23 decembrie 2013, etc.

### **3. Constatări/obiectii**

CALM consideră că Proiectul este binevenit în aspectul reglementării legale a statutului Reprezentantului Guvernului în teritoriu.

**În aspect general** considerăm că Proiectul trebuie să asigure o continuitate a procesului și să aibă ca fundament asigurarea descentralizării prin implementarea corespunzătoare și completă a strategiilor și tuturor recomandărilor Consiliului Europei: nr. 179/2005, 322/2012, 411/2018 și 436/. Astfel Proiectul trebuie:

**a)** să permită autorităților locale să aibă mai multă libertate de a-și adapta exercitarea competențelor la condițiile locale;

**b)** să revizuiască sistemul de control al APL, inclusiv asigurarea ca controlul actelor autorităților locale și faptelor personalului APL *este proporțională* cu importanța intereselor pe care aceasta intenționează să le protejeze și să se limiteze la controalele de legalitate, să se abțină de la controale de oportunitate asupra acțiunilor autorităților locale în domeniul de competențe proprii;

**c)** să restabilească și să creeze un proces corect de consultare cu autoritățile locale și a dialogului instituționalizat, pentru ca să se ajungă la un acord cu privire la măsurile planificate care ar putea afecta interesele comunităților locale, conform standardelor Consiliului Europei;

**d)** să creeze un cadru instituțional adecvat și efectiv la toate nivelele puterii de stat, inclusiv serviciile desconcentrate și APL, sub coordonarea Reprezentantului Guvernului în teritoriu (consiliu consultativ). Rolul președintelui raionului ar fi unul de promovare a intereselor regiunii și suport de diferită natură APL de nivelul I;

**e)** să revizuiască mecanismele legale și găsească un echilibru mai adecvat între lupta împotriva corupției și standardele democrației locale, astfel încât acuzații contravenționale împotriva aleșilor locali să nu întrerupă sau să submineze viața politică locală (*notă*: oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat nu ar trebui să aibă concomitent și statut de agent constator, deoarece sunt în conflict cu principiul colaborării);

**f)** să instituie mecanisme de informare, instruire și schimb de informații cu APL;

**g)** să instituie un mecanism viabil de monitorizare a situației în domeniul descentralizării și democrației locale (raportare, ședințe comune, etc.).

**În aspect concret**, CALM vine cu următoare propuneri.

1. *Denumirea Proiectului.* Considerăm că denumirea Proiectului, inclusiv a unor articole, trebuie să fie „cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu”. În condițiile actuale de criză considerăm că nu este necesar, chiar iresponsabil, să modifici „oficiile teritoriale al CS” cu „oficiul Reprezentantului Guvernului”, să introduci categoria de „controlor de stat”. Aceste sunt cheltuieli mari privind modificarea începând de la afișe, rechizite ale autorității, dosare, etc. Nu ar fi nici o problemă ca oficiul teritorial al CS să fie structură (oficiu) care asistă Reprezentantul Guvernului, iar funcționarii vor avea statutul care îl au, având în vedere că nu este vorba de un organ pur cu funcții

de control, dar și cu funcții mai largi de tutelă, care trebuie și să colaboreze cu APL la soluționarea unor probleme de interes public.

2. La art. 2 din Proiect (Noțiuni), pe lângă cele propuse la pct. 1, solicităm ca în noțiunea „consiliul consultativ” să fie incluse și APL, deoarece administrarea doar din partea reprezentanților administrației publice centrale s-a demonstrat în timp că devine una unilaterală, adică nu îmbină armonios interesul național, interesul ramural și cel teritorial.

În noțiunea „coordonarea generală a activității serviciilor desconcentrate” este necesar de completat în final „precum și în vederea colaborării și suportului în activitatea autorităților administrației publice locale.”. O problemă majoră a administrației publice a RM, în special în aspectul ineficienței acesteia, este că administrația publică centrală se ”impune” ca un element ”ierarhic superior” față de administrația publică locală, aspect care totalmente contravine spiritului Constituției RM și a Cartei Europene a Autonomiei Locale, ratificată fără rezerve de RM.

3. La art. 3 din Proiect (ar trebui denumit „Principiile activității Reprezentantului Guvernului în teritoriu”, *notă*: principiile fundamentale sunt cele din legea fundamentală) se propune:

la alineatul (1) litera f) se propune în următoarea redacție: „f) respectării interesului public local și orientării către cetățean”;

alineatul (2) se propune în următoarea redacție:

„(2) În activitatea sa, Reprezentantul Guvernului în teritoriu se conduce și de principiile prevăzute de legislația privind administrația publică locală și descentralizarea administrativă, cum ar fi, dar nelimitându-se:

- a) principiul autonomiei locale;
- b) principiul colaborării în rezolvarea problemelor comune;
- c) principiul libertății autorității locale de a-și adapta exercitarea competențelor la condițiile locale;
- d) principiul asigurării ca controlul actelor autorităților locale și faptelor personalului acestora este proporțională cu importanța intereselor pe care acesta intenționează să le protejeze;
- e) principiul limitării la controalele de legalitate și abținerea de la controale de oportunitate asupra acțiunilor autorităților locale în domeniul de competențe proprii;
- f) principiul consultării cu autoritățile locale și asigurării dialogului instituționalizat;
- g) principiile informării, instruirii și schimbului de informații cu autoritățile administrației publice locale;
- h) principiul monitorizării sistematice a situației în domeniul descentralizării și democrației locale.”.

4. La art. 6 din Proiect (privind statutul Reprezentantului Guvernului în teritoriu) este discutabil ca acesta să fie persoană cu funcție de demnitate publică sau ar trebui să fie funcționar public și să se bucure de stabilitate în funcția publică (la fel ca secretarii generali adjuncți, secretarii generali a ministerului, etc.)? În RM administrația publică centrală este destul de politizată.

5. În contextul celor menționate la punctul precedent, la art. 7 din Proiect (numirea în funcție), se propune ca funcția respectivă să fie ocupată prin concurs. Având în vedere situația din ultimii ani (declarația de stat capturat, corupție înaltă, furtul miliardului, etc.), inclusiv și în aspectul atitudinii și controlului excesiv și politizat față de APL, se impune *resetarea* tuturor funcțiilor de conducere din administrația publică centrală, ceea ce se va propune ulterior în dispozițiile finale din Proiect.

6. În contextul celor menționate mai sus, art. 8 lit. e) din Proiect se propune în următoarea redacție: „e) are experiență de cel puțin 5 ani în funcții manageriale”. Aceasta va asigura nivelul necesar de experiență de conducere și va diminua posibilitatea de a „crea un cerc închis” de regulă corupt, bazat pe rudenie, ”cunoștințe personale” în domeniul respectiv (similar altor domenii din sectorul public). Ca alternativă, articolul respectiv ar putea să facă în mare parte referință la art. 27 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158-XVI din 4 iulie 2008. Respectiv experiența managerială în domeniul administrației publice ar fi doar un avantaj la concurs.

7. În contextul celor propuse ca Reprezentantul Guvernului în teritoriu să fie funcționar public de conducere de nivel superior, art. 9 din Proiect (privind mandatul) se propune de exclus, iar la art. 10 alin. (1) lit. f) din Proiect, în loc de referință la Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16 iulie 2010, ar fi necesar să se facă referință la Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158-XVI din 4 iulie 2008.

8. La art. 13 din Proiect ar trebui de introdus, ca formă de răspundere juridică, și răspunderea materială care, spre deosebire de cea civilă, se aplică pentru cauzarea de daune autorității în care activează funcționarul (poate fi limitată sau deplină).

9. În contextul celor menționate anterior, la art. 14 din Proiect (privind încetarea, suspendarea, *notă*: ar putea fi și modificarea raporturilor de serviciu), se propune să se facă referință la Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 4 iulie 2008. De asemenea se va asigura și cariera funcționarului public, având în vedere ca demnitarii publici nu sunt conectați la sistemul de carieră în serviciul public.

10. La art. 16 alin. (1) lit. d) din Proiect se propune în următoarea redacție: „d) are experiență de cel puțin 3 ani în funcții manageriale”. Aceasta va asigura nivelul necesar de experiență de conducere.

11. La art. 18 din Proiect ar trebui de introdus, ca formă de răspundere juridică, și răspunderea materială care, spre deosebire de cea civilă, se aplică pentru cauzarea de daune autorității în care activează funcționarul.

12. Art. 20-24 din Proiect utilizează terminologie nespecifică domeniului juridic și administrativ, dar este caracteristică domeniilor elaborării de politici, analize de diferit gen. Astfel și „misiunea” și ”funcțiile” sunt caracteristice funcționarilor și demnitarilor publici, adică persoanelor fizice, dar nu autorităților publice. Ca confirmare, de exemplu Codul administrativ al RM utilizează termenii juridici de „competență” și ”atribuții” ale autorității, respectiv în cazul nostru nu există o concordanță, chiar se creează incertitudine, în terminologie.

Respectiv la art. 20 din Proiect (la fel art. 21, etc.) termenul „misiunea” se propune de înlocuit cu termenul „rolul”, iar în final de completat cu sintagma „ , inclusiv asigură colaborarea cu autoritățile administrației publice locale în vederea asigurării echilibrului dintre interesul național, ramural și local”.

La art. 21 din Proiect termenul „funcțiile” se propune să fie înlocuit cu termenul „competențele”.

La art. 22 din Proiect. Cuvântul „principale” se propune de exclus, deoarece nu este clar care sunt atribuțiile principale și care secundare și după ce criteriile se aplică. La alineatul (1) din articol literele h) și i) sunt abuzive, doar scopul tutelei administrative nu este unul coercitiv, **dar de lămurire, instruire** și doar, în ultimă instanță de sancționare. Altfel vom rămânea fără secretari ai consiliului local. Propunem ca literele respective să fie revăzute respectiv. În contextul celor menționate trebuie exclusă și litera k), Reprezentantul Guvernului nu poate controla și în concomitent sancționa, ar fi un conflict de interese în detrimentul principiului fundamental al colaborării și recomandărilor Consiliului Europei privind controlul abuziv. La alineatul (3) litera b) din articol sintagma „desfășoară acțiuni de îndrumare” se propune să fie substituită cu sintagma „acordă suport”.

La art. 22 din Proiect sintagma „drepturile” se propune de înlocuit cu sintagma „împuternicirile”, deoarece drepturile au un caracter mai absolut și mai personal comparativ cu împuternicirile caracteristice activității în domeniul public (de exemplu funcționarul are împuternicirea de a solicita informații de la alte autorități sau persoane, dar respectiv dreptul la odihnă sau remunerarea muncii, etc.).

13. Prevederile art. 25 din Proiect ar trebui racordate cu prevederile legislației privind actele normative, transparența în procesul decizional și Codul administrativ. În mod firesc, odată ce Reprezentantul Guvernului activează la nivel teritorial, actele acestuia ar putea fi publicate, într-un compartiment separat, în Registrul electronic al actelor locale (*notă*: la fel trebuie de văzut actele serviciilor publice descentralizate). Rigorile ar trebui să fie la fel ca și la actele APL, prevederile pot fi preluate din legile respective, și dispăre de la sine aspectul sancționării funcționarilor APL de Reprezentantul Guvernului, deoarece va fi necesar un organ cu funcții de agent constatator care să sancționeze pentru nerespectarea cerințelor privind publicarea, etc. a actelor sale (a putea fi CNA sau altă autoritate).

14. La art. 29 din Proiect cuvântul „angajați” ar trebui substituit prin cuvântul „funcționar”.

15. La art. 29-35 din Proiect, în contextul celor menționate la început, sintagma „controlor de stat” la cazul și numărul respectiv se propune de înlocuit cu „funcționar cu funcții de control”.

16. La art. 32 din Proiect, alineatul (5) nu este clar în aspectul că actul administrativ local și controlul acestuia trebuie supuse unei proceduri clare și previzibile, iar controlul repetat poate fi dispus doar în aspectul verificării faptelor funcționarului care a efectuat anterior controlul de legalitate.

17. La art. 33 din Proiect, în contextul celor menționate mai sus, cuvintele „drepturile” se propune să fie înlocuită cu cuvintele „împuternicirile”.

18. La art. 35 din Proiect ar trebui de introdus, ca formă de răspundere juridică, și răspunderea materială care, spre deosebire de cea civilă, se aplică pentru cauzarea de daune autorității în care activează funcționarul.

19. Art. 37 din Proiect este nereușit, în special alin. (2) – limitează accesul la justiție. Ar fi fost necesar să se facă referință generală că faptele funcționarului cu funcții de control se contestă conform procedurilor prevăzute de Codul administrativ al RM.

20. Pe parcursul Proiectului se observă o centralizare excesivă la angajarea funcționarilor oficiului Reprezentantului Guvernului - doar de către secretarul general al Guvernului. Aceste prevederi ar trebui revăzute.

21. La art. 40, la alin. (3) cuvântul „misiunea” se propune de a fi înlocuit cu cuvântul „rolul”, iar la alin. (5) se propune de inclus după cuvintele „La lucrările Colegiului consultativ” cuvintele „sunt invitați reprezentanți ai autorităților administrației publice locale și...după text”.

22. Conform celor menționate la început, la articolul 43 (Dispoziții finale) din Proiect se propune să fie introdusă o nouă litera d), cu următorul conținut:

„d) în decurs de un an de la data intrării în vigoare a prezentei legi, va asigura angajarea/reangajarea Reprezentanților și adjuncților Reprezentanților Guvernului în teritoriu, precum și a funcționarilor oficiului Reprezentatului Guvernului care nu corespund cerințelor prezentei legi.”.

**Ținând cont de cele menționate, CALM considerăm că Proiectul urmează a fi perfecționat în contextul celor propuse mai sus și confirmăm disponibilitatea de a acorda suportul necesar.**

*Cu respect,*

**Viorel FURDUI**  
**Director Executiv al CALM**



Exec: V.Rusu, expert CALM  
tel. (022) 22 35 09