

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

Întreprindere de stat
Fondator – Ministerul Justiției
al Republicii Moldova
Certificat de înregistrare
nr. 10202264 din 11.02.1993

Publicație acreditată de Consiliul
Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică
al Academiei de Științe a Moldovei prin
Hotărârea nr. 61 din 30.04.2009

Categoria C

Asociați: Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Sănătății, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” (Cahul), Universitatea Slavonă, Universitatea „Spiru Haret” (Constanța), Universitatea „Petre Andrei” (Iași).

Se editează din ianuarie 1991
Nr. 3 (243) 2012

Redactor-șef L. Arsene

Colegiul de redacție:

Gh. Alecu, doctor în drept, prof. univ. (Constanța, România); V. Balmuş, doctor în drept; A. Bantuş, doctor în drept, prof. univ.; C. Bocancea, doctor în drept, prof. univ. (Iași, România); V. Bujor, doctor în drept; A. Burian, doctor habilitat în drept; T. Capșa, doctor în drept; Gh. Costachi, doctor habilitat în drept, prof. univ.; I. Floander, doctor în drept (Constanța, România); M. Gheorghită, doctor habilitat în drept, prof. univ.; Gh. Gladchi, doctor habilitat în drept; V. Guțuleac, doctor în drept, prof. univ.; V. Florea, doctor în drept, prof. univ.; V. Moraru, doctor în drept, prof. univ.; V. Naumov, redactor-șef adjunct; V. Popa, doctor habilitat în drept, prof. univ.

Adresa redacției:
Casa presei, et. 5 – 531; 515
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD - 2012,
Republica Moldova
Tel.: 233 790; mob. 067431762;
234 132 (contabilitatea)

E-mail: legea_zakon@mail.ru
Index: RM 77030

© Legea și viața

SUMAR

Omagiu adus dlui Sergiu FURDUI la jubileul de 50 de ani.....	4
Sergiu FURDUI. Argument și prefață la cartea „Probleme de drept și soluții la judecarea cauzelor penale”.....	5
Octavian BEJAN. Analiza criminologică strategică în serviciile de poliție canadiene.....	7
Mihail DIACONU. Conceptul de act administrativ.....	11
Tudor PAȘCANEANU, Viorel STEGĂRESCU. Istoria teoriei aparenței.....	15
Adrian MICU. Procedura juridico-metodologică de adoptare a politicilor administrative.....	19
Emil GAGIU. Principiile tehnicii legislative – factor de asigurare a durabilității legilor.....	23
Igor SPÎNU. Caracteristica juridică a contravenției.....	30
Viorel DASCĂLU. Infrațiunile contra patrimoniului în legislația României.....	36
Dumitru RĂDUCANU. Principiul autonomiei locale.....	40
Tatiana IVANCOVA. Vinovăția – condiție a răspunderii civile delictuale în doctrina contemporană a diferitelor state.....	45
Augustin PROCOPOVICI. Responsabilitatea financiară.....	51
V. SCRIPNIC. Reglementarea juridică a participării cetățenilor la administrare prin intermediul reprezentanților lor.....	56

Omagiu adus dlui Sergiu FURDUI la jubileul de 50 de ani



Domnul Sergiu Furdul s-a născut la 26 martie 1962, în satul Cărpineni, raionul Hîncești, în familia soților Maria Alexandru Bostan și Mihail Andrei Furdul. În anul 1979 a absolvit școala medie nr. 2 din satul natal, iar la 10.04.1980 a absolvit Școala profesională tehnică sătească nr. 16 Cărpineni, obținând profesia de tractorist. La 15.04.1980 a fost înrolat în armată, iar după satisfacerea serviciului militar în termen, în anul 1982 a susținut examenele de admitere, fiind înmatriculat ca student la Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova, pe care a absolvit-o în anul 1987.

Sergiu Furdul, în perioada 1.08.1987-26.07.1990, a exercitat funcția de consilier pe problemele juridice la Comitetul executiv raional Hîncești. Începînd cu 27.07.1990 activează în sistemul judecătoresc: a exercitat funcțiile de judecător, vicepreședinte al Judecătoriei raionale Hîncești; la 26.08.1996 este numit, prin transfer, judecător la Tribunalul Chișinău; la 27.07.2000 este numit, prin transfer, judecător la Curtea de Apel, concomitent fiind numit judecător pînă la atingerea plafonului de vîrstă. La 26.12.2001 este numit președinte al Colegiului penal și, respectiv, vicepreședinte al Curții de Apel; la 05.06. 2003 este numit judecător la Curtea Supremă de Justiție, fiind confirmat în componența Colegiului penal; la 20.11.2007 este numit vicepreședinte al Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție, pe care o exercită pînă în prezent. Prin Decretul Președintelui Republicii Moldova din 09.02.2007, i-a fost conferit gradul superior de calificare al judecătorului.

Dl Sergiu Furdul este membru al Consiliului Științific Consultativ pe lângă Curtea Supremă de Justiție, al Consiliului Științific Consultativ de pe lângă Procuratura Generală și al Colegiului de redacție al Buletinului Informativ „THEMIS”, Asociația Judecătorilor din Republica Moldova. Prin Decretele Președintelui RM din 28.02.2008 și, respectiv, din 08.07.2010, este desemnat membru al Grupului de monitorizare a Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției. La Adunarea Generală a judecătorilor Curții Supreme de Justiție din 18.01.2010, este ales în componența Colegiului de calificare și atestare a judecătorilor.

La 04.12.1998, după absolvirea doctoranturii pe lângă Universitatea de Stat din Moldova, sub povățuirea și îndrumarea regretatului profesor universitar Tudor Roșca, S. Furdul a susținut public teza de doctorat „Procedura în cazurile cu privire la contravențiile administrative” și, în baza hotărîrii Consiliului științific specializat D 12.97.57 pe lângă Universitatea Liberă Internațională din Moldova, i-a fost conferit titlul științific de doctor în drept. În baza recomandării Senatu-

lui Universității de Stat din Moldova din 28.12. 2004, Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare, prin procesul-verbal nr. 2 din 24.02. 2005, i-a conferit titlul științifico-didactic de conferențiar universitar în drept public.

Dl doctor Sergiu Furdul, concomitent cu exercitarea atribuțiilor de judecător, desfășoară activități didactico-doctrinare, este conferențiar universitar la Catedra de Drept Constituțional și Drept Administrativ a Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova și formator la Institutul Național de Justiție din Moldova. Din 26.06.2006, este membru al Seminarului științific de profil interuniversitar, la specialitatea 12.00.02 – Drept public.

Pe parcursul activității profesionale, Domnia sa participă sistematic cu diverse comunicări la conferințe științifice internaționale, colocvii și simpozioane. A elaborat și a publicat circa 125 de lucrări practico-științifice, consacrate problemelor de drept, preponderent în domeniul dreptului penal și celui contravențional, inclusiv o monografie „Procedura în cazurile cu privire la contravențiile administrative” (anul 2000), un manual didactico-științific „Dreptul contravențional” (anul 2005), o programă analitică la disciplina academică „Dreptul contravențional” codul „FO” (2005), în coautorat – lucrarea „Administrarea eficientă a justiției” (2006), Curriculumurile la disciplinele de instruire în cadrul Institutului Național al Justiției din Republica Moldova „Administrarea cauzelor contravenționale” și „Metodologia întocmirii actelor procesuale contravenționale” (2011).

Semnificația și valoarea aplicativă a tezelor practico-științifice elaborate, susținute și promovate de S. Furdul rezidă în faptul că, pentru prima dată în literatura de specialitate autohtonă, s-a efectuat un studiu pluriaspectual al reglementărilor și problemelor teoretice în domeniul contravențiilor. În urma investigației efectuate, s-au formulat concluzii: în plan doctrinar – fundamentarea concepției pentru constituirea unei noi ramuri a dreptului – *Dreptul contravențional* și în acest context a fost inițiat și instituit un nou curs universitar – „Dreptul contravențional” – și o disciplină de instruire a judecătorilor și procurorilor „Administrarea cauzelor contravenționale”; în plan normativ – elaborarea anteproiectului la Codul contravențional, propuneri de *lege ferenda* care și-au găsit reflectare în legislația în vigoare; în plan practic – analiza unui număr impunător de spețe din practica judecătorească, cu propunerea soluțiilor care pot fi utilizate la examinarea cauzelor contravenționale prin ideile și raționamentele ce le cuprind.

Domnul Sergiu Furdul, prin hotărîrea Consiliului comunei Cărpineni din 29 mai 2008, este *cetățean de onoare* al satului natal. Este căsătorit și, împreună cu soția Valentina, se bucură de succesele copiilor: Maria (a.n. 27.11.1998), Alexandru (a.n. 20.05.1989), Valentin (a.n. 1.09.1987) și Anastasia (a.n. 05.08.1988).



ARGUMENT ȘI PREFAȚĂ LA CARTEA „PROBLEME DE DREPT ȘI SOLUȚII LA JUDECAREA CAUZELOR PENALE”

Judecătorii au fost creați pentru a sluji justiția; justiția, în schimb, s-a născut din necesitatea de a separa binele de rău sau, altfel spus, cultivăm justiția atunci când separăm echitatea de inechitate, când deosebim licitul de ilicit (*Justitianu colimus aequum ab iniquo separantes, licitum ab ilicito discernentes*)

Lucrarea pe care avem plăcerea și onoarea s-o prezentăm publicului interesat este elaborată în ajunul jubileului de 50 de ani din ziua nașterii și o dedic scumpei mele familii, a cărei căldură și dragoste le-am resimțit permanent pe parcursul vieții și care constituie sprijinul de nădejde și izvorul nesecat, dătător de energie și inspirație în activitatea profesională.

Prin intenție și prin modalitatea de expunere, „Probleme de drept și soluții la judecarea cauzelor penale” este o carte despre activitatea profesională, despre conștientizarea locului și rolului judecătorului în societate și care semnifică un proiect de carieră profesională, prin care sînt reflectate preocupările și controversile pe care le-am întîmpinat în procesul exercitării atribuțiilor funcționale.

Urmărind scopul de a face o retrospectivă asupra activității profesionale și a remarca anii parcursi pînă acum, ani în care pe altarul justiției au fost puse energia, abnegația și elanul tineresc, cunoștințele, experiența și dăruirea de sine, lucrarea reprezintă o culegere de articole practico-științifice, elaborate pe parcursul activității judecătorești și care, indiscutabil, și-au lăsat amprenta asupra actului de justiție înfăptuit.

În această carte se expune punctul de vedere asupra diferitelor probleme semnalate de jurisprudență,

care au fost obiecte de studiu în activitatea profesională. Au fost selecționate, în principiu, doar unele publicații care, prin problemele de drept abordate și soluțiile oferite, vor prezenta, sperăm, interes practic și teoretic pentru jurisprudență. Articolele conțin o sinteză de opinii și experiențe personale din travaliul creativ profesional în calitate de judecător, care sînt rezultatul unui timp îndelungat de observații, studii și analize juridice ale situațiilor reale din practica bogată, obținută în urma judecării cauzelor penale.

Considerînd că doar în acest fel, ca purtător și promotor al valorilor justiției, răspundem în mod realist și eficient obligațiunilor instituționale, propunem, pe de o parte, o analiză juridică a unor situații complexe, întîlnite în practica personală de judecător, prin trimitere la principiile Convenției Europene a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, ale Constituției Republicii Moldova, Codului penal și Codului de procedură penală, care reprezintă „fagurele” din a cărui rigurozitate geometrică ar trebui să-și extragă nectarul toate principiile unui proces penal echitabil. Pe de altă parte, îndemnăm la o responsabilitate sporită și la o seriozitate mai mare în activitatea de judecător, valorificînd, în conținutul ei, un număr semnificativ de texte, motivări și concluzii din cuprinsul hotărîrilor Curții Euro-

pene a Drepturilor Omului, Curții Constituționale a Republicii Moldova și Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova.

Prin conținutul larg al problemelor de drept abordate și prin soluțiile noi formulate, lucrarea cheamă la conștientizarea faptului că rolul judecătorului nu se reduce numai la judecarea propriu-zisă a cauzei. Acest rol rezidă și în faptul că, prin investigațiile practico-științifice efectuate, să fie împărtășite și promovate cunoștințele juridice asimilate în rezultatul activității desfășurate și, drept consecință, să fie elaborate propuneri *de lege ferenda* și *de lege lata*, de un real folos pentru legiuitor și pentru jurisprudență. Sînt îndeplinite, astfel, într-o împletire organică, afît o funcție de realizare a normelor de drept, cît și o funcție creativă, contribuind activ la perfecționarea și îmbunătățirea calitativă a cadrelor legislative naționale, a actului de justiție, precum și a patrimoniului doctrinei juridice autohtone.

În această ordine de idei, se urmărește scopul ca prin îmbinarea armonioasă și rațională a cercetării aplicative cu cea fundamentală a dreptului, în jurisprudența națională să se afirme tot mai mult caracterul științific la înfăptuirea justiției, caracter ce se impune în mod impetuos pentru a transforma munca judecătorului într-o activitate creativă și eficientă, care pre-



face entitățile juridice în realități juridice utile pentru societate.

Deși jurisprudența și doctrina nu constituie izvoare de drept, importanța lucrărilor științifico-practice elaborate de judecători este de netăgăduit, de vreme ce actul de justiție, bazat pe noțiuni științifice, identificând și analizând problemele de drept, oferă soluții în urma interpretării judiciare și aplicării normelor juridice, furnizând, astfel, material prețios atât legiuitorului, cât și științei juridice. Concomitent, capacitățile și valorile gândirii judecătorului trebuie să fie aplicate în cercetările aprofundate prin prisma activității exercitate, pentru ca, în final, practica judiciară și teoria dreptului să fie integrate într-un sistem armonios legislativ, prin operațiunea elaborării și adoptării actului normativ.

În contextul considerentelor relevate, lucrarea cuprinde:

a) *informarea, sub două aspecte: teoretică și practică*. Aceasta se realizează, pe de o parte, prin studiile ce pun în valoare aspectele teoretice cele mai actuale, prin care se dezvoltă legislația penală și procesual-penală națională, pe de altă parte, prin soluțiile de practică judiciară în materie penală;

b) *promovarea legăturii teoriei dreptului penal și dreptului procesual-penal cu practica judiciară cu privire la judecarea cauzelor penale*. Aceasta se realizează prin axarea studiilor teoretice ale disciplinelor juridice pe soluții din jurisprudență, prin comentariile hotărârilor judecătorești, prin discutarea în articole a problemelor ridicate de aplicarea legii, prin examinarea procesului de legiferare în legăturile acestuia cu viața socială în care se desfășurează și ale cărei relații este destinat să le reglementeze;

c) *stimularea luptei de opinii practico-științifice în domeniul*

dreptului. Aceasta se realizează prin discuțiile și comentariile ce fac obiectul unei rubrici de largă extensiune a prezentei lucrări, în care adesea se confruntă păreri diferite asupra aceleiași probleme, cu dezvoltări argumentate de o parte și de alta. Astfel de confruntări de opinii nu numai că favorizează căutarea și găsirea adevărului, nu numai că revelează problemele susceptibile de controverse, în care uneori este sesizată o îndrumare în adoptarea soluției juste, ci au și efectul unui exercițiu de cercetare juridică, unui exemplu de studiere în profunzime a problemelor juridice, unui mod de stimulare a gândirii juridice.

Ca orice fenomen subiectiv, viu, direct și irepetabil de comunicare interumană, punctele de vedere exprimate aparțin exclusiv autorului, fiind înfățișate spre a fi supuse opiniei publice, care va aprecia valoarea argumentelor prezentate în susținerea soluțiilor elaborate pentru rezolvarea problemelor de drept elucidate. Conștienți de faptul că atât concluziile investigațiilor efectuate, cât și recomandările referitoare la aplicarea în practică a rezultatelor obținute sînt susceptibile de noi meditații, precizări, căutări științifice și practice, exprimăm speranța că prin prezenta lucrare am inițiat un proces de perspectivă în care judecătorul să se manifeste mai activ în activitatea profesională, elaborînd și promovînd opiniile personale vis-à-vis de spețele supuse judecării.

Problemele de drept pe care le-am semnalat în paginile literaturii de specialitate, inclusiv în această carte, nu sînt exhaustive pentru a înfățișa toate direcțiile importante ale activității judecătorului la etapa contemporană. De aceea, exprim speranța că multe probleme își vor găsi rezolvarea în timpul apropiat, iar altele, care încă nu pot fi conști-

entizate, vor sta în atenția factorilor decizionali, pentru ca preocuparea judecătorilor să se materializeze în activități științifico-practice concrete și eficiente. Iată de ce semnul revoluției în gîndirea juridică și în atitudine, sub auspiciile căruia se plasează mesajul lucrării, este judecătorul, persoana care, în virtutea funcției exercitate, este obligată să rămînă mereu în epicentrul preocupărilor jurisprudenței și doctrinei, cu limitele, calitățile, competențele, motivațiile, temerile, interesele și așteptările ce o caracterizează prin definiție.

Judecătorul, cel care prin lege este unicul acreditat să înfăptuiască justiția, fiind actorul principal în marea operă de interpretare judiciară și aplicare a normelor de drept, cu pași mai mari sau mai timizi, prin definiție, este chemat să asigure echilibrul dintre interesele motrice, uneori sincrone, ale jurisprudenței și doctrinei, iar, în această ordine de idei, se impune desfășurarea unei activități practico-științifice rodnice și eficiente.

Călăuzindu-mă de postulatul că *Judecătorul este cel ce dă viață Dreptului*, mi-am propus să-l dezvolt și să-l promovez în cadrul atribuțiilor exercitate, sperînd ca activitatea practico-științifică desfășurată să aibă un ecou adecvat în mediul colegial, adică o susținere și o continuitate firească. Publicațiile elaborate, prelegerile ținute în fața auditoriului, discursurile și luările de cuvînt la diverse conferințe, seminare, traininguri etc., bazate pe cunoștințele teoretice și practice acumulate din experiența de judecător, tind să îmbogățească patrimoniul juridic național și să-i animeze pe colegii ce se vor alinia la activitatea științifico-practică.

Manifestînd dorința ca ideile și gîndurile expuse să suscite interesul opiniei publice, aș fi onorat



dacă criticile și sugestiile pe marginea lucrării ar contribui la crearea unui curent sănătos de opinii în serviciul jurisprudenței și, în acest fel, la consolidarea și afirmarea Justiției în Republica Moldova.

Le mulțumesc tuturor celor care m-au sprijinit la elaborarea și publicarea prezentei lucrări, precum și celor care se află în așteptarea lecturării. Totodată, adresez un apel către toți colegii care au îmbrățișat onorabila profesie de jurist și îi îndemn să participe mai activ și cu dăruire de sine la dezbaterile privind problemele de drept cu care se confruntă jurisprudența națională, astfel încât studiile și publicațiile de specialitate de acest gen să devină o tribună de elaborare, dezvoltare și promovare a opiniilor profesionale, capabile să influențeze pozitiv legislația, jurisprudența și doctrina juridică. Consider că acest tezaur de experiență profesională va dereni o sursă sigură de referință în mediul juriștilor aflați permanent în căutarea febrilă de a da viață Dreptului.

Sper ca acest experiment personal, ce se constituie într-o premieră în literatura juridică autohtonă, să fie apreciat la justa valoare de către opinia publică. Alte studii, care sînt convins că vor urma, vor completa, fără îndoială, modesta noastră contribuție și, la rîndul lor, vor contribui la îmbogățirea domeniului judecătoresc cu zestrea informațională de care, spre regret, ducem lipsă.

Invit Măria sa, Cititorul, să lectureze lucrarea, fiind conștient de faptul că atît concluziile investigațiilor efectuate, cît și recomandările privind aplicarea rezultatelor obținute sînt susceptibile de amplificări și aprofundări, astfel încît orice sugestie rațională și propunere constructivă în vederea unor eventuale completări sau revizuirii este salutulabilă și bine-venită.

Sergiu FURDUI

ANALIZA CRIMINOLOGICĂ STRATEGICĂ ÎN SERVICIILE DE POLIȚIE CANADIENE

Octavian BEJAN,

doctor în drept, prorector pentru știință și relații interuniversitare al Institutului de Științe Penale și Criminologie Aplicată

RÉSUMÉ

On présente, dans cet article, une description de l'activité d'analyse criminologique stratégique dans l'activité policière. Les résultats ont été obtenus par une recherche théorético-empirique, réalisé à partir des données collectées par nous, en République Moldova et au Canada, en utilisant la méthode abstrait-constructive (théorique), de l'observation, documentaire et de l'entrevue (empirique). On propose aussi une description générique des tâches du criminologue responsable de l'analyse criminologique stratégique travaillant au sein des services de police, élaborée à l'aide d'une généralisation, systématisation et conceptualisation des données empiriques collectées. De même, on indique une série de possibilités d'utilisation de l'analyse criminologique stratégique dans l'activité policière, qui n'ont pas été, pour l'instant, valorisées, ainsi que des moyens de renforcement de l'activité analytique dans certaines organismes policiers en République Moldova.

Analiza criminologică este o componentă omniprezentă în activitatea serviciilor de poliție canadiene. Spre deosebire de Republica Moldova, serviciile de poliție canadiene au avansat considerabil în utilizarea potențialului analizei criminologice în activitatea de prevenire și contracarare a criminalității și a accidentelor rutiere. De aceea, ne-am propus să studiem într-un mod sistematic experiența canadiană și să o propagăm în Republica Moldova, îmbogățind-o și cu realizările noastre în materie.

Rezultatele prezentate în acest articol au fost obținute printr-o cercetare criminologică teoretică, efectuată în temeiul materialului empiric pe care l-am cules personal prin aplicarea metodei observării (sistematice și nesistematice) și metodei documentare (fișe de post, rapoarte, note informative etc.). Precizăm că o parte din acest material empiric va fi prezentat, din rațiuni de spațiu limitat, în alte lucrări științifice, care spăram să

vadă cît mai curînd lumina tiparului.

După cum observă Jerry H. Ratcliffe, „conducătorii organelor de drept recunosc, din ce în ce mai mult, că ei nu se află într-o lume săracă în informație: datele și informațiile despre mediul criminal și activitatea criminală abundă. Provocarea constă în transformarea acestei bogății de date în cunoștințe care pot corobora procesul decizional, pot îmbunătăți strategiile de contracarare a criminalității și spori beneficiile prevenirii criminalității. Cu alte cuvinte, scopul este să convertim datele și informațiile în informații bune pentru acțiune” (*trad. noastră*) [1, p.1].

În serviciile de poliție canadiene, activitatea analitică poate fi desfășurată de o persoană sau de un grup de persoane, în funcție de resursele disponibile. Serviciile de poliție mai mici dispun de un singur analist, pe cînd cele mai mari posedă o pluralitate de analiști, al căror număr poate atinge cifra de



zeci de specialiști (de exemplu, Jandarmeria Regală a Canadei). Se mai întâmplă și cazuri în care serviciile de poliție avînd un efectiv destul de redus dispun de un singur criminolog, care se ocupă atît de analiza, cît și de prevenirea criminologică.

Din experiența noastră de criminolog-analist, obținută în cadrul serviciilor de poliție canadiene, cunoaștem că analistul în domeniul criminalității, ale cărui atribuții de serviciu includ deopotrivă analiza strategică și cea tactică, efectuază, în realitate, în mod prioritar și preponderent analize criminologice strategice. Această situație se explică prin două circumstanțe: (1) o singură persoană nu poate satisface integral necesitățile unui serviciu de poliție și (2) analiza strategică este, în general, mai importantă decît cea tactică, ceea ce impune favorizarea ei.

În cazul în care există o echipă de analiști, este operată o specializare a acestora în analiza strategică și cea tactică. O astfel de specializare există, de exemplu, în Poliția Provincială a or. Ontario. Analiștii strategici ai Poliției Provinciale din Ontario își desfășoară activitatea în cadrul Biroului operativ al operațiilor provinciale, în Secția de analiză și informație.

Biroul operativ al operațiilor provinciale are mandatul de „a anticipa, monitoriza și acorda asistență în prevenirea și curmarea activităților criminale ale unor persoane și grupuri indetificabile, care săvîrșesc crime organizate, sofisticate și profesionale” [2]. El este, de asemenea, responsabil de observarea organizațiilor teroriste suspectate, a persoanelor și grupurilor implicate în acte de nesupunere civică. Aceasta pre-

supune colectarea de informații și analizarea lor pentru asigurarea veridicității acestora și diseminarea datelor obținute către parteneri și părțile interesate [3].

Secția de analiză și informație constituie centrul de procesare al Biroului operativ al operațiilor provinciale și este formată din Unitatea de analiză strategică, Unitatea de analiză tactică, Unitatea de citare/păstrare a dosarelor și un post de legătură CISO. În general, ea este responsabilă de analiza tactică, operațională și strategică a informației, inclusiv a celei operative parvenite și transformarea ei în informație procesată, comodă pentru utilizarea în acțiune. De asemenea, ea este responsabilă de acordarea analizei investigative în domeniul criminalității unei varietăți de clienți antrenați în investigarea crimelor majore.

Membrii secției sînt responsabili de evaluarea informației operative parvenite, axată pe cîteva priorități ale mandatului lor, precum observarea chestiunilor ce țin de securitatea publică, în vederea obținerii unor rezultate importante pentru securitatea publică. Informația operativă este astfel subiect al analizei și interpretării, iar în consecință este sintetizată în produse operative adecvate, cu scopul utilizării de Biroul și de Poliția Provincială din Ontario în general. O varietate de metodologii și programe informatice de analiză sînt folosite pentru a juxtapune o mulțime de date, cu scopul de a discerne sensul, trăsăturile generale, importanța lor etc. Aceste concluzii sînt apoi utilizate la acordarea asistenței în procesul formulării sarcinilor și priorităților inițiativelor Biroului.

Se cere precizat faptul că ana-

liza strategică este realizată nu numai în cadrul Unității de analiză strategică a Secției de analiză și informație a Biroului operativ al operațiilor provinciale, ci și de alte subdiviziuni ale Poliției Provinciale din Ontario.

Biroul de politici operaționale și planificare strategică are mandatul de „dezvoltare a politicilor operaționale și a sistemului de comenzi polițiste, cercetare și analiză statistică”.

De asemenea, în cadrul Poliției Provinciale a or. Ontario există un Oficiu de inițiative strategice. Aceste inițiative strategice „asigură ca Poliția Provincială Ontario să rămînă vizionară prin intermediul planificării strategice, menținînd procesul de planificare curentă”. Oficiul de inițiative strategice, o subdiviziune creată recent, a fost conceput cu scopul de „a juca un rol de leader în stabilirea cu succes a priorităților organizaționale, comunicarea și atingerea scopurilor sale strategice”. El acordă „sfaturi de expert și suport la realizarea și evaluarea strategiilor corporative importante și sprijin în perfecționarea continuă și atingerea excelenței în administrarea proiectelor, cu ajutorul dezvoltării și comunicării metodologiilor călăuzitoare și al instrumentelor destinate a sprijini administrarea schimbărilor”.

Noi am avut ocazia să exercităm funcția de analist în domeniul informației strategice (în franceză: *analyste en renseignements stratégiques*) în cadrul Serviciului de Poliție al mun. Gatineau (Canada). Deoarece reflectă, într-un mod generic, conținutul activității de analiză criminologică strategică, vom expune acele sarcini solicitate de conducere sau inițiate de noi, pe



care le-am îndeplinit pe parcursul activității noastre, prezentându-le sub o formă generalizată, sistematizată și conceptualizată:

- asigurarea suportului analitico-informațional pentru planificarea strategică și curentă a activității serviciului municipal de poliție și pentru autoritățile locale, iar la cerere – și pentru administrația centrală atât provincială, cât și federală;

- elaborarea recomandărilor privind prioritățile strategice ale activității serviciului municipal de poliție și activității autorităților locale, iar la cerere – a autorităților centrale atât provinciale, cât și federale;

- participarea la planificarea strategică a activității de prevenire și contracarare a criminalității și a accidentelor rutiere, desfășurate atât de serviciul municipal de poliție, cât și de municipalitate;

- asigurarea suportului analitico-informațional și elaborarea recomandărilor pentru luarea deciziilor strategice de către conducerea serviciului de poliție și autoritățile locale, iar la cerere – de către administrația centrală atât provincială, cât și federală;

- analizarea statistico-criminologică curentă a stării criminalității, a unor tipuri de criminalitate sau crime, precum și a accidentelor rutiere;

- analizarea statistico-criminologică a trăsăturilor diverselor tipuri de criminalitate sau crime, în vederea determinării posibilităților de prevenire și contracarare a acestora în municipiu, într-un anumit sector de poliție sau într-o anumită zonă urbană;

- analizarea statistică a trăsăturilor diverselor tipuri de accidente rutiere, în vederea determinării

posibilităților de prevenire și contracarare a acestora în municipiu, într-un anumit sector de poliție sau într-o anumită zonă urbană;

- relevarea regularităților de manifestare a diverselor tipuri de crime (de exemplu, a furturilor din apartamente);

- determinarea naturii tendințelor criminalității sau ale unor tipuri de crime din municipiu, din anumite sectoare de poliție sau din anumite zone urbane (de exemplu, a crimelor contra vieții persoanei sau a criminalității de violență);

- explicarea tendințelor criminalității, înregistrate și reale, din municipiu, din anumite sectoare de poliție sau din anumite zone urbane;

- explicarea tendințelor unor tipuri de criminalitate sau crime, înregistrate și reale (de exemplu, a criminalității minorilor sau furturilor din/de pe autovehicule);

- explicarea tendințelor accidentelor rutiere sau ale unor tipuri de accidente rutiere, înregistrate sau reale, din municipiu, din anumite sectoare de poliție sau din anumite zone urbane;

- determinarea impactului, posibil și probabil, al unor factori determinanți asupra criminalității sau a unor tipuri de criminalitate ori crime;

- determinarea impactului, posibil și probabil, al unor factori determinanți asupra accidentelor rutiere;

- prognozarea criminologică a criminalității și a unor tipuri de crime (de exemplu, a furturilor din/de pe autovehicule, furturilor de autovehicule sau a agresiunilor sexuale);

- prognozarea accidentelor rutiere;

- observarea curentă a proceselor sociale și naturale, naționale și internaționale, în vederea relevării modificărilor survenite în sistemul factorilor determinanți ai criminalității și a unor tipuri de criminalitate sau crime din teritoriul federal, provincial sau municipal;

- observarea curentă a proceselor sociale și naturale, naționale și internaționale, în vederea relevării modificărilor survenite în sistemul factorilor determinanți ai accidentelor rutiere din teritoriul federal, provincial sau municipal;

- asigurarea suportului analitico-informațional al activității de securizare a diverselor obiective și teritorii din municipiu;

- expertizarea criminologică a proiectelor de decizie, de acte normative, de programe și de politici municipale și, la cerere, a celor provinciale și federale;

- cercetarea criminologică a criminalității emergente și a amenințărilor criminale conjuncturale;

- elaborarea propunerilor de prevenire și contracarare a criminalității, a unor tipuri de criminalitate sau crime, precum și a accidentelor rutiere din municipiu, dintr-un anumit sector de poliție sau o anumită zonă urbană, iar la cerere – și de pe teritoriul provincial sau federal;

- evaluarea activității anticrimă sau de reducere și atenuare a gravității accidentelor rutiere, desfășurate de serviciul de poliție municipal sau de unele subdiviziuni ale acestuia;

- evaluarea activității anticrimă sau de reducere și atenuare a gravității accidentelor rutiere, desfășurate într-o anumită zonă urbană;



• evaluarea unor măsuri anti-crimă sau de reducere și atenuare a gravității accidentelor rutiere.

Pentru a sublinia și a confirma, într-un mod elocvent, importanța și puterea de acțiune a analizei criminologice strategice în activitatea poliției, vom indica că, în calitate de criminolog-analist, am elaborat o strategie de reducere cu 10% a criminalității în timp de 2 ani în municipiul Gatineau, strategie care a fost implementată și a dat rezultatele scontate, ba chiar au fost obținute rezultate superioare (vezi, de exemplu, datele statistice oficiale pentru anii 2010-2011 și perioada precedentă).

În temeiul considerațiilor expuse, propunem instituirea funcțiilor de *criminolog-analist* în comisariatele de poliție (de toate nivelurile), în direcțiile și departamentele operaționale, în statul-major, precum și în subdiviziunile specializate (de exemplu, Centrul pentru combaterea traficului de ființe umane) ale Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova.

În cadrul Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției al Republicii Moldova există subdiviziuni analitice specializate, problema este că ele nu dispun de specialiști cu pregătire criminologică, din care cauză suportul analitico-informațional oferit de aceste subdiviziuni este sub nivelul posibilităților actuale ale științei criminologice. Ele nu posedă, de asemenea, specialiști în criminologie cu experiență suficientă în domeniu, care să formeze, sub aspect practic, generațiile tinere de practicieni-criminologi.

Încă în anul 2003, un grup de criminologi autohtoni, și anume Octavian Bejan, Valeriu Țurcan

și Igor Urgan, a propus instituirea funcției de criminolog-practician în organele afacerilor interne ale Republicii Moldova la Conferința științifico-practică internațională *Perfecționarea continuă a cadrelor din organele afacerilor interne și optimizarea procesului de instruire profesională*, desfășurată la Chișinău în perioada 21-22 decembrie 2002, sub egida Academiei „Ștefan cel Mare” și a altor parteneri [4]. Compararea propunerilor înaintate cu descrierea activității analistului strategic din serviciile de poliție canadiene denotă o mare precizie a modelului elaborat de criminologii autohtoni, deși autorii acestuia nu cunoșteau experiența canadiană în domeniu. În timp ce analiza criminologică se dezvoltă continuu în serviciile de poliție, precum și în alte domenii de activitate atât din sectorul public, cât și din cel privat sau obștesc din Canada, propunerile criminologilor autohtoni rămân, din păcate, fără ecou în Republica Moldova, chiar și după aproape zece ani, deopotrivă în rândurile practicienilor, cadrelor didactice, jurnaliștilor, politicienilor sau conducătorilor Ministerului Afacerilor Interne și ale întregii societăți a țării. Astfel, în Republica Moldova analiza criminologică este în continuare realizată, spre rușinea tuturor, într-o măsură deosebit de restrânsă și rudimentară de către persoane lipsite de o pregătire criminologică adecvată.

Referințe bibliografice

1. Jerry H. Ratcliffe. *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management for*

Law Enforcement Leaders, ediția a II-a. Washington, 2007.

2. Privitor la definirea și deosebirea dintre criminalitatea organizată și cea profesională vezi lucrarea noastră: O. Bejan. *Spre o definire criminologică exactă a criminalității organizate*. Revista națională de drept, nr. 9, 2002.

3. Potrivit informației prezentate pe site-ul oficial al Poliției Provinciale a or. Ontario, 15 ianuarie 2011.

4. Bejan O., Țurcan V. și Urgan I. *Criminologul: o specialitate de perspectivă pentru organele afacerilor interne*. În: „Perfecționarea continuă a cadrelor din organele afacerilor interne și optimizarea procesului de instruire profesională”. Chișinău: Editura „Știința”, 2003.



CONCEPTUL DE ACT ADMINISTRATIV

Mihail DIACONU,
doctorand

SUMMARY

The administrative document, like any other juridical document should not be conceived as a definitive, stable and unchangeable document. The dynamics of the evolution of the social, economic and political phenomena, influencing the complex activity of the public administration bodies, makes that administrative documents ensuring the organization of the execution and the concrete organization of law to be changed, modified. On reverse, the public administration is made by people and for people. No matter how well organized and managed it would be, the subjectivism can be diminished, but not completely eliminated. From this point of view, it is beyond any doubt that the bodies of the public administration can make efforts in the concrete activity, errors which can be transposed in the adoption of some administrative document not totally corresponding to the requirements of the moment and even to the law's imperatives. The public administration bodies should have the right to issue administrative documents in this period and in implicit manner, the authority to invalidate or call back when their unlawfulness or inopportunity can be observed, that is to say they do not correspond to the duties that should be fulfilled and so becoming a break in realizing them.

SUMAR

Actul administrativ, ca orice act juridic, nu trebuie conceput ca un act definitiv, fix, imuabil. Dinamica fenomenelor sociale, economice, politice care influențează activitatea deosebit de complexă a organelor administrației publice face ca și actele administrative, care asigură ca organizarea executării și executarea concretă a legii, să poată fi schimbate, modificate. Totodată, administrația publică este făcută de oameni și pentru oameni. Oricât de bine ar fi ea organizată și condusă, subiectivismul poate fi diminuat, dar nu poate fi eliminat complet. Astfel, organele administrației publice pot comite erori în activitatea concretă, adoptând unele acte administrative ce nu corespund în totalitate cerințelor momentului și chiar imperativelor legii. Organele administrației publice trebuie să aibă dreptul de a emite în orice moment acte administrative și, în mod implicit, puterea de a le anula sau a le retracta atunci când constată ilegalitatea sau inoportunitatea lor, adică nu corespund sau nu mai corespund sarcinilor ce trebuie să le îndeplinească și devin, deci, o frână în realizarea acestora.

În accepție largă, actul administrativ este forma principală prin care se realizează activitatea administrației publice și constă într-o manifestare expresă de voință prin care se creează, se modifică sau se sting raporturile juridice de drept administrativ, este unul dintre principalele izvoare ale acestor raporturi. El este un act juridic unilateral care emană de la un organ al administrației publice, în temeiul puterii publice, pe baza și în vederea executării legii. Actele administrative sînt emise, în principal, de autoritățile și persoanele care își desfășoară activitatea în administrația publică, fiind o modalitate de lucru a acestora prin care se asigură realizarea puterii executive și îndeplinirea sarcinilor care revin administrației publice.

Totodată, regimul juridic al actelor administrative reprezintă un

ansamblu de reguli ce guvernează elaborarea, modificarea și desființarea respectivelor acte. În primul rînd, actele de drept administrativ sînt supuse regimului juridic administrativ, avînd în acest sens un regim juridic propriu, distinct de cel al altor acte juridice. Acest regim ține de legalitatea actelor de drept administrativ, forța lor juridică și forța lor probantă; modul de intrare în vigoare, de executare și de încetare a efectelor juridice. Astfel, actele respective dispun de prezumția de legalitate, sînt obligatorii și se pun direct în executare. Se evidențiază caracterul lor de acte de putere sau de autoritate prin opoziție, de exemplu, cu actele juridice civile, ale căror efecte vizează, de regulă, numai părțile participante la raportul juridic respectiv. În al doilea rînd, analizînd regimul juridic al acestor acte, tre-

buie să-l distingem de natura juridică a efectelor sau raporturilor pe care le generează. Astfel, un act normativ (o hotărîre a guvernului) rămîne un act administrativ chiar dacă reglementează raporturi civile, natura sa juridică fiind distinctă de faptul că el constituie un izvor al dreptului civil.

Este absolut firesc faptul că legislația, practica judiciară și literatura de specialitate nu întrebunțează o terminologie unitară pentru denumirea principalului act juridic (de putere) emis de administrația de stat. Legislația folosește, de regulă, denumirile concrete ale actelor juridice administrative, ca, de exemplu, *hotărîre*, *regulament*, *autorizație* etc. Întrucît actele juridice emise de administrația publică cunosc o mare varietate și o abundență de denumiri, s-a impus găsirea unei denumiri generice



(ca și în cazul actelor civile sau a celor judiciare) care să desemneze, în mod unitar, întreaga categorie a acestor acte. În acest sens, două denumiri rețin, în principal, atenția: cea de *act administrativ* [9, art. 2] și cea de *act drept administrativ* [3, p. 42; 10, p. 50-51; 5, p. 218-222; 7, p. 218].

Actul administrativ a fost subiectul mai multor definiții distincte – fiecare autor a ținut să aducă ceva nou atunci când a definit această noțiune, devenită deja clasică –, încât cu greu putem vorbi despre o definiție comună, „utilizată de toată lumea”. Totuși, anumite elemente pot fi surprinse ca fiind folosite în mod constant, astfel că observându-le, la rândul nostru, vom defini actul administrativ ca fiind *o manifestare unilaterală de voință, făcută cu scopul de a produce efecte juridice, emisă în regim de putere publică, pentru punerea în aplicare a legii ori pentru prestarea de servicii publice*. Astfel, am încercat ca aceasta să cuprindă atât genul proxim (act juridic), cât și diferențele specifice (regimul de putere și obiectul actului).

Din raționamentele ce vor fi expuse mai jos, considerăm că denumirea de act administrativ se impune a fi reținută. Astfel, în doctrină actul administrativ poate fi definit ca *manifestarea unilaterală și expresă de voință a autorităților publice, realizată în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice* [11, p. 287; 12, p. 187; 3, p. 42; 6, p. 24; 1, p. 27]. În acest fel, este accentuat atât aspectul *formal* al actului de a fi emis de autorități publice, cât și aspectul *material* al acestuia referitor la conținutul său, conținut din care trebuie să rezulte emiterea sa în temeiul *puterii publice* cu care sînt înzestrate autoritățile publice.

În lipsa unui Cod de procedură administrativă, definiția actului administrativ o găsim în prezent în Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000: „*manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii. Actului administrativ, în sensul prezentei legi, este asimilat contractul administrativ, precum și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*”.

Pe lângă Legea contenciosului administrativ, noțiunea de act administrativ este reglementată și în Rezoluția (77) 31 „Cu privire la protecția individului față de actele autorităților administrative”, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. Potrivit acestor reglementări, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorității publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertățile sau interesele persoanelor fizice sau juridice, și care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

Totodată, prin art. 2 din Legea contenciosului administrativ, contractul administrativ și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri sînt asimilate actului administrativ. *Contractul administrativ* este definit de lege ca un contract încheiat de o autoritate publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, avînd ca obiect administrarea și gestionarea bunurilor-proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care rezultă din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora. Prin urmare, contractul administrativ

reprezintă un acord de voință între o autoritate a administrației publice sau un alt subiect autorizat de o autoritate publică și o persoană privată, iar obiectul contractului îl constituie realizarea unui interes general, a unui interes public, fie prin prestarea unui serviciu de interes public, fie prin exercitarea unei funcții publice, și este supus unui regim de drept public.

Din definițiile prezentate mai sus rezultă următoarele trăsături distincte ale actului administrativ:

- Actul administrativ este o manifestare *unilaterală* de voință. Prin această caracteristică, el se deosebește de actele contractuale ale administrației, fie ele guvernate de regimul juridic de drept public, fie de regimul juridic privat.

- Actul administrativ concretizează voința *autorității publice* ca subiect de drept special, investit cu putere publică și, în consecință, produce efecte juridice care vor fi guvernate de regimul juridic de drept public.

- Actul administrativ este *obligatoriu* (1) pentru toate subiectele de drept care intră sub incidența sa, (2) pentru autoritatea publică emitentă sau inferioară, precum și (3) pentru autoritatea publică superioară.

- Actul administrativ este *executoriu* din oficiu, în sensul că poate fi executat imediat după aducerea la cunoștința persoanelor interesate, respectiv publicarea sa, deci din momentul din care produce efecte juridice, fără a mai fi nevoie de intervenția unui alt act în acest sens.

- Actele administrative sînt emise *pe baza legii*, în scopul *executării sau organizării executării legilor* și a celorlalte acte normative emise de autoritățile superioare. Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate [11, p. 256], această



trăsătură este consecința ierarhiei în care se constituie normele juridice.

Un domeniu pe care îl vom supune cercetării ține de clasificarea actelor normative. Studiul nostru a relevat faptul că actele administrative prezintă o mare varietate, ținând seama de diversitatea de situații și relații sociale în care sînt angajate organele administrației publice. După natura juridică actele administrative pot fi: *acte administrative de autoritate*. Acestea se emit de un serviciu public (de o autoritate publică – legislativă, executivă, judecătorească) în mod unilateral, pe baza și în vederea executării legii, în scopul nașterii, modificării sau stingerii unor raporturi juridice. Actele administrative de autoritate se mai numesc și acte administrative de putere publică. Prin urmare, autoritățile administrative (sau autoritățile administrației publice) constituie specia, iar autoritățile publice – genul [11, p. 287].

Actele administrative de autoritate (de putere publică) se împart, la rândul lor, în acte administrative de autoritate cu caracter normativ (acte normative) și acte administrative de autoritate cu caracter individual (acte individuale). *Actul administrativ normativ* cuprinde reglementări de principiu, formulate în abstract, și sînt destinate unui număr nedeterminat de persoane. *Actul administrativ individual* este manifestarea de voință care produce efecte juridice cu privire la persoane determinate, sau, într-o formulă mai explicită, care „creează, modifică sau desființează drepturi și obligații în beneficiul sau sarcina unor persoane dinainte determinate” [4, p. 145].

La rândul lor, actele individuale pot fi clasificate [11, p. 292-293] în:

- *acte creatoare de drepturi și obligații* – acte prin care se stabi-

lesc drepturi sau obligații determinate pentru destinatarii lor (de exemplu, actul de atribuire a unui teren pentru construirea de locuințe sau cel de stabilire a impozitului) [11, p. 293; 7, p. 220];

- *acte atributive de statut personal* (diploma de absolvire a unei forme de învățămînt, decizia de pensionare), prin care beneficiarilor li se recunoaște o activitate anterioară și li se conferă un complex de drepturi, în condițiile prevăzute de lege [3, p. 90];

- *acte de constrîngere administrativă* (procesul-verbal de constatare a contravenției), prin care se aplică o sancțiune administrativă;

- *acte administrativ-jurisdicționale* – categorie hibridă de acte juridice, emise de autorități ale administrației publice, însă care au ca obiect soluționarea unor litigii și sînt emise după o procedură cu caracteristici apropiate de procedura judiciară [2, p. 105-106];

- *acte administrative prin delegație*, emise de persoane private, angajate, sub control statal, în activitatea de prestare a serviciilor publice.

Astfel, Statul sau unitățile administrative teritoriale pot gestiona direct serviciile publice necesare satisfacerii nevoilor celor administrați, sau le pot transfera, sub control strict, unor persoane private, care să le gestioneze în interes public, dar cu respectarea cerințelor de eficiență și eficacitate. Prestînd un serviciu public sub control statal, persoanele private menționate dobîndesc atribuții de putere publică și, în consecință, au posibilitatea să emită acte administrative obligatorii pentru cei care beneficiază de serviciul public, acte atacabile pe calea contenciosului administrativ [8, p. 10; 11, p. 287; 6, p. 23].

O altă clasificare a actelor administrative ține de conduita pre-

scrisă. Astfel, după conduita prescrisă actele de drept administrativ se clasifică în acte onerative, prohibite și permissive.

Actele onerative obligă subiectele de drept cărora li se adresează la o anumită prestație. Act individual onerativ este, de exemplu, actul care stabilește obligația administrativ-financiară (impozit, taxă, primă de asigurare prin efectul legii etc.).

Actele prohibitive prescriu interzicerea unor acțiuni.

Actele permissive, fără a obliga sau a interzice o anumită acțiune, lasă o anumită libertate de conduită subiectelor de drept. În cazul actelor permissive individuale dreptul la realizarea unor acțiuni se exercită de către titulari numai pe baza unor verificări prealabile ale organelor administrației de stat cu privire la îndeplinirea unor condiții legale. Aceste acte se împart în autorizații și în acte atributive de statut personal.

Autorizațiile pot fi autorizații impuse de lege, întrucît prin îndeplinirea condițiilor legale de către solicitanți organul este obligat să le emită.

Actele atributive de statut personal, spre deosebire de autorizații, conferă titularului lor un drept sau un complex de drepturi impuse de lege (de exemplu, diploma de licență) sau se emit în baza aprecierii organului, în cazul actelor atributive libere (de exemplu, decizia de schimbare a numelui pe cale administrativă). Distanța dintre aceste două categorii de acte este următoarea [3, p. 90]: actele atributive de statut personal nu asigură, de regulă, prin ele însele legalitatea unor acțiuni viitoare ale titularului lor, ci, pentru ca desfășurarea acestora să fie posibilă, este nevoie, de cele mai multe ori, să intervină, după emiterea actului



respectiv, un nou act administrativ. Astfel, pentru încadrarea unui absolvent licențiat poate fi necesară, după caz, repartizarea sau numirea în funcție. În cazul autorizațiilor, prin simpla lor emitere nu mai este nevoie de un alt act administrativ pentru a se beneficia de exercițiul lor. În practica administrativă actele normative nu conțin, de regulă, un singur gen de norme, ci, sub aspectul conduitei prescise, conțin norme ce prevăd conduite diferite.

După criteriul situației juridice generate, actele administrative pot fi *acte constitutive de drepturi și obligații* și *acte declarative de drepturi și obligații*, avînd în vedere caracterul atributiv sau neatributiv al acestora.

Actele *constitutive* sînt izvorul unei situații juridice noi, creînd, modificînd și desființînd raporturi juridice. În categoria lor intră actele de autorizare, actele de sancționare etc.

Actele *declarative* sau *recognitive* se limitează să constate o situație preexistentă emiterii actului juridic, fiind relativ puține în cadrul dreptului administrativ. În această categorie intră, de exemplu, actele administrative jurisdicționale, actele de constatare ale organelor de control, unele acte cu caracter confirmativ etc. Interesul practic al acestei distincții constă în aceea că actele declarative, stabilind drepturi și obligații preexistente emiterii lor, produc efecte juridice anterioare adoptării lor, și anume din momentul în care faptul juridic constatat de ele s-a produs. Actele constitutive, dimpotrivă, generînd prin ele însele noi raporturi juridice, produc, de regulă, efecte numai din momentul emiterii lor și pentru viitor.

După criteriul procedurii lor, actele se clasifică avînd în vedere gradul de complexitate al acestei

proceduri, inițiativa în elaborare, modul de aducere la cunoștință și forma exterioară. Astfel, după gradul lor de complexitate actele administrative pot fi elaborate *după o procedură simplă* sau *după o procedură complexă*. Primele nu presupun îndeplinirea unor formalități procedurale deosebite, în timp ce ultimele trebuie să îndeplinească cerințele unor formalități deosebite, pentru a putea produce în mod valabil efecte juridice.

După modul lor de inițiere actele administrative pot fi *emise din oficiu* sau *la cerere*, primele fiind, de regulă, revocabile, iar ultimele sînt, în general, irevocabile.

După modul lor de aducere la cunoștință, distingem *acte comunicate* – cele individuale, și *acte publicate* – cele normative.

După forma lor exterioară, actele administrative se împart în acte emise *în formă scrisă* și *acte orale* sau emise fără îndeplinirea acestei condiții. Încălcarea cerinței formei scrise, cerute de lege, antrenează nulitatea actului juridic.

În concluzie, putem afirma că atît conceptul de act administrativ, cît și clasificarea acestui concept după diverse criterii cunoaște o varietate mare, expunerea noastră fiind pe departe una exhaustivă. Prin urmare, această diversitate de concepte și tipuri de acte administrative ne demonstrează cu prisosință că materia controlului legalității actelor administrative este una complexă, care merită o atenție specială în abordarea științifică.

Totodată, în urma studiului am stabilit că în conținutul actelor normative ale Republicii Moldova urmează a fi făcute modificări și completări de natură să compatibilizeze aspectele doctrinare cu cele normative. În consecință, în studiile ulterioare vom veni cu propuneri de lege-ferenda în mate-

ria dată, fapt care, sperăm, va aduce îmbunătățiri cadrului normativ aferent actului administrativ și implicite controlului legalității actelor administrative.

Referințe bibliografice

1. Chiriac L. *Activitatea autorităților administrației publice*. Cluj Napoca: Accent, 2001.
2. Dragoș D. C. *Recursul administrativ și contenciosul administrativ*. București: All Beck, 2001.
3. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura științifică, 1959.
4. Drăganu T. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I. București: Lumina Lex, 1998.
5. Ionescu R. *Drept administrativ*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970.
6. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediția a III-a. București: All Beck, 2002.
7. Iovănaș I. *Drept administrativ și știința administrației*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977.
8. Lang Agathe Van, Gondouin Geneviève, Inseguet-Brisset Véronique. *Dictionnaire de droit administratif*, 2e édition. Paris: Editions Dalloz, Armand Collin, 1999.
9. *Legea Contenciosului administrativ* nr. 793 din 10.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000.
10. Negoită Al. *Știința administrației*, multiplicat. București, 1972.
11. Petrescu R. N. *Drept administrativ*. Cluj Napoca: Accent, 2004.
12. Trăilescu A. *Drept administrativ. Tratat elementar*. București: All Beck, 2002.



ISTORIA TEORIEI APARENȚEI

Viorel STEGĂRESCU,
doctor în drept
Tudor PAȘCANEANU,
doctor în drept

RÉSUMÉ

La théorie de validité de l'apparence en droit, née à partir des besoins pratiques, est une création de la jurisprudence et de la doctrine, mais pas celle de l'assemblée législative. Elle a connue une évolution historique ascendante. Au début, elle a été accidentellement appliquée dans la pratique, mais aujourd'hui elle est reconnue comme un principe de droit civil.

REZUMAT

Teoria validității aparenței în drept, izvoită din necesitățile practice, este o creație a jurisprudenței și a doctrinei, și nu a legiuitorului. Ea a cunoscut o evoluție istorică ascendentă. La început, ea a fost accidental aplicată în practică, pentru ca astăzi să fie recunoscută în calitate de principiu al dreptului civil.

Având ca model dreptul roman, redactorii Codului civil francez au împărțit izvoarele obligațiilor în: *contracte* (art. 1101 C. civ. francez), *cvasicontracte* (art. 1371 C. civ. francez), *delicte* (art. 1382 C. civ. francez) și *cvasidelicte* (art. 1383 C. civ. francez). Această clasificare, preluată de vechiul Cod civil român, a fost criticată, considerându-se că la baza ei nu se găsește un criteriu științific riguros [1]. În prezent, noul Cod civil român, în art. 1 alin. 1 susține că: „Sînt izvoare ale dreptului civil legea, uzanțele și principiile generale ale dreptului”.

Aceleași izvoare ale dreptului le găsim în art. 8 din Codul civil al R. Moldova. Dar legiuitorul nostru nu se limitează doar să enunțe izvoarele dreptului civil, ci face o enumerare mai cuprinzătoare a cazurilor în care apar drepturi și obligații civile. În art. 8 alin. 2 lit. h se dispune că: „Drepturile și obligațiile civile apar [...] în urma altor fapte ale persoanelor fizice și juridice și a unor evenimente de care legislația leagă apariția unor efecte juridice în materie civilă”.

Printre faptele juridice care sînt de natură să dea naștere unui raport juridic obligațional, alături de *uzucapiunea imobiliară* (art. 332 C. civ. RM), *ocupațiunea* (art. 323 C. civ. moldav), susținem că face par-

te și *aparența*. În mai multe articole pe care intenționăm să le publicăm în această revistă, vrem să demonstrăm că aparența este un mod distinct de dobîndire a drepturilor reale și dorim să atragem atenția legiuitorului nostru asupra necesității legiferării acestei teorii la fel cum s-a procedat în alte state [2].

Originea teoriei aparenței coboară pînă în perioada preistorică a dreptului modern. În epoca romană, jurisconșulții au aplicat cu mai multe ocazii maxima „Error communis facit jus”, fără să fi construit o teorie generală a aparenței. Aplicațiile acestei maxime, întîlnite în dreptul roman, pot fi grupate în două categorii: actele publice redactate de un reprezentant al Statului, care nu este abilitat să îndeplinească funcția pe care o ocupă în mod public, și actele juridice încheiate de particulari, care ar trebui desființate, din cauza incapacității uneia dintre părțile contractante sau a martorilor.

Din prima categorie face parte celebrul caz al sclavului Barbarius Philippus, relatat de Ulpian în Digeste (I. XIV. III „De officio praetorum”). Acest sclav, printr-o eroare generală, era considerat cetățean liber și a exercitat funcția de pretor. Din momentul în care a fost demascat, s-a pus o dublă

problemă: sancționarea magistratului aparent și anularea actelor încheiate de el. Prima sarcină era ușor de îndeplinit, pe cînd cea din urmă era mult mai delicată. Soluția validării actelor redactate de funcționarii de fapt s-a impus din rațiuni de utilitate generală. Anularea acestor acte ar fi prejudiciat interesele justițiabililor („Propter utilitatem eorum qui opud egerunt vel lege, vel quod alio jure”) și ar fi lezat creditul Statului.

Iustinian a preluat soluția, stipulînd că hotărîrea pronunțată de un arbitru considerat liber, deși era sclav, trebuie să-și mențină autoritatea sa (Codex c. VII, t. XLV. I. 2 „De sententiis et interlocutionibus”).

În domeniul actelor încheiate de persoanele fizice lipsite de capacitate de exercițiu, o constituție a împăratului Adrian (Codex c. VII, t. XXIII „De testamentis”) descrie cazul unui sclav care, fiind considerat om liber, a fost invitat să asiste la redactarea unui testament. Lipsa capacității de exercițiu a martorului, potrivit dreptului roman, atrage nulitatea testamentului. Împăratul Adrian, fiind consultat în această problemă, a răspuns că testamentul trebuie menținut dacă sclavul a fost considerat *în general* om liber și dacă nimeni nu i-a contestat libertatea.



Împărații Sever și Antoniu s-au pronunțat în același sens într-o situație asemănătoare (Inst. C. II, t. X, § 7 „De testamentis ordinibus”).

Teoria aparenței a fost aplicată în dreptul roman și în raporturile juridice în care una dintre părțile contractante este incapabilă. Potrivit dreptului roman, fiecare dintre părțile unei convenții trebuie să se intereseze în prealabil de capacitatea juridică a cocontractantului său. În situația în care convenția era încheiată cu o persoană incapabilă, aceasta era lovită de nulitate, dacă eroarea cu privire la capacitatea părții contractante provenea dintr-o neglijență extremă. În schimb, ignoranța scuizabilă, în care poate să cadă o persoană diligentă, producea efecte cu totul diferite. Un fiu de familie putea să fie considerat de mediul social în care trăia ca *sui juris* și, în acest caz, o interpretare echitabilă salva convenția de la nulitate. Aceste reguli au fost aplicate printr-un *senatus-consult* macedonian (c. XIV. III. I. 1 și 3). Potrivit acestui *senatus-consult*, există o eroare comună cu privire la capacitatea juridică a fiului de familie „dacă cineva a crezut că este tată de familie, fără să fie înșelat de o simplitate de viață, nici de necunoașterea dreptului, ci fiindcă apărea în mod public ca tată de familie, dacă se purta astfel, dacă contracta astfel, dacă își îndeplinea astfel îndatoririle” [3].

În Europa Occidentală, după căderea Imperiului Roman și pînă în secolul al XII-lea, dreptul roman a avut un rol minor în raport cu dreptul cutumiar și dreptul canonic. Totuși, lupta pe care regalitatea a inițiat-o contra feudalilor, precum și dezvoltarea vieții economice au impulsionat studierea dreptului roman. Teoreticienii-legiști au găsit în textele și în spiritul dreptului roman nenumărate posibilități pentru

a justifica și susține sistemul autoritar centralizat (monarhia) și noul regim economic (aparitia burgheziei). Nevoia unor studii juridice sistematice a determinat fondarea, la Bologna, a Școlii Glosatorilor. Noua școală avea ca obiect de activitate studierea textelor romane. Ea a căutat să descopere fondul dreptului roman sub formă de comentarii pe marginea textelor originale, numite „glose”.

În această perioadă apare maxima „*Error communis facit jus*”. Discipolii lui Irenius au scris pe marginea textului lui Ulpian, în care acesta descria cazul lui *Barbarius Philippus*, următorul dicton: „*Notatur hic quod circa factum error communis facit jus*”.

În secolele următoare, studierea dreptului roman s-a răspândit pe întregul continent european. Însă abia în epoca Renașterii (sec. al XVI-lea), în special în urma studiilor efectuate de ilustrul jurist *Jaques Cujas* (1522-1590), apar lucrări doctrinale temeinice cu privire la dreptul roman.

Prin intermediul acestor studii, maxima „*Error communis facit jus*” este cunoscută de juriștii francezi. Jurisprudența parlamentelor franceze din secolele XVII-XVIII a consacrat teoria aparenței în cazul convențiilor încheiate cu persoane lipsite de capacitate juridică, care la momentul perfectării contractului sînt considerate, din cauza unei erori generale, pe deplin capabile de a contracta, precum și în cazul magistraților care nu sînt legal numiți în funcție.

Deși judecătorii francezi au utilizat în numeroase cazuri adagiul „*Error communis...*” pentru a justifica hotărârile lor, redactorii Codului civil francez din 1804 nu l-au exprimat într-un text de lege. Această regulă de drept a fost omisă fiindcă, după cum s-a exprimat un celebru

doctinar, „formula sa paradoxală este într-o oarecare măsură umilitoare pentru legiuitor” [4].

Codul Napoléon se interesează de aparența lucrurilor: de viciul „aparent” al bunului vîndut, de prezența vizibilă a intervenției umane care face „aparentă” o servitute sau de actul aparent al cărui conținut este contrazis de actul secret. Dar problemele delicate care privesc situațiile aparente create prin comportamentul subiectelor de drept nu sînt analizate. Aparența de drepturi nu este tratată distinct de dobîndirea drepturilor reale, ci ca mod de dovadă a drepturilor prin intermediul prezumțiilor [în cazul bunurilor mobile operează o prezumție absolută (art. 2279 C. civ. francez), iar în cazul bunurilor imobile, posesia creează o prezumție relativă de proprietate].

În secolul al XIX-lea, doctrinarii francezi s-au limitat să trateze diverse aplicații particulare ale adagiului „*Error communis...*” fără să construiască un regim juridic al teoriei aparenței. În lucrările lor găsim pasaje în care sînt tratate aspecte privind: domiciliul aparent; căsătoria aparentă; soarta actelor de dispoziție, încheiate de moștenitorii celui dispărut; efectele înstrăinării bunurilor mobile, proprietatea soției, de către soț unui cumpărător de bună-credință [5]. La rîndul său, jurisprudența face o aplicare constantă a maximei „*Error communis facit jus*” [6].

Istoria teoriei aparenței începe la începutul secolului XX, cînd apar primele lucrări de sinteză în această materie. Expresia „teoria aparenței de drept” a fost utilizată pentru prima dată de *L. Crémieu* [7], fiind preluată și folosită apoi frecvent de *J.-Ch. Laurent* [8]. În tratatele de drept civil, expresia „teoria aparenței” s-a impus prin anii '50 [9].



Pînă la începutul anilor '60, obiectul de studiu al literaturii juridice franceze l-a constituit maxima „Error communis facit jus”, care a fost aplicată în toate situațiile care formau domeniul teoriei aparenței (de pildă, în cazurile proprietății aparente, mandatului aparent, căsătoriei aparente etc.).

În anul 1962 se produce o ruptură importantă. Teoria aparenței nu mai este legată în exclusivitate de maxima „Error communis facit jus”, ci, după cum a decis Casația franceză, în materia mandatului aparent [10] și a societății aparente [11] este suficient să existe o credință legitimă. Astfel, teoria aparenței este divizată în două părți. Aparența, ca fapt juridic, este izvor de drepturi subiective, fie atunci cînd terțul este victima unei erori invincibile, fie atunci cînd a căzut într-o eroare scuzabilă.

În ultimele decenii, în doctrina franceză, alături de o jurisprudență bogată, au apărut studii importante privind teoria aparenței [12]. Numărul mare de lucrări nu a adus un plus calitativ cu privire la anumite aspecte. În unele situații, doctrina este adînc divizată, ceea ce îngreunează studiarea și aplicarea teoriei aparenței.

În dreptul român [13], de la începutul secolului XX și pînă la instaurarea regimului totalitar comunist, doctrina și jurisprudența au urmat îndeaproape modelul dreptului francez. După unele ezitări [14], au apărut inițial lucrări consacrate moștenitorului aparent [15], iar mai tîrziu – studii care au tratat în general teoria aparenței [16]. În cursurile universitare, teoria aparenței a fost examinată deseori succint în materia petiției de ereditate [17], iar pe la sfîrșitul anilor '40, este tratată într-un cadru mai larg – cel al proprietății aparente [18].

Teoria aparenței a format obiec-

tul unui curs aprofundat pentru doctorat, ținut de Traian Ionașcu la Facultatea de Drept a Universității din București în anii '40. În paralel cu acest curs, Traian Ionașcu a publicat o lucrare deosebit de importantă, care a marcat apogeul doctrinei române în materia teoriei aparenței [19].

În același timp, judecătorii au dezvoltat în mod constant, prin mai multe hotărîri, regimul juridic al teoriei aparenței, iar legiuitorul român, sub influența unor necesități practice, a recurs la această teorie prin numeroase acte normative, pentru a reglementa diverse raporturi sociale.

Instaurarea regimului comunist la 5 martie 1948 a cauzat un recul calitativ în această materie. Principiul „Error communis facit jus”, considerat de origine burgheză, a fost înlocuit aproape în întregime cu principiul *ocrotirii subdobînditorului de bună-credință*, iar legiuitorul nu a mai găsit necesar să reglementeze diferite aplicații particulare ale adagiului „Error communis...” în acte normative.

După anul 1990, jurisprudența și doctrina română sînt cuprinse de dezordine. Judecătorii aplică fie principiul ocrotirii bunei-credințe, fie cel al validității aparenței în drept sau amestecă componentele acestor principii. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, avînd ocazia să se pronunțe cu privire la acest subiect, a criticat în mod sever situația din România.

La ora actuală, teoria aparenței ar trebui să ocupe în cursurile universitare cel puțin același loc ca și uzucapiunea imobiliară. În zilele noastre, cazurile de dobîndire a proprietății prin prescripție achizitivă au devenit rare. Dezvoltarea formalităților de evidență imobiliară (înscrierea imobilelor în registrele funciare însoțite de acte

cadastrale) și a practicilor profesionale (obligația notarului de a verifica calitatea părții contractante care vrea să dispună de un bun imobil) împiedică dobîndirea proprietății de la un neproprietar prin uzucapiune.

Dimpotrivă, teoria aparenței se întîlnește în viața juridică mult mai frecvent decît uzucapiunea. Ne referim, în special, la cazurile în care un terț dobîndește drepturi subiective pe temeiul credinței legitime (mandatul aparent și societatea aparentă). Dreptul comercial este dinamic. El apără așteptările rezonabile ale părților contractante, permițînd aparenței să producă efecte juridice.

În încheiere, subliniem că principiul validității aparenței în drept a luat ființă în aceeași perioadă în care au fost create principiile de bază ale dreptului civil modern. Români, fiind în contact permanent cu realitățile vieții, nu s-au cramponat de textele unor principii, ci au creat supape juridice pentru a conduce mai bine viața socială. Necesitățile de ordin practic au determinat nașterea teoriei aparenței.

Referințe bibliografice

1. L. Pop. *Drept civil român. Teoria generală a obligațiilor*. București: Lumina Lex, 2000, p. 28; C. Stătescu, C. Bîrsan. *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor*. ediția a III-a. București: Ed. All Beck, 2000, p. 15 și urm.

2. În acest sens a se vedea art. 17 din noul Cod civil român. De altfel, jurisprudența franceză a menționat acest lucru cu mult timp în urmă. Într-o decizie a sa Curtea de Casație franceză a dispus că: „Terții de bună-credință care acționează sub imperiul erorii comune nu țin dreptul lor nici de la proprietarul aparent și nici de la adevăratul proprietar. Ei sînt investiți



prin efectul legii” (Cass. Civ. ch. Req., 3 april, 1964, cu notă de Jean-Denis Bredin. În: *Revue trimestrielle de droit civil*, p. 414-415).

3. Cu privire la aplicarea teoriei aparenței în dreptul roman a se vedea M. I. Gheorghiu. *Eroarea comună*, teză de doctorat. București, 1936, p. 7-11; T. Bogdănescu. *Eroarea în geneza actului juridic civil*. Constanța: Tipografia “Moderna”, 1937, p. 47-50.

4. H. Mazeaud. *La maxime “Error communis facit jus”*. În: *Revue trimestrielle de droit civil*, 1924, p. 933.

5. M. Toullier. *Droit civil français*. 2^e édition, t. 14. Paris: Ed. Paul Renouard, M.DCCC.XXXVI, p. 115; M. M. Aubry et Rau. *Cours de droit civil français*, 15^e édition. Paris: Marchall et Billard, 1902, p. 254 și urm.

O parte din doctrina franceză s-a opus în mod vehement teoriei aparenței, considerând că actele de administrare și de dispoziție ale moștenitorului aparent sînt lovite de nulitate absolută (F. Laurent. *Cours élémentaire de droit civil*, t. II. Paris, Bruxelles, 1881, p. 87-90). Totuși, acest autor recunoaște că moștenitorul aparent poate să culeagă fructele succesiunii și sumele de bani datorate lui *de cujus* de către debitorii acestuia din urmă (F. Laurent, *Cours élémentaire de droit civil*, t. III. Paris, Bruxelles, 1881, p. 12).

6. A se vedea jurisprudența citată de M. Boudot. *Apparence*. În „Encyclopédie juridique Dalloz. Répertoire de droit civil”, janvier 2003, p. 3.

7. L. Crémieu. *De la validité des actes accomplis par l’héritier apparent*. În: *Revue trimestrielle de droit civil*, 1910, p. 44.

8. J.-Ch. Laurent. *L’apparence dans le problème des qualifications juridiques*, thèse, Impr. Caennaise, Caen, 1931, în mai multe locuri.

9. M. Planiol, G. Ripert. *Traité pratique de droit civil français*, par M. Picard, t. II, 2^e édition. Paris, 1952, p. 244-250.

10. Cass. Ass. Plén. civ., 13 déc. 1962. *Banque canadienne nationale. Directeur général des impôts*. În: *Recueil Dalloz* nr. 16/1963, jur., cu notă de J. Calais-Auloy, p. 277-279.

11. Cass. 1^{re} civ., 13 nov. 1980, n^o 79-13.895. *Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de Cassation*, I, n^o 293, p. 233, *Recueil Dalloz* 1981, jur., p. 541, note J. Calais-Auloy.

12. J. Calais-Auloy. *Essai sur la notion d’apparence en droit commercial*. LGDJ, 1959, în mai multe locuri; J.-P. Arrighi. *Apparence et réalité en droit privé*, thèse. Nice, 1974, *passim*; L. Leveneur. *Situations de fait en droit privé*, LGDJ, 1990, în mai multe locuri; A. Denis-Fatôme. *Apparence et contrat*, LGDJ, 2004, în mai multe locuri.

13. În vechiul drept românesc, singurul act normativ care s-a referit la principiul „Error communis facit jus” este *Adunarea cuprinzătoare în scurt din cărțile împărăteștilor pravile ale lui Andronache Donici* din 1814. În titlul XXXVI, cap. 15, alin. final, a fost stabilită regula potrivit căreia actele de dispoziție încheiate de moștenitorul aparent sînt valabile dacă moștenirea a fost posedată cu bună-credință.

Legea Caragea din 1818, deși a avut ca izvor *Adunarea în scurt a lui Andronache Donici*, nu conține dispoziții cu privire la moștenitorul aparent. Cu toate acestea, fosta Curte de Casație și Justiție a considerat că principiul stabilit de Andronache Donici trebuie admis și sub Legea Caragea, „care urmează să fie interpretată prin izvoarele ce i-au servit la alcătuire, atîta timp cît nu conține nici o dispoziție care să răstoarne principiul” (C. Cas., dec. nr. 169 din 6 martie 1915. În: *Dreptul*, nr. 36/1915, p. 282 și urm.).

14. Unii doctrinari s-au opus categoric aplicării teoriei aparenței în dreptul român (a se vedea D. Alexandresco, notă la dec. din 20 octombrie 1906 a C. Apel Iași. În: *Dreptul*, nr. 77/1906, p. 615).

15. V. Antonescu. *Teoria eredelui aparent*. București: Tipografia “Voința națională”, 1907, în mai multe locuri.

16. M. I. Gheorghiu. *Eroarea comună*, teză de doctorat. București, 1936, în mai multe locuri; T. Bogdănescu. *Eroarea în geneza actului juridic civil*. Constanța: Tipografia “Moderna”, 1937, în mai multe locuri.

17. M. B. Cantacuzino. *Elementele dreptului civil*. București: Cartea Românească S.A., 1921, p. 255 și urm.; C. Hamangiu, I. Rosetti Bălănescu, Al. Băicoianu. *Tratat de drept civil român*, vol. III. București: Ed. „Națională”, 1928, p. 505.

18. M. G. Rarincescu. *Curs elementar de drept civil român*, vol. II. București, 1947, p. 94-99.

19. Tr. Ionașcu. *Ideea de aparență și rolul său în dreptul civil modern*. București: Ed. cursurilor litografiate, 1943, în mai multe locuri.



PROCEDURA JURIDICO-METODOLOGICĂ DE ADOPTARE A POLITICILOR ADMINISTRATIVE

Adrian MICU,
doctorand

SUMMARY

The authorities of public administration in their activity, on the basis of the law and its execution, perform acts producing juridical effects not only in the relations of administrative law, but in the relations with other branches of law-civil law, labor law etc.

Reglementările politicilor administrative prin lege și prin alte acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc.

Actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, cu dispozițiile Legii nr. 24/2000, modificate și completate prin Legea nr. 189/2004 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, precum și cu principiile ordinii de drept.

Procedura adoptării politicilor administrative cuprinde mai multe activități desfășurate de funcționarii autorităților publice care adoptă politica și funcționarii altor autorități publice care colaborează cu acestea [15, p. 23]. Toate aceste activități pot fi grupate în trei faze:

- activități pregătitoare adoptării politicii administrative
- activități concomitente adoptării politicii administrative
- activități posterioare adoptării politicii administrative.

Activitățile pregătitoare adoptării politicii administrative

În activitatea autorităților administrației publice de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia, necesitatea adoptării de politici administrative

decurge, în unele situații, din înseși prevederile legii, legea prevăzând că pentru realizarea unor acțiuni se vor adopta politici administrative de către autoritățile administrației publice. În alte cazuri, autoritățile administrației publice adoptă din oficiu și din proprie inițiativă, ori la sesizarea altor organe, astfel de politici, fără să existe o sarcină expresă în acest sens, cuprinsă într-o dispoziție a legii [10, p. 45]. Și într-un caz, și în celălalt autoritățile administrației publice desfășoară o vastă activitate de pregătire a politicii, în acest scop realizează o serie de operațiuni de documentare și prelucrare a datelor și informațiilor menite să fundamenteze politica administrativă.

În vederea adoptării politicii administrative, mai ales când aceasta are caracter normativ, se efectuează o serie de operațiuni cum sînt: evidente și date statistice, referate, rapoarte, informări, dări de seamă, avize, autorizații.

Culegerea și prelucrarea informațiilor reprezintă, practic, activitatea care are cea mai mare pondere în desfășurarea etapei de pregătire a politicii administrative, întrucît informațiile culese stau la baza elaborării soluțiilor cuprinse în act [5, p. 8]. La elaborarea proiectului de politică administrativă trebuie avută însă în vedere și respectarea unor condiții de tehnică juridică, referitoare la redactarea proiectului și la

forma sa exterioară. Textul trebuie să fie clar, precis și corect redactat, pentru a nu produce confuzii și interpretări diferite în aplicarea sa concretă. Stilul folosit în redactare să fie imperativ, iar conținutul – bine sistematizat, structurat în părți, capitole, secțiuni, paragrafe, articole, alineate. Întelesul unor noțiuni și termenii utilizați să fie precizați, dacă este cazul, în chiar conținutul politicii, evitîndu-se noțiunile cu mai multe sensuri [7, p. 19].

Politicile administrative trebuie să aibă un antet care cuprinde denumirea autorității care le adoptă, un titlu scurt, un preambul în care, de obicei, se arată pe scurt scopul politicii administrative și temeiul juridic pe baza căruia este emis. Urmează cuprinsul politicii, iar la sfîrșit – numărul de ordine, data adoptării, localitatea. În locul unde este indicată funcția celui care adoptă actul se va aplica semnătura sa, precum și ștampila autorității adoptante [9, p. 73].

După elaborarea proiectului de politică administrativă, cu respectarea cerințelor de tehnică juridică, acesta este transmis spre avizare autorităților abilitate în acest sens, cărora, de regulă, le revin și unele sarcini în asigurarea aplicării politicii administrative.

Avizele sînt opinii ale unei autorități a administrației publice, solicitate de o altă autoritate a administrației publice în legătură cu



o anumită problemă asupra careia autoritatea care îl solicită urmează să se pronunțe. Avizele reprezintă opinii pe care un organ administrativ le solicită într-o anumită problemă, pentru a putea decide în deplină cunoștință de cauză [15, p. 61]. Avizele sînt forme necesare în procedura de elaborare a politicilor administrative și sînt solicitate în cazul unor probleme pentru a caror rezolvare justă este utilă și cunoașterea opiniilor de specialitate, denumite în literatură și „recomandări”.

Avizul nu se confundă cu „pre-avizul”, care reprezintă anunțarea prealabilă a măsurii desfacerii unilaterale a contractului de muncă la un anumit termen anterior intrării ei în vigoare, perioadă în care raportul juridic de muncă se menține. După subiectele de la care sînt solicitate, avizele pot fi: avize *interne*, provenind chiar de la organul adoptant al politicii administrative sau de la o structură internă a acestuia, și avize *externe*, cînd emană de la un alt organ decît cel care urmează să emită actul juridic. După treapta ierarhică pe care se situează organul ce le adoptă, avizele pot proveni de la organe inferioare, egale sau superioare ca poziție ierarhică față de organul care le-a solicitat [18, p. 67].

După modul de conformare al organului solicitat față de opinia exprimată, avizele se împart în:

- avize *facultative*, atunci cînd organul care adoptă politica administrativă are dreptul (facultatea) de a hotărî să ceară părerea altui organ și, dacă a cerut-o, are facultatea să țină sau să nu țină cont de această părere. Adoptarea politicii fără acest aviz nu are nici o consecință în planul validității lui;

- avize *consultative*, atunci cînd organul care adoptă politica administrativă are obligația să le solicite altui organ, dar nu este obligat să se

conformeze acestora. Nesolicitarea și neobținerea acestui aviz duce la nulitatea politicii administrative, întrucît nu se respectă o cerință prevăzută de lege;

- avize *conforme*, atunci cînd organul care adoptă politica administrativă are atît obligația de a le solicita, cît și de a se conforma acestor avize. În această situație, politica administrativă adoptată nu poate fi contrară conținutului avizului, în schimb organul competent să adopte politica, dacă nu este de acord cu conținutul avizului, poate să renunțe la dreptul de a mai adopta politica administrativă respectivă.

Trăsăturile comune ale acestor forme procedurale sînt următoarele [14, p. 77]:

- reprezintă forme prealabile politicilor juridice;

- se emit numai la solicitarea unor organe;

- se pot adopta de ctre organe decizionale ori consultative, de ctre functionari de decizie sau functionari lipsiți de acest drept;

- retragerea ulterioară a avizului nu influențează valabilitatea politicii administrative adoptate.

Avizele se emit, de regulă, în formă scrisă. În unele opinii, avizele consultative și cele conforme se reunesc în categoria avizelor *obligatorii* datorită trăsăturilor comune, respectiv obligativitatea solicitării lor. Avizele pot fi solicitate de la un organ subordonat sau de la un organ ierarhic superior, deoarece punctul de vedere al acestui organ nu poate fi „facultativ” pentru organul din subordine, care este obligat „să se conformeze” acestui punct de vedere [12, p. 38]. De aceea, un asemenea punct de vedere al organului ierarhic superior îmbracă forma unei autorizări pentru organul subordonat. Avizele, indiferent de categorie, nu produc prin ele însele

efecte juridice, deși fără avizul conform politica administrativă nu este valabilă.

În alte cazuri, pentru adoptarea politicii administrative legea prevede acordul (prealabil, concomitent sau posterior) altui organ [2, p. 6]. Acest acord este o manifestare de voință a organului stabilit de lege, prin care acesta își dă consimțămîntul la adoptarea politicii, organul adoptant neputînd acționa fără acest consimțămînt.

Deosebirea dintre *acordul prealabil* și avizele facultative și consultative constă în aceea că în cazul avizelor organul adoptant poate stabili măsuri contrare conținutului din aviz, în timp ce în cazul acordului prealabil astfel de măsuri nu pot fi stabilite. Acordul prealabil se aseamănă după conținut și efecte cu avizul conform, dar nu se confundă cu acesta întrucît acest aviz, deși precede adoptarea politicii, nu produce el însuși efecte [8, p. 46]. Acordul prealabil produce el însuși efecte juridice cu condiția ca, prin conținutul său, să concorde cu manifestarea de voință a organului care adoptă politica administrativă supusă analizei.

De regulă, organul al cărui acord prealabil se cere este un organ ierarhic superior celui care realizează politica și, în același timp, se bazează pe o participare activă a organelor aflate în subordinea organului care adoptă politica, acordînd un punct de vedere specializat în ceea ce privește măsurile adoptate prin această politică.

Înaltecazuri, legea condiționează adoptarea politicii administrative de „aprobarea” sau „confirmarea”, ori „autorizarea” din partea altui organ. Aceste aprobări, confirmări sau autorizări nu creează prin ele însele raporturi juridice [9, p. 55]. Raporturile iau naștere numai prin actul administrativ de bază și numai



după îndeplinirea acestei cerințe, care am putea spune că este o cerință de legalitate a acestui act, întrucât în lipsa acesteia politica administrativă adoptată va produce efecte juridice.

Activități concomitente adoptării politicii administrative

După ce în prima fază s-au colectat datele și informațiile necesare fundamentării politicii administrative, s-a elaborat proiectul acesteia și s-au obținut avizele necesare, se trece într-o nouă fază – cea a adoptării propriu-zise a politicii [6, p. 88]. Și în această fază se realizează o serie de activități, unele dintre ele strict reglementate de lege, care au ca finalitate adoptarea politicii administrative.

Etapă adoptării politicii administrative de către organele colegiale, respectiv unipersonale, reprezintă momentul în care voința se manifestă în scopul producerii efectelor juridice. Ea se realizează în diverse modalități, astfel, în cazul organelor unipersonale momentul adoptării este marcat de semnarea înscrisului constatator, iar în cazul organelor colegiale, adoptarea are loc în cadrul ședinței prin mecanismul votului. Etapa adoptării se poate diviza, în cazul organelor colegiale, în cel puțin trei faze: *dezbateră, deliberare și votare*. Etapa adoptării este guvernată de importante formalități procedurale concomitente adoptării deciziei și ulterioare adoptării acesteia, necesare asigurării valabilității ei sau punerii în executare.

Dezbateră. Dezbateră este activitatea de evaluare a propunerilor cuprinse într-un proiect de politică în baza unei confruntări de idei, în cadrul careia se evidențiază avantajele și dezavantajele soluțiilor preconizate. Forma organizatorică a dezbaterii în cadrul organelor co-

legiale este *ședința*, care reprezintă o reuniune de două sau mai multe persoane ce alcătuiesc împreună un organ și a căror reunire are un anumit scop [21, p. 83]. Ședințele se clasifică în mai multe categorii, în rândul cărora un loc important îl ocupă ședințele decizionale, reuniuni în cadrul cărora se adoptă hotărâri. Pentru desfășurarea lor corespunzătoare trebuie luate o serie de măsuri cu caracter organizatoric, care intervin în etapa de pregătire a ședinței (stabilirea ordinii de zi, a participării, a datei, locului și duratei de desfășurare preconizate), în etapa de desfășurare (reguli privind deschiderea ședinței, organele de lucru, modul de dezbateră și votare) și în etapa de finalizare (care cuprinde măsuri de redactare a hotărârilor, înregistrarea și comunicarea acestora).

Dezbateră propriu-zisă este precedată de prezentarea în cadrul ședinței a unor *materiale documentare*, cum ar fi referatele serviciilor de specialitate, expunere de motive, proiectul de politică administrativă, respectiv avizele [20, p. 74]. Referatele, cele mai obișnuite materiale, cuprind o prezentare rezumativă a documentației, a datelor esențiale și a măsurilor ce se impun a fi luate. De regulă, referatul și proiectul de politică se expun de către membrii organului colegial sau de serviciile de specialitate ale aparatului propriu. Pe marginea materialelor au loc discuții în cadrul cărora se pot face propuneri (amendamente) la proiectul dezbătut [16, p. 22]. În timpul dezbaterii, prin confruntarea de idei se cristalizează poziția fiecărui participant, ceea ce îi va influența modul de deliberare și hotărârea finală.

Adoptarea politicilor administrative de către autoritățile deliberative, colegiale se face în urma analizei în ședința de lucru, la care trebu-

ie să participe, de regulă, majoritatea membrilor acestor autorități. În cadrul ședinței se prezintă *Nota de fundamentare și Proiectul politicii* întocmit, care se supun dezbaterii [7, p. 23]. Participanții la dezbateri pot fi de acord cu proiectul, pot propune modificarea lui ori pot arăta că nu este nevoie de o reglementare în problema respectivă.

Deliberarea. Deliberarea, ca proces finalizat prin adoptarea unei hotărâri, aparține mai mult domeniului proceselor psihice interne, atât în cazul hotărârilor organelor unipersonale, cât și în cazul organelor colegiale. În mod practic, nu există un cadru organizatoric distinct, chiar și în organele colegiale, care să delimiteze deliberarea de dezbateră, întrucât procesul de formare a convingerilor proprii are loc pe parcursul întregii dezbateri.

În cazul organelor colegiale, fiecare participant la dezbateră opinează, din considerente specifice, asupra unui proiect sau variante și asupra unor amendamente. Procedura de deliberare a fiecărui participant diferă în ceea ce privește structura demonstrației sale, alegerea și ordonarea argumentelor, modul și momentul de prezentare. Alegerea unei variante din mai multe are loc în baza unei aprecieri comparative a variantelor propuse sub aspectul diferiților factori, indicatori de eficiență, prin aprecierea unor efecte posibile ca apariție, dar cu respectarea cadrului legal care delimitează posibilitățile de opțiune.

În marea majoritate a cazurilor, există mai multe alternative care se oferă alegerii pentru aceeași problemă, dar ele sînt limitate ca număr [17, p. 56]. Astfel, nu se iau în considerație alternative imposibile de realizat sau cele cu caracter antisocial sau ilegal. Dintre alternative se aleg numai cele posibile ca realizare, prin mijloacele



de care depune organul, iar dintre acestea se aleg numai cele admisibile, care includ, la rândul lor, o serie de alternative preferabile la nivelul fiecărui individ.

Fiecare participant va alege o anumită alternativă în concordanță cu hotărîrea pe care și-a format-o în baza analizei comparative a mai multor variante, atunci cînd acestea există. Întregul grup de rezultate individuale, format în baza opțiunii proprii a fiecărui membru al organului colegial, se transformă într-un rezultat final colectiv, în baza a doi factori, și anume: suma rezultatelor individuale și influența determinată a normelor legale, inclusiv a celor de procedură în baza cărora se adoptă opțiunea generală sau actul final.

Votarea. **Votarea** reprezintă operațiunea prin care se manifestă, cu efecte juridice, voința organului colegial prin adoptarea politicii administrative. Voința pe care o cuprinde decizia se manifestă în realizarea puterii de stat și se află numai la nivelul persoanelor care au drept de vot deliberativ, și nu un drept de vot consultativ, sau care sînt lipsite de acest drept [5, p. 23]. Astfel, secretarul consiliului local participă de drept la ședințele consiliului, fără drept de vot.

Manifestarea voinței implică răspunderea autorilor pentru decizia luată. Voința trebuie să se bazeze pe înțelegere, pe cunoașterea faptelor reale și să corespundă rezultatelor deliberării [13, p. 7].

Elementele care pot anihila fuziunea firească dintre *înțelegere* și *voință* sînt:

- ignorarea rezultatelor deliberării, ca urmare a existenței unor interese străine, prin încălcarea normelor de drept, astfel încît voința nu reflectă convingerea subiectului;

- insuficiența deliberare și cunoaștere a problemei, astfel încît

opinia formată poate să fie superficială sau contradictorie, ceea ce împiedică formarea unei opțiuni temeinic fundamentate și a unei opinii unitare.

După deliberări, proiectul politicii se supune votării așa cum a fost prezentat sau cu modificările propuse. Supunerea la vot a proiectelor trebuie să se facă în ordinea efectuării propunerilor, în afară de cazul în care prin însuși regulamentul se prevede o altă ordine sau aceasta este fixată la începutul dezbaterii de către organul de conducere a dezbaterilor. În privința votării, de regulă, se supun la vot propunerile care se exclud în mod reciproc și care se referă la aceeași materie, deoarece prin adoptarea uneia în mod ferm se exclude cealaltă propunere, precum și posibilitatea repetării inutile a votului. Operațiunea votării poate fi prin vot secret sau prin vot nesecret [6, p. 56]. Proiectul supus votării, dacă întrunește numărul legal de voturi, este aprobat.

Unele acte normative cuprind dispoziții care stabilesc atît cvorumul necesar pentru ca deliberările organului colegial să fie valabile, cît și majoritatea ce trebuie întrunită pentru adoptarea politicii.

Cvorumul. Cvorumul reprezintă numărul de membri care trebuie să fie prezenți pentru adoptarea politicii, raportat la totalul membrilor autorității care îl adoptă. În cazul organelor unipersonale, deci atunci cînd adoptarea politicii administrative este în competența unei singure persoane, problema cvorumului și a majorității necesare nu se pune. Această problemă se pune numai în fața organelor colegiale [21, p. 77]. De regulă, pentru ca actul să fie adoptat în mod legal, se cere prezența majorității membrilor; în alte cazuri se prevede prezența a $\frac{3}{4}$ din numărul membrilor.

În ceea ce privește majoritatea

necesară a se întruni pentru adoptarea politicii administrative, în unele cazuri se prevede majoritatea absolută (din numărul celor prezenți, iar în alte situații – din numărul total al membrilor organului) sau majoritatea calificată (două treimi din numărul celor prezenți sau, în alte cazuri, din numărul total al membrilor organului colegial).

În ceea ce privește *motivarea* politicii administrative, aceasta nu este, în general, obligatorie, în sensul de a fi încorporată în însuși actul administrativ, decît la actele administrative jurisdicționale [11, p. 34]. Faptul că legea nu prevede expres obligația de motivare a politicii administrative de autoritate nu înseamnă că aceasta nu trebuie motivată. De aceea, de regulă, politicile administrative sînt adoptate pe baza unei «Note de fundamentare», care sintetizează întreaga activitate ce precede adoptarea politicii administrative respective, temeiurile de fapt și cele de drept care impun necesitatea adoptării ei.

Recenzent:

Victor GUȚULEAC,

doctor în drept,

profesor universitar, ULIM

Referințe bibliografice

1. Alexandru I., Matei L. *Serviciile publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing.* București: Ed. Economică, 2000, 205 p.

2. Alexis de Tocqueville. *Despre democrație în America.* Vol. II, traducere de Claudia Dumitriu. București: Humanitas, 2005.

3. Altăr M., Stroe R. *Coordonate metodologice ale modelării în profil teritorial.* În: Revista Economică, nr. 30/1979.

4. Bălan E. *Instituții administrative.* București: C.H. Beck, 2008, 230 p.

5. Balmuș V. *Persoana juridică de drept public.* În: *Legea și viața*, 2009, nr. 9, p. 4-8.



6. Barac L. *Răspunderea și sancțiunea juridică*. București: Lumina Lex, 1997, 375 p.

7. Drăganu T. *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit legii nr. 1/1967*. Cluj: Dacia, 1970, 280 p.

8. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959, 298 p.

9. Dragoș D. C. *Legea contenciosului administrativ: comentarii și explicații*. Ediția 2, București: C.H. Beck, 2009, 370 p.

10. Dragoș, D. C. *Drept administrativ. Actele și contractele administrative*. Cluj Napoca: Accent, 2005, 412 p.

11. Drumea R., Boroiu C. *Considerente privind managementul în planificarea strategică a organizațiilor guvernamentale*. În: *Legea și viața*. 2009, nr. 4, p. 18-20.

12. Dye Th. R. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, 2007.

13. Easton D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall, 1965.

14. Eisenmann C. *Les structures de l'administration*. Dans: *Traite de science administrative*. Paris: La Haye Mouton, 2006.

15. European Commission. *Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013*. Brussels: 10th of February 2004.

16. European Commission. *Financial Perspectives 2007-2013*. Brussels: 14th of July 2004.

17. European Council. *Regulation no. 1605/25th of June 2002*. Article no. 4.

18. Fenna Alan. *Introduction to Australian Public Policy*. Melbourne: Addison Wesley Longman, 1998.

19. *Financial Perspective 2007-2013*. CADREFIN 268. 15915/05. Council of the European Union. Brussels. 19 December 2005.

20. Forsthoff E. *Structuri administrative*. București: Lumina lex, 2008.

21. Ghecea F. *Analiza comparativă a prerogativelor de putere la nivelul administrației publice locale în România și Franța*. În: *Legea și viața*. 2009, nr. 5, p. 43-45.

22. Goyard C. *Mediul social*. București: All Beck, 2007.

PRINCIPIILE TEHNICII LEGISLATIVE – FACTOR DE ASIGURARE A DURABILITĂȚII LEGILOR

Emil GAGIU,
doctorand

SUMMARY

The transformation and the promotion of the basic social interests as a generally mandatory will usually take place on the road of the normative activity of the state organs. This movement from the social feature to the legal one is accomplished by means of a special procedures consisting of its own technique called legislative or juridical. In other words, the activity of legislative consecration of the most general social interests, and also the way of accomplishing this operation is scientifically achieved basing on certain principles that refer to the content, the shape and the regulation manner.

SUMAR

Transformarea și promovarea intereselor sociale fundamentale ca voință general obligatorie au loc, de regulă, pe calea activității normative a organelor Statului. Această trecere de la social la drept se realizează cu ajutorul unor proceduri speciale, constituite într-o tehnică proprie, numită legislativă sau juridică. Altfel spus, activitatea de consacrare legislativă a celor mai generale interese sociale, precum și modul de realizare a acestei operațiuni se face pe cale științifică, în temeiul unor principii ce vizează conținutul, forma și modul de reglementare.

Reiterînd problema legiferării, inițiată în unul dintre demersurile științifice anterioare, vom accentua în mod repetat că este un subiect deosebit de actual pentru statul nostru și pentru procesul democratizării acestuia. După cum se știe, în ultimele două decenii, în Republica Moldova au fost depuse mari eforturi în vederea edificării și consolidării unui sistem de drept modern, corespunzător cerințelor puse în fața unor societăți democratice. A fost adoptat un număr impunător de acte legislative și normative practic în toate domeniile vieții sociale, menite să reglementeze și să ordoneze relațiile dintre membrii societății. În cea mai mare parte, s-a reușit încadrarea juridică a celor mai importante instituții și procese din interiorul statului, cum ar fi administrația, justiția, cetățenia, sistemul fiscal, raporturile economice, financiare și de muncă etc., punîndu-se astfel bazele juridice ale statului de drept.

Cu toate acestea, nu trebuie uitat că un stat de drept se consolidează și este respectat, în bună măsură, în funcție de *justețea, claritatea și fermitatea* legilor sale, precum și de *durabilitatea* lor. Dacă în privința clarității și fermității legilor aprecierile pot fi subiective, în ceea ce privește durabilitatea lor, aceasta poate fi obiectiv comensurată [11, p. 43].

Fără a contesta posibilitatea și utilitatea modificării actelor normative, atunci cînd noile realități social-politice și economice o cer, trebuie subliniat însă faptul că operarea unor astfel de intervenții legislative necesită o prudență deosebită, afît în ceea ce privește volumul, cît și frecvența, deoarece norma de drept trebuie să fie cît mai constantă și, în consecință, mai bine cunoscută de cetățeni, fiind și mai ușor de aplicat în practică.

În acest sens, evident că legislația unui stat suferă, în condițiile în care numeroase acte normative im-



portante sînt modificate în mod substanțial și repetat în decursul unei perioade scurte de timp, ceea ce face ca atît aplicarea, cît și respectarea ei să fie greoaie. Mai mult ca atît, modificarea frecventă a legislației este de natură să erodeze autoritatea legii, încrederea cetățeanului în norma de drept și să creeze o imagine externă nefavorabilă.

Evident, dacă vorbim de perioada contemporană, o asemenea dinamică poate avea și explicații obiective, derivate din complexitatea și neprevăzutul perioadei de tranziție. Ea poate demonstra însă și o insuficientă elaborare a soluțiilor, o evaluare limitată a implicațiilor acestora, precum și o anumită ușurință în propunerea reglementării, o slabă conlucrare și corelare între instituțiile competente, mai ales cînd toate acestea se conjugă și cu unele aspecte de incoerență legislativă, manifestată prin soluții contradictorii cu privire la același tip de probleme, prin schimbarea frecventă și uneori precipitată a soluțiilor, prin reveniri la soluții inițiale abandonate, prin repunerea în aplicare a unor acte normative etc.

Sub acest aspect, se consideră că schimbările legislative frecvente, precum și lipsa reglementărilor sînt forme de slăbiciune statală, nu de putere, creînd insecuritate manifestată pe toate planurile. Respectiv, un stat fără legi stabile este un stat vulnerabil, în care arbitrariul își face simțită prezența în detrimentul justiției și bunei administrări [3, p. 10-11].

În asemenea circumstanțe, survine problema asigurării durabilității normelor juridice (actelor normative), mai ales că anume de aceasta depinde și durabilitatea ordinii juridice (de drept) în cadrul unui stat. În viziunea noastră, durabilitatea legilor (a actelor normative) depinde în mod substanțial de justetea, cla-

ritatea și fermitatea acestora. Anume aceste calități sînt în măsură să asigure acțiunea de durată a normelor juridice și atingerea obiectivului social al acestora.

Expunîndu-se asupra acestor calități, cercetătorii **S. Popescu** și **C. Cioran** notează că dacă justetea unei legi, respectiv modul în care norma juridică răspunde la comanda socială, implică, cu precădere, factorul subiectiv, de oportunitate, soluția politică, celelalte atribute ale unei legi bune, claritatea și fermitatea sînt obținute prin respectarea unor reguli stricte și precise de *tehnică legislativă* [11, p. 43].

În acest sens, în doctrină s-a afirmat că „a legifera este o știință, este în același timp o artă” [5, p. 1], dar este totodată și „o tehnică” [12, p. 13]. Sau, după cum spunea recent un cunoscut specialist în tehnica legislativă din Uniunea Europeană, „elaborarea legilor nu este numai o artă, ci este, în egală măsură, o știință sau, mai exact, o tehnică și, în plus, o tehnică dificilă” [9, p. 476].

Pornind de la aceste constatări, în cele ce urmează ne propunem să studiem cele mai importante momente ale tehnicii legislative, și anume principiile care guvernează procesul elaborării și adoptării actelor normative (în special, a celor legislative), cu scopul de a elucida contribuția lor la asigurarea justetei, clarității, fermității și durabilității acestora.

Inițial vom concretiza că tehnica legislativă, fiind o parte componentă a tehnicii juridice, presupune ansamblul procedurilor și metodelor folosite într-un sistem de drept, în scopul traducerii optime în acte normative a voinței de stat [1, p. 190]. Ea vizează, riguros, elaborarea de către legiuitor a soluțiilor normative, care trebuie să reprezinte sinteza experiențelor acumulate de participanții la viața socială [6, p. 99].

Vorbind nemijlocit despre principiile tehnicii legislative, vom nota că acestea, potrivit lui **M. Djuvara** [4, p. 363], sînt de natură să contribuie la întruchiparea raționalității și moralității dreptului, să satisfacă idealul de justiție al societății. De aceea, este deosebit de importantă cunoașterea și respectarea acestora.

1. Fundamentarea științifică a activității de elaborare a normelor juridice. Acest principiu decurge din cerința esențială ca norma juridică să fie expresia reflectării fundamentale a necesităților sociale obiective și să răspundă în mod eficient realității sociale. Obiectivul dat impune ca elaborarea normelor juridice să aibă la bază cunoașterea aprofundată a realității, anticiparea realistă a efectelor noilor reglementări, sesizarea neajunsurilor legislației existente, inclusiv abordarea comparată cu legislațiile altor state.

Astfel, elaborarea actului legislativ trebuie să se facă pe baza unor investigații prealabile economice, sociologice, psihologice, criminologice, a unei documentări științifice și a cercetărilor de specialitate în domeniul în care are loc reglementarea, pentru cunoașterea aprofundată a realității și identificarea scopurilor politicii legislative. Numai o bună cunoaștere a ceea ce se cheamă **ratio legis** poate conduce la exprimarea corectă a normei juridice în conținutul legii.

Cercetarea în cauză nu poate fi lăsată la voia întâmplării, ea trebuie realizată de organisme specializate, constituite în acest scop, care au menirea să urmărească evoluția în timp atît pe plan intern, cît și în dreptul comparat al fenomenului juridic, perceperea obiectivă a nevoilor sociale. Respectiv, principiul în discuție impune colaborarea legiuitorului cu specialiștii din diverse domenii, utilizarea unor tehnici și instrumente moderne de participare, precum



dezbateră publică, pentru elaborarea unor variante de proiecte de lege și adoptarea celor care se dovedesc optime.

Soluțiile preconizate trebuie să fie fundamentate și argumentate sub aspect științific, iar atunci când la rezolvarea problemelor se desprind mai multe ipoteze, se vor prezenta mai multe variante posibile, dintre care se va alege varianta optimă, cea mai eficientă sub raportul rezultatelor, dar și din punct de vedere al acceptării ei de către forul legislativ și de cei cărora urmează să li se aplice norma juridică

În societatea noastră, ca, de altfel, și în multe alte societăți, există o multitudine de probleme și situații care se manifestă și trebuie reglementate juridic, cum ar fi: domeniul fondului funciar, al proprietății publice, sistemul bancar, domeniul pieței de capital, reforma în domeniile asigurărilor, sănătății publice, învățământului, justiției etc.

Dintr-un alt punct de vedere, activitatea normativă se raportează la o societate în continuă evoluție, în care dezvoltarea și progresul tehnico-științific nasc probleme de reglementare cu caracter de noutate absolută și complexitate sau implicații de substanță (de exemplu, ingineria genetică, comerțul electronic și fraudele corespondente, domeniul cosmic etc.). Adoptarea unor norme juridice eficiente solicită în aceste condiții o specializare accentuată, precum și considerarea corelațiilor interne și internaționale în procesul reglementării.

Sînt, din nefericire, multe exemple care ne demonstrează că organele Statului cu competențe normative au elaborat acte normative fără să cunoască corespunzător relațiile din domeniul respectiv, fără să facă legăturile și corelațiile necesare cu domenii adiacente sau cu problematica de fond a societății. Au fost

elaborate acte normative care au fost rapid modificate sau abrogate, pentru că acestea nu au ținut cont de trebuințele sociale reale. Aceste situații produc fenomenul de respingere, acela în care faptele se revoltă împotriva dreptului.

Concluzia care se desprinde este una sigură: legislativul trebuie să fundamenteze științific actul de legiferare propriu-zis.

Fundamentarea științifică a unui proiect legislativ trebuie să cuprindă, în esență, următoarele etape [10, p. 225]:

- descrierea detaliată a situațiilor de fapt ce urmează să fie transportate în situații de drept;

- analiza motivațiilor și determinărilor care impun reglementarea domeniului respectiv;

- determinarea (anticiparea) efectelor posibile ale viitoarei reglementări legale;

- evaluarea costului social al adoptării și punerii în aplicare a reglementării juridice respective;

- stabilirea oportunității adoptării unui act normativ.

Activitatea de cercetare și fundamentare științifică trebuie să ducă la elaborarea unor prognoze legislative, pe termen scurt, mediu sau lung, astfel încît să se elimine total riscul adoptării unor acte normative contrare voinței generale și principiilor fundamentale ale dreptului.

Dincolo de raționamentele doctrinare în materie, principiul fundamentării științifice poate fi regăsit și în actele legislative în vigoare, fiind însă reglementat neuniform. În acest sens, *Legea privind actele legislative* [7] nu-l califică expres ca un principiu al legiferării. În schimb, în cuprinsul art. 13 prevede că: „Inițierea procedurii de elaborare a unui act legislativ este precedată de analiza științifică a consecințelor politice, sociale, economice, financiare, juridice, culturale, sanitare și psihologi-

ce ale reglementărilor în materie, de analiza comparativă a acestora cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, de constatarea incompatibilității reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare sau a inexistenței de acte legislative în domeniul respectiv” (alin. 1). „În activitatea de cercetare și documentare pentru fundamentarea proiectului de act legislativ se ține cont de practica judecătorească și de doctrina juridică în materie” (alin. 2).

În art. 6 alin. (1) se concretizează că: „Pentru elaborarea proiectului de act legislativ, parlamentul sau autoritățile abilitate de acesta formează un grup de lucru din experți și specialiști în materie din cadrul autorităților publice, din savanți de la instituțiile științifice și de învățămînt superior de profil, din practicieni în domeniu și din alți specialiști”.

În continuare, art. 17 dezvoltă procedura:

„(1) Înainte de întocmirea proiectului de act legislativ, se studiază informația din domeniul raporturilor sociale care urmează a fi reglementate și se efectuează inventarierea legislației existente în materia în care se intervine, pentru a se constata insuficiența reglementărilor în vigoare.

(2) Grupul de lucru efectuează un studiu comparat al datelor utile din legislația altor țări și din principiile marilor sisteme de drept aplicate în lume, precum și al compatibilității lor cu legislația comunitară. Studiul comparat se bazează pe următoarele reguli: a) se cercetează în mod obligatoriu izvoarele dreptului în legislațiile comparate; b) se face comparație numai între instituțiile de drept cu un domeniu comun determinat; c) termenii comparați se iau în contextul social, politic,



economic, cultural și juridic real din care rezultă, studiindu-se implicațiile lor într-un alt sistem de drept; d) la aprecierea termenilor comparați (instituții, reglementări, norme), se ia în considerare atât sensul inițial, cât și cel implicat de evoluție.

(3) Grupul de lucru studiază legislația comunitară, precum și practica Curții Europene de Justiție, în vederea stabilirii reglementărilor pertinente pentru domeniul raporturilor sociale, care urmează a fi reglementat, și, în cazul existenței unor astfel de reglementări, elaborează propuneri în vederea asigurării compatibilității proiectului de act legislativ cu legislația comunitară”.

Prin urmare, se poate constata că în pofida nerecunoașterii fundamentării științifice ca fiind un principiu al legiferării, aceasta constituie o etapă indispensabilă procesului de elaborare a proiectelor de acte legislative, mai ales în condițiile în care Republica Moldova tinde să se ralieze la comunitatea și valorile democrației europene.

În același context, vom face referire și la *Legea privind actele normative* [8], care în art. 4 lit. c) stipulează că fundamentarea științifică este unul dintre principiile generale ale procesului de inițiere, elaborare, avizare, expertiză, redactare, emitere și aplicare a actului normativ. În art. 33 se concretizează că soluțiile pe care le cuprinde actul normativ trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerație interesul social, politica statului și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și ale armonizării actelor normative cu reglementările legislației comunitare și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte (alin. 1). Elaborarea proiectelor de acte normative va fi precedată, în funcție de importanța și de complexitatea acestora, de o activitate de docu-

mentare și analiză științifică și sociologică pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din domeniu, a practicii de aplicare a actelor normative în vigoare, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, inclusiv cea comunitară (alin. 3). În activitatea de documentare pentru fundamentarea proiectului de act normativ se va studia practica Curții Constituționale în domeniul respectiv, practica judiciară, inclusiv a Curții Europene de Justiție, precum și doctrina juridică în materie (alin. 4).

Din cele enunțate am putea conchide că fundamentarea științifică este un principiu valabil atât pentru elaborarea și adoptarea actelor legislative, cât și pentru cele normative, chiar dacă diferă amploarea și profunzimea. Ținând cont de faptul că adeseori fundamentarea științifică a proiectelor de legi poate fi utilizată și pentru actele normative, considerăm că accentuarea acesteia ca principiu fundamental trebuie realizată anume la nivelul *Legii privind actele legislative*.

Generalizând asupra principiului în cauză, menționăm că drumul pînă la textul definitiv al actului normativ este adesea foarte dificil. Legiuitorul nu ajunge niciodată în mod întâmplător la definirea propoziției normative (a normei), ci prin practică și raționament. În acest proces complicat el trebuie să asigure, pe baza unui studiu aprofundat al realității, corespondența necesară dintre fapt și drept. În cazul nefundamentării științifice a soluțiilor juridice adoptate, eficiența socială a dreptului va fi redusă ori inexistentă, putînd ajunge la respingerea de către societate a prescripțiilor juridice.

2. Principiul planificării legislative. În conformitate cu acest principiu, întreaga activitate normativă

trebuie să se desfășoare în baza unui program de legiferare atât la nivelul parlamentului, cât și la nivelul inițiatorului de proiecte de legi – guvernul. Importanța acestui principiu crește mai ales în momente sau perioade de schimbări majore, precum schimbarea regimului politic (cazul nostru după 1989), armonizarea ori alinierea la legislația internațională sau comunitară (cazul procesului de integrare în Uniunea Europeană).

Destul de relevant în acest caz este art. 14 din *Legea privind actele legislative* [7], în care se stipulează:

„1) Pentru asigurarea reglementării tuturor domeniilor de raporturi sociale, a transparenței procesului decizional, precum și pentru armonizarea actelor legislative cu legislația comunitară, Parlamentul adoptă programe de elaborare a actelor legislative (2). Programul legislativ cuprinde denumirile actelor care vor fi elaborate și modificate în scopul armonizării lor cu reglementările legislației comunitare, domeniile raporturilor sociale ce urmează a fi reglementate, autoritățile, instituțiile și persoanele care le vor elabora și le vor consulta cu părțile interesate după caz, referințele la reglementările legislației comunitare, alte momente legate de realizarea sa”.

Prin esență, planificarea legislativă poate fi considerată o continuare a principiului fundamentării științifice, menit să asigure continuitatea și caracterul complet al legiferării în cadrul statului.

3. Principiul respectării unității de sistem a dreptului cere ca fiecare act normativ nou să se integreze organic în cadrul celor deja existente în ramura de drept respectivă și în ansamblul sistemului de drept.

Astfel, actul normativ ce se elaborează trebuie să se încadreze organic în sistemul legislativ care implică legături multiple și formează un complex unitar, în cadrul căruia



există relații de ierarhie, corelare, compatibilitate, interdependență etc. Unitatea actelor normative trebuie înțeleasă atât orizontal, cât și vertical. Pe linie *orizontală*, în elaborarea unei legi se iau în vedere toate celelalte acte normative care cuprind dispoziții în legătură cu materia reglementată în noua lege, altfel se ivește un conflict între reglementările din același sistem de drept care afectează unitatea actelor normative. Pe linie *verticală*, actul normativ ce se elaborează trebuie să țină seama de supremația Constituției și de principiul ierarhiei actelor normative, de corelarea cu celelalte acte normative și de limitele competenței care le ordonă, astfel ca prevederile noii legi să fie conforme cu actele normative superioare și cu prevederile Constituției, să le coreleze cu actele normative egale și să se reflecte în actele normative inferioare. Aceasta înseamnă că toate actele normative elaborate în temeiul legii vechi își vor înceta aplicarea, fiind necesară elaborarea unor noi acte normative în temeiul noii legi. Astfel, se respectă unitatea actului normativ adoptat de autoritatea legiuitoare și unitatea sistemului de drept.

Exemplificative în contextul dat sînt prevederile art. 4 alin. (2) din *Legea privind actele legislative*, conform căroră actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației. De asemenea, relevante sînt și prevederile alin. (3) al aceluiași articol, care conțin principiul oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului dintre reglementările concurente.

Din cele relatate se poate conchide că unitatea, coerența interioară a sistemului de drept nu trebuie afectată prin modificările și abrogă-

rile de norme. Respectarea acestui principiu asigură eliminarea lacunelor legislative, a normelor căzute în desuetudine, a paralelismelor, suprapunerilor și contradicțiilor dintre diferitele reglementări.

4. Principiul corelării sistemului actelor normative (principiul articulării sau al armoniei) este strîns legat de principiul anterior enunțat.

În prezent, asistăm la armonizarea dreptului nostru cu dreptul comunitar. Este dincolo de orice îndoială faptul că legislația noastră este ea însăși construită respectînd principiul corelării (articulării) actelor normative. Actele normative care există și acționează într-un stat se află într-o strînsă legătură între ele. Sistemul actelor normative implică, alături de marea diversitate a raporturilor reglementate, multiple legături între părțile ce-l compun. În procesul de elaborare a actelor normative organele legislative trebuie să pornească de la existența legăturilor dintre raporturile sociale care urmează a fi reglementate cu alte raporturi deja reglementate. Trebuie luate în calcul toate implicațiile pe care le produce o nouă reglementare, domeniile afectate, modificările normative pe care acesta le impune, eventualele conflicte de reglementare. În situația în care printr-o lege se reglementează un domeniu, se impune ca și actele normative cu forță juridică inferioară legii să fie abrogate ori puse de acord cu noua reglementare.

Principiul corelării sistemului actelor normative trebuie aplicat și respectat în cele două ipostaze în care el se înfățișează. În *primul rînd*, este vorba de *corelarea internă* a actelor normative, respectiv articularea lor în interiorul sistemului nostru legislativ. De exemplu, legile speciale în materie de mediu trebuie corelate cu dispozițiile *Legii privind*

protecția mediului înconjurător. În *al doilea rînd*, este vorba de *corelarea externă*, respectiv armonizarea actelor normative elaborate de legiuitoare cu actele normative și reglementările asemănătoare existente în dreptul comunitar și în dreptul internațional. Această cerință o regăsim în art. 4 alin. (1) din *Legea privind actele legislative*, potrivit căruia actul legislativ trebuie să corespundă prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, inclusiv legislației comunitare.

5. Principiul accesibilității și economiei de mijloace la elaborarea actelor normative. Acest principiu vizează în mod direct utilizarea mijloacelor de tehnică legislativă la elaborarea normelor juridice și a actului normativ în ansamblul său. În practică, înțelegerea dispozițiilor legale și aplicarea clară și coerentă a acestora sînt dependente de conținutul exprimat de norma juridică, construcția logică a acesteia, claritatea și lipsa de echivoc a textului etc. Premisa principală de la care se pornește în formularea acestei cerințe specifice activității normative este aceea că normele juridice se adresează unor indivizi de cele mai multe ori neavizați în drept, cu nivele culturale și intelectuale diferite, receptînd diferit un mesaj normativ.

Pentru a preveni situațiile dificile ce pot să apară în aplicarea normelor juridice ca urmare a utilizării unui limbaj complicat, pretențios, presărat prea abundent cu neologisme și expresii academice, înțeles cu oarecare greutate chiar și de către juriști, legiuitoare trebuie să procedeze așa cum foarte plastic se exprima Ihering: "legiuitoare trebuie să gîndească profund ca un filosof, dar trebuie să se exprime clar ca un țăran". Or, după cum susține Montesquieu, „legile nu trebuie să



fie subtile”; ele sînt făcute pentru oameni cu o putere de înțelegere mijlocie, ele nu sînt deloc o artă logică, ci rațiunea simplă a unui părinte de familie [2, p. 86].

Măiestria, arta legiuitorului constă în capacitatea lui de a redacta clar, concis, neechivoc, simplu și direct textele legilor. Redactat concis și riguros, textul legii va fi înțeles corect de către oricine. Redactarea în stil stufos, alambicat, cu propoziții întortochiate și care utilizează termeni ce nu sînt explicați nici în dicționare, riscă să transforme activitatea legislativă în cu totul altceva.

În mod similar, în construcția normei juridice trebuie avută în vedere și disponibilitatea sau intenția unora dintre cei vizați de a eluda norma de drept sau de a-i exploata eventualele deficiențe, inadvertențe sau neclarități ale reglementării. Aplicarea acestui principiu trebuie să ducă la adoptarea unor reglementări riguroase, clare, neechivoce, simple, concise și directe, ușor de înțeles de către oricine ar fi interesat.

Potrivit lui **V. D. Zlătescu**, principiul accesibilității actelor normative are în vedere că normele juridice trebuie să transmită un mesaj clar, pe înțelesul destinatarilor și cu mijloace tot mai simple. Accesibilitatea, care este calitatea principală a legii, trebuie să asigure posibilitatea ca norma de drept să fie înțeleasă de toți cei cărora li se adresează. Ea este o prezumție de cunoaștere a legii. Ar fi imoral ca subiectele de drept să fie obligate să cunoască și să respecte prevederile legale, dacă acestea nu pot fi înțelese de orice persoană. Accesibilitatea înseamnă și evitarea utilizării excesive a termenilor tehnici și a unor procedee greu de descifrat, în loc să se folosească, acolo unde este posibil, un limbaj pe înțelesul tuturor. În același

timp însă, accesibilitatea nu trebuie să cadă în vulgarizare [12, p. 65].

Principiul accesibilității impune ca legiuitorul să respecte următoarele cerințe.

- *Alegerea formei exterioare corespunzătoare (potrivite) reglementării* care va fi adoptată, întrucît forma exterioară este cea care dă valoare și forță juridică actului normativ elaborat, stabilește poziția acestuia în sistemul actelor normative și determină corelarea lui cu celelalte reglementări. Această alegere se face în funcție de natura relațiilor reglementate și de valorile sociale ocrotite. Astfel, dacă relațiile care urmează a fi reglementate fac parte din domeniul legii, este obligatoriu ca ele să capete consacrare juridică prin lege, și nu prin alt act normativ. În acest sens, organizarea învățămîntului, regimul juridic al proprietății, organizarea partidelor politice etc. nu pot fi reglementate decît prin legi.

- *Alegerea modalității (metodei) de reglementare*, adică a metodei prin care se impune subiectelor de drept conduita prescrisă, depinde la rîndul său de specificul relațiilor sociale reglementate, de subiectele vizate, de natura intereselor ocrotite și de valorile pe care normele juridice le protejează. În dreptul privat, metoda folosită mai des este cea a egalității sau a recomandării, pe cînd în dreptul public, metoda mai des utilizată este cea autoritară sau a subordonării. Rezultatul constă în primul caz în adoptarea de norme dispozitive (permissive), iar în cel de-al doilea caz – în adoptarea de norme juridice onerative sau prohibitive.

- *Alegerea procedeeelor de conceptualizare și a limbajului adecvat domeniului* care urmează a fi reglementat. Această cerință se referă la construcția logică a normei juridice, fixarea tipului de conduită, alegerea

stilului și limbajului juridic adecvat [10]. Avînd caracter abstract, norma juridică operează în mod necesar cu o serie de concepte, categorii, definiții etc. Conceptele, categoriile și noțiunile pe care le conțin normele juridice vor avea valoare (vor fi operaționale) atît timp cît ele exprimă necesitățile reale sociale, trebuind a fi modificate, reformulate în cazul în care ele vor înceta să corespundă acestor necesități.

6. Principiul asigurării echilibrului dintre dinamica și statica dreptului, dintre stabilitatea și mobilitatea dreptului. Activitatea de elaborare a actelor normative devine, pe zi ce trece, mai complexă și mai dinamică, întrucît legiuitorul se confruntă cu presiuni care vizează domeniile cele mai variate ale vieții sociale (economice, politice, culturale, ideologice etc.). Cu o frecvență evidentă se produc mutații în conținutul raporturilor sociale, modificări instituționale, schimbări în atribuțiile și în competențele unor organe, determinate de apariția unor noi structuri organizatorice în domeniul economic, al justiției, administrației publice etc. Misiunea fundamentală a dreptului, a actului normativ în ultimă instanță este aceea de a face ordine în acest vast cîmp de manifestare a raporturilor juridice, de a calma posibilele conflicte, de a garanta ordinea de drept și a asigura stabilitatea sistemului global. Dar, după cum se știe, legea odată edictată este destinată să reglementeze domeniul respectiv pentru perioade destul de lungi.

În raporturile pe care le are cu politica, dreptul caută să apere și să asigure unitatea dintre existența socială (realitatea socială) și norma juridică, dintre fapte și valoare, fiind considerat un domeniu mai conservator, mai rigid. În realitate, dreptul trebuie să domolească elanul novator insuficient fundamentat și argu-



mentat al politicii, să calmeze ofensiva spre o falsă reformă juridică pe care o proclamă puterea politică. Să nu uităm că există o mare diferență între declarațiile și programele sau platformele electorale ale partidelor politice și posibilitatea reală, imediată și obiectivă de a elabora norme juridice potrivit acestora.

Astfel, dreptul are, din acest punct de vedere, mai multă maturitate, are posibilitatea de a filtra, de a selecta propunerile care vin din sfera politicului. La rândul său, dreptul tinde să-și consolideze independența, într-adevăr relativă, plecând de la faptul că în construcția sa se recunosc două părți definite.

Dreptul are o parte **statică**, reprezentată de tradiție, de ansamblul normelor și instituțiilor juridice reglementate în stabilitate, de personalitate, de forță în ultimă analiză. A doua parte a dreptului este cea **dinamică**, reprezentată de totalitatea actelor normative prin care sînt reglementate domenii noi; altfel spus este răspunsul pe care dreptul îl oferă la presiunile sociale, la solicitările justificate ale societății. Arta legiuitorului constă tocmai în puterea de a realiza, menține și consolida echilibrul între cele două părți.

Așadar, în elaborarea normelor juridice trebuie să se asigure un echilibru între stabilitatea și mobilitatea reglementărilor, între dinamica și statica acestora. Regulile de drept adoptate trebuie să corespundă schimbărilor în formă și conținut ale interacțiunilor sociale și să aibă o mare stabilitate, condiție necesară unei ordini juridice într-un stat de drept. În același timp, reglementările trebuie să fie concepute astfel încît să permită realizarea adoptării, transformării și perfecționării lor cu rapiditate.

Sistemul dreptului este un sistem deschis, în care există un

echilibru dinamic între tendințele de conservare a valorilor permanente ale dreptului și de schimbare a elementelor, determinată de cerințele noi ale vieții sociale. Raportul dintre dinamica și statica dreptului este o problemă ce ține nu numai de politica juridică, ci și de rațiunea dreptului și de finalitatea sa socială, deoarece „poporul – așa cum observa Jean Jacques Rousseau – ajunge să disprețuiască legile care se schimbă în fiecare zi”. Stabilitatea conservă normele juridice ce ocrotesc și garantează valorile supreme ale societății concrete, mobilitatea determină și impulsionează multiplicarea conduitelor și acțiunilor sociale.

Dreptul nostru actual este pus în situația de a acționa, în domeniul legiferării, cu multă maturitate și chibzuință. Este de necontestat faptul că de multe ori activitatea de elaborare a legilor se desfășoară sub presiunea timpului, dar mai ales sub presiunea forțelor politice. În egală măsură, întregul nostru sistem de drept este obligat să recepționeze mesajele care vin din zona dreptului internațional și, mai ales, a dreptului comunitar. Ca urmare, legislația națională trebuie armonizată cu legislația comunitară în domenii foarte diferite: drept penal, civil, administrativ, vamal, comercial, financiar, drept procesual penal, procesual civil, execuțional penal etc.

Este important în acest sens ca aceste ajustări să fie suficient de chibzuite și fundamentate, pentru ca astfel să asigure și să garanteze durabilitatea legilor în cauză și, implicit, a întregului sistem de drept. Pentru aceasta este absolut necesară respectarea strictă a principiilor de tehnică legislativă (expuse) și asumarea de către legiuitor a responsabilității politice pentru finalitatea legiferării.

Referințe bibliografice

1. Baltag Dumitru. *Teoria generală a dreptului și statului (curs introductiv)*. Cimișlia: Editura „TIPCIM”, 1996.
2. Ceterchi Ioan, Craiovan Ion. *Teoria generală a dreptului*. București, 1993.
3. Ciora Cătălin. *Simplificarea legislației în scopul accesului cetățeanului la norma juridică*. În: Drepturile omului, anul XXI, 2011, nr. 3.
4. Djuvara Mircea. *Teoria generală a dreptului*. Vol. 2. București, 1930.
5. Hațieganu Emil. *Legiferare*. În: „Chemarea”, anul VII, nr. 3-4, ianuarie 1931.
6. Humă Ioan. *Teoria generală a dreptului*. Focșani: Editura „NEURON”, 1995.
7. *Legea privind actele legislative*, nr. 780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al RM nr. 36-38 din 14.03.2002 (cu modificări și completări pînă în 2010).
8. *Legea privind actele normative ale guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale*, nr. 317 din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al RM nr. 208-210 din 03.10.2003 (cu modificări și completări pînă în 2010).
9. Piris Jean-Claude. *Union Européenne: comment rédiger une législation de qualité dans 20 langues et pour 25 Etats member*. În: Revue du Droit Public, 2005, nr. 2.
10. Popa Nicolae. *Teoria generală a dreptului*. București, 1996.
11. Popescu Sorin, Ciora Cătălin. *Necesitatea realizării unei metodologii privind elaborarea unitară a actelor normative, ca fundament pentru un sistem legislativ de calitate și stabil*. În: Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, 2010, nr. 3.
12. Zlătescu Victor Dan. *Introducere în logistica formală*. București: Editura „Rompit”, 1995.



CARACTERISTICA JURIDICĂ A CONTRAVENȚIEI

Igor SPÎNU,
doctorand

SUMMARY

In this scientific publication an endeavour is undertaken to make an inquire into the juridical feature of contravention: the history of the general notion; the concept of contravention; the definition and the structure of contravention; its content.

SUMAR

În prezenta publicație științifică se încearcă a examina caracteristica juridică a contravenției: istoricul conceptului contravențional; definiția și structura contravenției.

Contravenția reprezintă o instituție juridică de bază a dreptului contravențional.

Temeiul (izvorul) oricărei forme de răspundere juridică concretă îl constituie fapta juridică *lato sensu*, respectivă, împrejurare de care legea leagă geneza unui raport juridic de răspundere. Orice formă de răspundere juridică presupune și existența unei norme juridice, care impune o anumită conduită subiectului de drept, și consecințele neconformării acestuia comportamentului stabilit de norma juridică.

Fapta juridică generatoare de răspundere contravențională se numește *contravenție*.

Pentru existența unui raport concret de răspundere contravențională sînt necesare trei premise: **subiectele, norma juridică și salvîrșirea unei contravenții**. Norma juridică este premisa necesară pentru existența subiectelor răspunderii contravenționale, contravenției, raportului abstract de răspundere contravențională și raportului concret de răspundere contravențională [8, p. 84].

O faptă antisocială constituie temeiul răspunderii juridice contravenționale doar dacă dreptul pozitiv i-o conferă prin intermediul normelor juridice de stabilire și sancționare a contravențiilor, de-

oarece raportul juridic de răspundere nu se poate naște altfel. Sfera faptelor sociale care sînt considerate de către legiuitor contravenții depinde de conținutul și dinamica reglementării juridice a diferitelor momente, etape sau epoci din evoluția societății umane [8, p. 90].

Dreptul contravențional determină ceea ce este ilicit sau ilegal prin prisma valorilor sociale ocrotite de normele sale materiale. Impunerea unei conduite cu ajutorul normelor care prevăd contravențiile poate avea loc fie prin interzicerea unui comportament (stabilit de norme prohibitive), fie prin ordonarea unei conduite (stabilirea de norme operative).

Activitatea umană care nu intră sub sfera normelor juridice contravenționale prohibitive sau operative este o conduită ce nu interesează materia dreptului contravențional, ci eventual alte subsisteme juridice [8, p.90].

În cazul în care fapta concretă nu poate fi încadrată în careva formă a ilicitului, înseamnă că ea este o faptă permisă, se situează în afara zonei ilegalității și față de autorul ei nu poate fi aplicată careva formă a constrîngerii juridice.

Contravenția, la fel ca infracțiunea, este un fenomen complex, avînd următoarele aspecte: mate-

rial, uman, social, moral-politic și juridic. Contravenția are un aspect *material*, deoarece este o manifestare exterioară obiectivă a persoanei apte să producă modificări în realitatea obiectivă înconjurătoare. Ea are și o latură *socială*, pentru că este o activitate periculoasă pentru valorile sociale și dă naștere la raporturi de conflict între făptuit și titularul valorilor sociale lezate.

Un alt aspect al contravenției este cel *uman*, întrucît este o activitate ce aparține omului, fiind o exprimare a individualității sale. Contravenția are o componentă *moral-politică*, deoarece dă expresie atitudinii etice și celei civile față de valorile social-juridice. Ilicitul contravențional are și o latură *juridică*, pentru că reprezintă o încălcare a datoriei de conformare inserată în norma de stabilire (dispoziție) și sancționare (sancțiune) a normei materiale a dreptului contravențional, încălcare ce produce efecte juridice.

Știința dreptului contravențional, în opinia vestitului savant român Mihai Adrian Hotca, *se ocupă însă numai de una dintre laturile fenomenului contravențional, respectiv de acel juridic, celelalte zone ale acestuia formînd obiect de studiu al altor științe juridice sau umane* [8, p. 91].



Dreptul contravențional este o categorie juridică suprainstituționalizată, se subdivide în instituții juridice, dintre care trei pot fi denumite *fundamentale*. Acestea sînt: *contravenția*, *răspunderea contravențională* și *sancțiunile contravenționale*. Ele sînt numite fundamentale deoarece toate normele dreptului contravențional gravitează în jurul lor.

Instituția contravenției este cea care determină incidența celorlalte instituții ale dreptului contravențional. Fără contravenție nu poate fi vorba de răspundere contravențională sau de aplicarea unei sancțiuni specifice [5, p. 409].

Instituția fundamentală a contravenției nu se reduce la definiția conceptului de contravenție, ci ea traversează întreaga reglementare a dreptului contravențional, regăsindu-se, mai mult sau mai puțin, în orice instituție și normă a dreptului contravențional. Sediul materiei instituției contravenției se află în normele materiale – Codul contravențional al Republicii Moldova, Cartea I, Partea specială.

Reglementarea contravențională a fiecărui stat are *un aspect istoric* bine determinat. Orice societate, la fiecare etapă de dezvoltare a sa, decide forma concretă de protecție a valorilor sociale.

Istoricul conceptului contravențional. De la debutul instituției contravenției și pînă în prezent, reglementările în materie contravențională au fost constante în menținerea ilicitului contravențional în sistemul normativ al faptelor care lezează valorile sociale și relațiile sociale protegute de lege [18, p. 5].

Elementul supus structurării –

creînd dificultăți de configurare a identității răspunderii contravenționale, ca formă de răspundere distinctă de celelalte forme de răspundere juridică – a fost natura juridică a regimului contravențional [19, p. 7-8]. Din acest punct de vedere, materia contravențională a trecut, ca efect al schimbărilor legislative din domeniul penal, în sfera abaterilor, avînd un caracter administrativ. Această translație, deși a menținut unele apropieri și similitudini cu instituții aparținînd dreptului penal, a impus definirea – din punctul de vedere al ramurii de drept aparținătoare: dreptul administrativ – a conceptului de contravenție și a răspunderii contravenționale, întreprindere nelipsită de dificultăți, avînd în vedere specificitatea răspunderii administrative asimilatoare, precum și a posibilelor identități cu abaterea administrativă [9, p. 23].

Fapta contravențională, ca formă de ilicit distinct, își are originea în dreptul penal, și anume în imprimarea tripartită a ilicitului penal: *crime*, *delicte* și *contravenții*. După cum menționează prof. V. Dongoroz: *"diviziunea tripartită cunoscută în vechiul drept penal francez de la 1791 și în cel din Brumar anul IV, apoi, prin menținerea ei în Codul penal francez de la 1810, ea și-a făcut drum în mai toate legiurile penale europene și extraeuropene"* [4, p. 306]. Drept criteriu principal de delimitare a acestor trei categorii de fapte ilicite a servit gradul de pericol social pe care îl prezintă fiecare și, respectiv, sancțiunea corespunzătoare acestora.

Susținem opinia reprezentantei doctrinei naționale de drept admi-

nistrativ și de drept contravențional, Maria Orlov, precum că nu putem vorbi despre o teorie proprie țării noastre în materie de ilicit administrativ sau contravențional în plan istoric, dat fiind faptul că, pînă la 27.08.1991, Republica Moldova nu a existat ca stat independent, cu o legislație proprie sau, cel puțin, cu o școală (doctrină) proprie în materie de drept administrativ. Aceasta nu înseamnă, însă, că în anumite perioade ale istoriei Basarabia s-a aflat în afara oricăror dezbateri teoretice sau reglementări juridice asupra faptelor contravenționale [15, p. 137].

În plan istoric, pînă în anul 1918, contravențiile erau reglementate juridic în legislația penală a Rusiei țariste, legislație care era aplicabilă și în Basarabia între anii 1918 și 1940. Basarabia reunită cu România a cunoscut o reglementare juridică a contravențiilor prin *Codul penal român* din 1865 și cel din 1936, care califică infracțiunile în crime, delicte și contravenții [25, p. 6]. În perioada postbelică, rolul principal la formarea legislației administrativ-contravenționale i-a revenit teoriei juridice sovietice.

În legislația sovietică, chiar de la crearea URSS, contravențiile au fost scoase din sfera faptelor penale, fiind calificate drept abateri de natură administrativă. Natura administrativă a contravenției, precum și a răspunderii pe care o presupune săvîrșirea acesteia, este determinată de stabilirea ei prin acte normative emise, în parte, de către organele administrației de stat și sancționarea, de cele mai multe ori, tot de către organele administrației de stat.



Întrucît numărul abaterilor sancționate administrativ creștea considerabil, spre sfîrșitul anilor cincizeci ai sec. XX a fost necesară o limitare a sferei de aplicare a acestei forme de răspundere. Un rol decisiv în această privință l-a jucat Decretul Sovietului Suprem al URSS din 21.06.1961 „Cu privire la limitarea aplicării în continuare a amenzii în ordine administrativă”, prin care a fost redus numărul organelor împuternicite să stabilească amenda administrativă, numărul organelor și al persoanelor cu funcții de răspundere împuternicite să aplice această sancțiune, numărul abaterilor pentru care poate fi aplicată amenda, reducîndu-se și mărimea amenzii administrative. În afară de aceasta, a fost anulată sancționarea prin amendă administrativă a persoanelor juridice, amenda urmînd a fi aplicată direct persoanelor cu funcții de răspundere care, în virtutea obligațiilor de serviciu, trebuiau să ia măsuri pentru îndeplinirea normelor stabilite.

Cu toate aceste măsuri, în anii 1970-1980, în legislația administrativă sovietică existau peste 500 de acte normative prin care se stabileau abaterile administrative și regimul juridic de sancționare a lor. Acest fapt a determinat adoptarea unui act normativ de bază, care a format dreptul comun în materia contravențiilor. Ținîndu-se cont de originea penală a contravenției, legiuitorul a mers, probabil, pe calea codificării acestor fapte, preluînd o mare parte din principiile ce stau la baza codificării infracțiunilor [15, p. 138].

Actul normativ inițial, în baza căruia s-a înfăptuit codificarea

contravențiilor, a fost Legea URSS „Cu privire la Bazele legislației administrative”, adoptată în 1982. Atunci toate republicile unionale au adoptat propriile coduri cu privire la contravențiile administrative, mai bine zis, a fost o reproducere directă a „Bazelor”, fără modificări esențiale.

Codul cu privire la contravențiile administrative al Republicii Moldova, adoptat la 29.03. 1985, cu multiple modificări a fost în vigoare pînă la 31 mai 2009, moment din care a fost pus în aplicare *Codul contravențional al Republicii Moldova*, adoptat la 24 octombrie 2008.

Definirea contravenției. Pentru a putea face o distincție mai profundă și argumentată între contravenție și celelalte categorii de fapte antisociale, se cere o analiză amplă a definițiilor ilicitului contravențional. De menționat că nici în doctrină, nici în legislație nu există unanimitate cu privire la definirea ilicitului contravențional. Reprezentantul doctrinei române, Corneliu Manda, conchide: **contravenția**, așa cum este ea definită în doctrină, reprezintă orice faptă contrară ordinii de drept, ea constituie o manifestare a conduitei umane exteriorizate în societate, adică un ansamblu de acte ale omului sub controlul voinței și rațiunii sale.

Altfel spus, *caracterul ilicit al faptei contravenționale* există numai atunci cînd subiectul acțiunii umane a avut, în mod obiectiv, libertatea de a alege o conduită ce se înfățișează ca o *acțiune socială negativă, în raport cu ordinea de drept* [13, p. 340-341].

Ceva mai tîrziu, același savant

în următoarea lucrare vine, practic, cu aceeași definiție a contravenției [14, p. 381].

Determinînd structura și conținutul juridic al definiției de contravenție, prof. Mircea Preda menționează: „Pentru a fi în prezența unei contravenții, sînt necesare unele condiții de îndeplinit: săvîrșirea unei fapte; pericolul social al faptei; vinovăția făptuitorului; prevederea faptei de către actul normativ” [22, p. 193-194].

După Iulian Poenaru, contravenția este ”fapta săvîrșită cu vinovăție, care prezintă un pericol social mai redus decît infracțiunea și este prevăzută și sancționată prin lege” [20, p. 17].

Prof. Dumitru Brezoianu definește contravenția ca ”o faptă antisocială, stabilită de lege, săvîrșită cu vinovăție de către o persoană fizică sau juridică” [1, p. 184].

Caracterul ilicit al faptei contravenționale există numai atunci cînd subiectul acțiunii umane a avut, în mod obiectiv, libertatea de a alege o conduită ce se înfățișează ca o acțiune socială negativă, în raport cu ordinea de drept.

După cum menționează reprezentantul doctrinei ruse, prof. D. Bahrah, pentru dreptul administrativ este caracteristică neconcordanța dintre obiectul reglementat și cel ocrotit (se subînțelege prin sancțiuni ”administrative”). Contravenția administrativă, consideră el, este o faptă ilicită de încălcare a normelor de drept administrativ, de drept civil, de dreptul muncii, ecologic și ale altor ramuri de drept ocrotite prin sancțiuni administrative [26, p. 38].

Această afirmație poate fi înțeleasă în sensul că prin faptele



contravenționale nu întotdeauna se încalcă un raport administrativ juridic, ci și raporturi de altă natură (patrimoniale, de muncă). Ilicitul contravențional nu este deci identic cu cel administrativ; totodată, el nici nu include întregul ilicit administrativ, care poate fi și administrativ-disciplinar, și administrativ-patrimonial.

În ceea ce privește definiția și conținutul juridic al contravenției, reprezentanții doctrinei autohtone sînt mai aproape de doctrina românească. Astfel, *Sergiu Furdui* susține: „contravenția, ca instituție fundamentală a dreptului contravențional, este un ansamblu de norme juridice care reglementează condițiile pe care trebuie să le întrunească o faptă ilicită pentru a fi apreciată drept contravenție” [6, p. 88].

Reprezentanții doctrinei naționale din domeniul dreptului administrativ, *M. Orlov* și *Șt. Belecciu*, concluzionează: contravenția este o faptă ilicită, antisocială prevăzută de legislație, săvîrșită cu vinovăție și care prezintă pericol social mai redus decît infracțiunea [16, p. 157].

O definiție mai amplă, care corespunde cerințelor realității obiective și înglobează elementele constitutive de bază, este dată de prof. *Victor Guțuleac*, care susține următoarele: ”Contravenția este fapta (acțiunea sau inacțiunea) ilicită, cu un pericol social mai redus decît infracțiunea, săvîrșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de normele contravenționale materiale și pentru a cărei comitere legea prevede pedeapsa contravențională” [7, p. 102].

Din definițiile analizate observăm că nu doar doctrinele juridi-

ce diferă una de alta, ci și opiniile savanților în limitele unei doctrine sînt diferite. Toți specialiștii din domeniu susțin însă necesitatea unei asemenea definiții nu numai în doctrină, ci și în legislație.

Considerăm că legiferarea definiției de contravenție este o problemă foarte importantă. Nu întîmplător, încă în anul 2003, savantul român *M. A. Hotca* a formulat întrebarea: ”Este necesară oare o definiție legală a contravenției?” [8, p. 95]. La această întrebare au fost date diferite răspunsuri. De regulă, autorii occidentali, constată savantul, apreciază că o definiție legală a contravenției nu este necesară, deoarece destinatarii legii și practicienii nu au de-a face cu noțiunea generală de contravenție, ci cu fapte (contravenții), în special. Legile penale occidentale au urmat acest punct de vedere, lăsînd doctrinei atributul definirii generale a contravenției.

Susținem totalmente opinia acelor reprezentanți ai doctrinei, care consideră că definiția legală generală a contravenției este importantă, deoarece constituie un instrument pe care practicienii îl folosesc în procesul de aplicare a legii contravenționale. Totodată, definiția legală a contravenției reflectă unele dintre principiile dreptului contravențional sau anumite laturi ale acestora.

De asemenea, cu ajutorul noțiunii generale a contravenției se poate delimita mai ușor sfera ilicitului contravențional de domeniul celorlalte specii de ilicit, adică sfera contravențiilor de cea a infracțiunilor, a delictelor civile, a abaterilor disciplinare etc. În această ipostază, definiția generală a contraven-

ției servește drept criteriu și pentru legiuitor în opera sa de legiferare a contravențiilor. În fine, definiția generală a contravenției conține și reflectă unele principii fundamentale ale dreptului contravențional, și anume principiul legalității și cel al răspunderii contravenționale subiective.

Dezvoltarea legislației contravenționale și a științei dreptului contravențional în Republica Moldova a demonstrat deja că este deosebit de importantă formularea definiției de contravenție, care trebuie să conțină elementele principale de clasificare a acestei fapte antisociale.

Definirea faptelor contravenționale în Codul cu privire la contravențiile administrative al Republicii Moldova, adoptat la 29 martie 1985, și codificarea acestora au ușurat într-o mare măsură atît constatarea acestor fenomene, cît și procedura de aplicare a sancțiunilor față de făptuitor [2, art. 9]. Inițial, art. 9 din Cod avea următorul conținut: ”Contravenție (abatere) administrativă se consideră acțiunea sau inacțiunea ilicită, culpabilă (premeditată sau imprudentă), ce atentează la ordinea publică sau de stat, la proprietate, la drepturile și libertățile cetățenilor, la modul stabilit de administrare, pentru care legislația prevede răspundere administrativă”.

Ulterior, în urma unor modificări operate în legea contravențională, a apărut o nouă definiție a contravenției, și anume: ”*Contravenție administrativă* se consideră fapta (acțiunea sau inacțiunea) ilicită ce atentează la personalitate, la drepturile și interesele legitime ale persoanelor fizice și juridice, la



proprietate, la orînduirea de stat și la ordinea publică, precum și alte fapte ilicite pentru care legislația prevede răspunderea administrativă”. Această definiție era evident litigioasă, deoarece nu lua în considerație unul dintre elementele de bază ale contravenției – *vinovăția*.

Noua Lege contravențională îndepărtează acest neajuns, stipulînd: ”Constituie contravenție fapta – acțiunea sau inacțiunea – ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decît infracțiunea, săvîrșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, este prevăzută de prezentul Cod și este pasibilă de sancțiune contravențională” [3, art. 10].

În pofida faptului că în România, pînă în prezent, nu există o lege contravențională unică, reglementării juridice a fenomenului contravențional i-au fost consacrate multe acte juridice.

Conform art. 1 din Legea nr. 32/1968, contravenția este definită ca fiind ”fapta săvîrșită cu vinovăție, care prezintă un pericol social mai redus decît infracțiunea și este prevăzută și sancționată prin legi, decrete sau prin acte normative ale organelor arătate în lege”.

Legea nr. 32/1968 a fost modificată și completată prin numeroase acte normative, atît înainte, cît și după decembrie 1989 [23, p. 267], oricum, ea ”devenise de mult timp necorespunzătoare, depășită în raport cu prevederile Constituției României din 1991, cu noile realități social-economice și cu principiile statului de drept” [21, p. 3].

În consecință, prin Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 „Privind regimul juridic general al contraven-

țiilor” [17], aprobată prin Legea nr. 180/2002 [12], se reglementează un nou regim contravențional, care ”aduce multiple noutăți și modificări” [24, p. 10], față de Legea nr. 32/1968, printre acestea de o deosebită importanță fiind ”*reabilitarea principiilor juridice* în abordarea fenomenului contravențional, *definirea științifică* a conceptelor esențiale ale răspunderii contravenționale și instituirea unui *statut autonom* al răspunderii pentru contravenții” [21, p. 3].

Potrivit art. 1 al Ordonanței Guvernului României nr. 2 din 12 iulie 2001 privind regimul juridic al contravențiilor, ”constituie *contravenție* fapta săvîrșită cu vinovăție, stabilită și sancționată ca atare prin lege, prin hotărîre a guvernului ori prin hotărîre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului general al municipiului București”.

Observăm că legiuitorul român, spre deosebire de cel național, stipulează că contravenția (fapta ilicită contravențională) poate fi stabilită nu numai prin lege, ci și prin alte acte juridice ale autorităților publice. Considerăm că poziția legiuitorului român este mai *corectă* din cîteva considerente.

În *primul rînd*, potrivit Legii Republicii Moldova cu privire la Guvern, acesta „ia măsuri de menținere a ordinii publice, realizează programe de stat privind combaterea criminalității” [10]. În limitele unității administrativ-teritoriale, această sarcină rămîne pe seama consiliilor locale.

Potrivit legii respective [11], între competențele de bază ale

consiliilor locale sînt determinate:

f) decide, în condițiile legislației în vigoare, asupra tăierii, defrișării arborilor și arbuștilor din spațiile verzi proprietate publică a unității administrativ-teritoriale și/sau asupra strămutării lor;

s) adoptă regulile de întreținere a cîinilor, a pisicilor și a altor animale domestice;

x) contribuie, în condițiile legii, la asigurarea ordinii publice, adoptă decizii privind activitatea poliției municipale, a pompierilor și formațiunilor de protecție civilă de interes local, propune măsuri de îmbunătățire a activității acestora”.

Întru realizarea atribuțiilor nominalizate, atît guvernul, cît și organele administrației publice locale au nevoie de un mecanism juridic, inclusiv cel contravențional. Legea contravențională prevede însă că constituie contravenție doar atentarea cu vinovăție la „valorile sociale ocrotite de lege”. Considerăm că această prevedere este *discutabilă*, *nu corespunde nevoilor organelor administrației publice* centrale de ramură și celor locale în ceea ce privește mecanismul juridic de combatere a contravenționalității și este depășită.

În *al doilea rînd*, încadrarea juridică a multor fapte în condițiile normei materiale a Codului contravențional este imposibilă fără consultarea altei norme juridice. De exemplu, art. 158 alin. (2) CC al RM prevede: „Plimbarea cîinilor sau altor animale în locuri publice – contrar regulilor aprobate prin decizie a autorității publice locale – se sancționează cu amendă de la 10 la 20 de unități convenționale”. În ceea ce privește sancțiunea pasi-



bilă de aplicat, este clar. În ce mod însă va fi determinată latura obiectivă a făptuitorului acestui ilicit contravențional, dacă dispoziția acestei norme nu conține regulile respective?..

Constatăm că analiza juridică multilaterală și încadrarea corectă a faptei antisociale comise în limitele articolului concret din Legea contravențională servesc drept teme de aplicare corectă a răspunderii contravenționale. Totodată, este cunoscut faptul că o parte din contravențiile prevăzute în Codul contravențional au *dispoziții de blanchetă* și de aceea, pentru examinarea laturii obiective (caracterului atentării față de obiect), este necesar de a apela nu doar la legislația contravențională, ci și la alte acte normative.

Recenzent:
Victor GUȚULEAC,
doctor în drept,
profesor universitar,
profesor titular la Catedra
„Drept public”, ULIM

Referințe bibliografice

1. Brezoianu Dumitru. *Drept administrativ. Partea generală*. București: Editura Universității „Titu Maiorescu”, 2002.
2. Codul cu privire la contravențiile administrative al RM din 29.03.1985.
3. Codul contravențional al Republicii Moldova din 29.12.2008 (data intrării în vigoare – 31.05.2009).
4. Dongoroz Vintilă. *Drept penal*. București, 1939.
5. Dongoroz Vintilă. *Principalele transformări ale dreptului penal român*. În: Studii și cercetări juridice, 1975.
6. Furdui Sergiu. *Drept contravențional*. Chișinău: Cartier, 2005.
7. Guțuleac Victor. *Tratat de drept contravențional*. Chișinău: FE-P ”Ti-pografia Centrală”, 2009.
8. Hotca Mihai Adrian. *Drept contravențional. Partea generală*. București: Editas, 2003.
9. Kirmarer Ionel, Cămărașcu Mihai Alexandru. *Propuneri pentru o viitoare reglementare a contravențiilor*. În: Revista Română de Drept, nr. 8/1979.
10. Legea nr. 64 din 31.05.1990 *Cu privire la Guvern*, art. 16 alin. 4). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133 din 26.09.2002, art. 1018.
11. Legea nr. 436 din 28.12.2006 *Privind administrația publică locală*, art. 14 alin. (2). În: Monitorul Oficial al RM nr. 32-35 din 09.03.2007, art. 116.
12. Legea nr. 180/2002, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 268 din 22.04.2002.
13. Manda Corneliu. *Drept administrativ: tratat elementar*. Vol. I. Ediția a II-a, revăzută și adăugată. București: Lumina Lex, 2002.
14. Manda Corneliu. *Drept administrativ: tratat elementar*. Ediția a IV-a, revăzută și adăugată. București: Lumina Lex, 2007.
15. Orlov Maria. *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2001.
16. Orlov M., Belecchiu Șt. *Drept administrativ* (pentru uzul studenților). Chișinău: Elena-V.I., 2005.
17. Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 din 12.07.2001 privind regimul juridic general al contravențiilor. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 410 din 25. 07. 2001.
18. Pivniceru Nuna Maria, Susanu Petru, Tudurache Dan. *Contravenția: îndrumar teoretic și practic*. Iași: Institutul European, 1997.
19. Poenaru Iulian. *Spre un cod al contravențiilor*. În: Revista Română de Drept, nr. 7/1976, p. 7-8.
20. Poenaru Iulian. *Răspunderea pentru contravenții*. București: Lumina Lex, 1998.
21. Poenaru Iulian. *Noul regim al contravențiilor*. Ordonanța nr. 2/2001. În: Revista ”Dreptul” nr. 12/2001.
22. Preda Mircea. *Curs de drept administrativ. Partea generală*. București: Calistrat Hogaș, 1995.
23. Preda Mircea. *Drept administrativ. Partea generală*. Ediție revăzută și actualizată. București: Lumina Lex, 2000.
24. Santai Ioan. *Noul regim al contravențiilor*. Ordonanța nr. 2/2001. În: Revista ”Dreptul” nr. 12/2001.
25. Țiclea Alexandru. *Reglementarea contravențiilor*. București: Lumina Lex, 2003.
26. Бахрах Д. Н. *Административная ответственность граждан в СССР*. Учеб. пособие. Свердловск: Изд-во Урал. Ун-та, 1989.



INFRAȚIUNILE CONTRA PATRIMONIULUI ÎN LEGISLAȚIA ROMÂNIEI

Viorel DASCĂLU,
doctorand

SUMMARY

Law enforcement practice points to the fact that thievery represents more than half of all crimes that are committed as well as on the territory of the Republic of Moldova, as in other countries. This can be explained not only by the spread of economic crisis and unemployment, but it has also social reasons rooted.

Infrațiunile contra patrimoniului se consideră de un pericol social ridicat, întrucât, pe lângă pagubele pricinuite patrimoniului, lezează grav și relațiile sociale care vizează viața, sănătatea și integritatea corporală a persoanelor.

Sub ocrotirea legii penale se află o componentă a ordinii de drept cum este patrimoniul și, implicit, chintesenta acestuia – proprietatea.

Patrimoniul, prin natura sa, în lipsa persoanei care beneficiază de atribuțiile acestuia, este o himeră. Persoana și doar persoana este temelia și pivotul patrimoniului. Dar nici persoana nu poate exista fără patrimoniul. Aceasta rezultă chiar din principalele instrumente de Drept Internațional; astfel, potrivit art. 17 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, „nimeni nu va fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa” [1].

În materia dreptului civil patrimoniul constituie totalitatea drepturilor și obligațiilor pe care le are o persoană și care are o valoare economică, în sensul că pot fi evaluate în bani, sau, cu alte cuvinte, totalitatea drepturilor și datoriilor actuale și viitoare ale unei persoane. În domeniul dreptului penal, noțiunea de patrimoniu are un înțeles mai restrâns și se referă la bunurile privite nu ca universalitate, ci în individualitatea lor susceptibilă de a fi apropiate de făptuitor prin mijloace frauduloase ori de

a fi distruse, tănuite, gestionate fraudulos etc. [2, p. 173]. Prin patrimoniu înțelegem, în primul rând, bunurile în materialitatea lor, la care se referă drepturile și care permit titularului patrimoniului să-și îndeplinească obligațiile cu caracter economic. Totodată, este argumentată necesitatea apărării penale a patrimoniului. Este demonstrată teza că bunurile imobile nu pot forma obiectul material al infrațiunilor săvârșite prin sustragere, în special, necesitatea apărării penale a relațiilor sociale cu privire la patrimoniu, care apar între proprietarii bunurilor.

Infrațiunea n-ar putea fi niciodată săvârșită împotriva patrimoniului ca universalitate de bunuri, pentru că acesta va exista totdeauna, indiferent de numărul sau valoarea bunurilor componente, și chiar dacă subiectul nu posedă nimic ori numai datorii, nici o persoană nu poate fi lipsită de patrimoniu, ci de cel mult de unul sau mai multe din bunurile care compun patrimoniul său. De aceea, mai corect ar fi să se denumească aceste infrațiuni ca fiind *îndreptate contra bunurilor care fac parte din patrimoniu*, decât infrațiuni contra patrimoniului [3, p. 444].

Sub acest aspect, este de observat că, incriminând faptele care aduc atingere patrimoniului, legea penală are în vedere acțiunea ilicită a făptuitorului, iar nu posesia juri-

dică a victimei. Aceasta înseamnă că infractorul trebuie să justifice că avea dreptul să săvârșească fapta care i se reproșează și în raport cu care organele de urmărire penală au făcut dovada caracterului ei ilicit; dacă avea calitatea de proprietar sau de posesor, (detentor) legitim al bunului care i-a fost sustras, însușit sau distrus prin săvârșirea infrațiunii [4, p. 192].

Patrimoniul este ocrotit printr-un ansamblu de mijloace juridice extrapenale, civile și de altă natură. Împotriva faptelor care prezintă un grad mai ridicat de pericol social, patrimoniul este ocrotit și prin mijloace energice ale legii penale. Toate aceste fapte constau în diferite schimbări ale situației ori stări de fapt ale bunurilor, produse prin sustragerea, însușirea, distrugerea, risipirea ori împiedicarea folosirii lor.

Din cauza acestor consecințe, faptele îndreptate împotriva patrimoniului sînt socialmente periculoase. Ele împiedică realizarea drepturilor subiective ce au ca obiect bunurile a căror situație de fapt a fost schimbată prin săvârșirea lor, tulbură, împiedică sau chiar zădărnicesc desfășurarea normală a relațiilor sociale de ordin patrimonial. De aici decurge necesitatea ocrotirii penale a patrimoniului.

Ocrotirea patrimoniului se face și prin incriminarea și sancționarea



faptelor care îi aduc atingere. În actuala formulare a Codului penal român, intrat în vigoare la 1 ianuarie 1969, cu modificările și completările inclusiv pînă la nivelul Legii României nr. 140/1996, aceste infracțiuni au fost comasate într-un titlu unic – „Infracțiuni contra patrimoniului”, după ce anterior subzistaseră două titluri distincte („Infracțiuni contra avutului personal sau particular” și „Infracțiuni contra avutului obștesc”).

În reglementarea infracțiunilor contra patrimoniului, în general, legea penală folosește termenul „avut” în sens de patrimoniu, și nu pe acela de „proprietate”, fiindcă ocrotirea penală privește nu numai dreptul de proprietate, ci „toate drepturile reale, toate drepturile cu caracter patrimonial, toate obligațiile, precum și orice situație care prezintă chiar numai o aparență de drept”. În incriminarea atingerilor aduse patrimoniului legea ține seama de caracterul ilicit al acțiunii făptuitorului, iar nu de poziția juridică a victimei [4, p. 198]. Tocmai din acest motiv subiectul trebuie să justifice că era îndrituit să comită fapta pe care legea penală o consideră infracțiune.

Victima nu are obligația să probeze că ar deține vreo poziție juridică în raport cu bunul ce i-a fost sustras, distrus, ascuns etc. prin comiterea faptei infracționale.

În concluzie, putem afirma că modificarea prin mijloace ilegale a situației de fapt a bunurilor, a poziției lor juridice este trăsătura caracterizantă a infracțiunilor contra patrimoniului. Apărarea acestei situații pe toate căile juridice, inclusiv cele de drept penal, înseamnă implicit apărarea patrimoniului ca valoare socială.

Legea penală a considerat că pentru a apăra avutul, pentru a asigura drepturile patrimoniale este

necesar, în primul rînd, să fie apărate situațiile de fapt existente, în sensul ca acestea să fie menținute în starea în care se aflau pînă la intervenția ilicită a făptuitorului, întrucît orice modificare a lor, prin fapte ilicite, duce la o imposibilă sau anevoioasă ocrotire reală a entităților patrimoniale care fac obiectul drepturilor subiective.

Cîta vreme un bun își păstrează situația de fapt, stabilită și cunoscută de cei interesați, cei care ar pretinde că au un drept asupra aceluși bun și-l vor putea valorifica în mod real; din moment însă ce bunul și-a pierdut situația de fapt (a fost sustras, distrus, ascuns), orice valorificare a dreptului devine ne-realizabilă.

Pentru menținerea situației de fapt existente, legea penală pedepsește uneori chiar însuși proprietarul, cînd acesta – prin acțiunea sa – schimbă situația de fapt a unui bun al său în dauna intereselor legitime ale altor persoane.

Schimbarea pe căi ilicite a situației entităților patrimoniale constituie specificul infracțiunilor contra patrimoniului. Această problemă are ca necesității apărării patrimoniului prin mijloace de drept a devenit actuală, mai ales în ultimele decenii, ca urmare a procesului de constituire a Uniunii Europene (UE), de formare a pieței comune și de înlăturare a oricăror restricții în privința circulației persoanelor, serviciilor, mărfurilor, capitalurilor.

Constituția României, adoptată la 21 noiembrie 1991, modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, prevede în conținutul său și norme cu caracter de principii constituționale referitoare la proprietate [5, p. 190]. Prin art. 136 alin. 1, împarte proprietatea în două categorii: publică și privată, iar în art. 44 alin. 2 arată că proprietatea

privată este ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular.

În art. 136 alin. 3 sînt enumerate bunurile care fac parte exclusiv din sfera proprietății publice: bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil; bogățiile de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică.

De exemplu, în art. 5 din Legea României nr. 18/1991 privind fondul funciar, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 247/2005, se arată că terenurile pot face obiectul dreptului de proprietate privată sau al dreptului de proprietate publică, precum și în art. 7 alin. 1 din OUG nr. 105/2001, aprobată prin Legea nr. 243/2002, care se referă la fișia de protecție a frontierei, și în art. 10 alin. 2 privind imobilele din punctele de trecere a frontierei.

Un alt specific al acestei categorii de infracțiuni este că sub denumirea globală de „infracțiuni contra patrimoniului” se ascund două categorii mari de bunuri susceptibile de a fi ocrotite prin incriminarea faptelor contra patrimoniului în raport cu formele felurite de proprietate.

Delimitarea formelor fundamentale de proprietate, care fac obiectul ocrotirii penale, este consacrată, așa cum am arătat, chiar prin normele constituționale, art. 136 alin. 1 din Constituție prevede: „Proprietatea este publică sau privată”, ceea ce înseamnă că în societatea noastră nu sînt de conceput alte forme de proprietate decît cele enumerate în Constituție.

Un alt procedeu de lărgire a sferei bunurilor aparținînd proprietății publice la care apelează legile speciale este acela de a indica criteriul după care se poate determina



apartenența bunului la proprietatea publică. Astfel, art. 5 alin. 1 din Legea nr. 18/1991 arată că au aceste caractere terenurile care, prin natura lor, sînt de uz sau interes public, iar art. 4 alin. ultim din aceeași lege precizează că aparțin proprietății publice și terenurile „afectate de utilități publice”.

Așadar, natura bunurilor ori afectarea lor unei utilități publice sînt principalele criterii prevăzute în legile menționate pentru delimitarea bunurilor obiect exclusiv al proprietății publice. Aceste bunuri, potrivit Constituției și în baza legii, ar putea să se găsească fie în administrarea unei regii autonome, fie în cea a unei instituții publice, fie în deținerea societății comerciale căreia i-au fost închiriate. Dacă legea specială nu prevede altfel, închirierea sau concesiunea ar putea fi făcută fie unei societăți comerciale cu capital majoritar de stat, fie oricărei societăți comerciale. Este caracteristic proprietății publice și faptul că ea este inalienabilă, adică bunurile din această categorie nu pot ieși pe nici o cale din sfera proprietății publice. Aceasta nu înseamnă că nu se admite o anumită circulație, adică un anumit transfer al bunurilor.

Așa cum am arătat, chiar Constituția României în art. 136 alin. 4 prevede că, în condițiile legii, bunurile din proprietatea publică pot fi date în administrarea regiilor autonome, instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate. Potrivit legislației penale în vigoare, patrimoniul public nu mai este ocrotit diferențiat, așa cum a fost anterior. Aceasta înseamnă că, în limitele legale de sancționare, judecătorii ar trebui să aibă în vedere calitatea acestor bunuri și să trateze mai aspru pe cei care aduc atingere proprietății publice.

Spre deosebire de bunurile-proprietate publică, pe care le putem

identifica cu ușurință și în mod direct pe baza normelor constituționale și a legilor speciale, bunurile-proprietate privată se identifică pe o cale indirectă, avînd acest caracter toate celelalte bunuri necuprinse în sfera proprietății publice. Nu interesează dacă aceste bunuri se găsesc în stăpînirea unei persoane fizice sau juridice și nici dacă se află în proprietatea Statului ori a unor persoane particulare.

Ca urmare, proprietate privată poate avea atît Statul, cît și cetățenii, precum și persoanele juridice, ca, de pildă, societățile comerciale. Bunurile regiilor autonome, altele decît cele aparținînd proprietății publice și date spre administrare nu constituie proprietate de stat, ci proprietate privată a Statului. La fel și bunurile unei societăți comerciale la care Statul deține majoritatea capitalului social, cu excepția bunurilor aparținînd proprietății publice și încredințate sub forma concesiunii ori închirierii.

Potrivit art. 5 din Legea română nr. 15/1990, „Regia autonomă este proprietara bunurilor din patrimoniul său”, iar în exercitarea dreptului de proprietate regia autonomă posedă, folosește și dispune, în mod autonom, de bunurile pe care le are în patrimoniu sau le culege fructele [6, p. 439], după caz, în vederea scopului pentru care a fost constituită. Patrimoniul propriu permite persoanei juridice să aibă o răspundere patrimonială proprie și, de asemenea, îi permite să participe la circuitul civil în nume propriu – *proprio nomine*.

Art. 35 din Legea României nr. 31/1990, privind societățile comerciale arată că „bunurile constituite ca aport în societate devin proprietatea acesteia”.

Așadar, bunurile regiilor autonome și ale societăților comerciale sînt proprietate privată, și nu publică,

făcînd excepție numai bunurile care aparțin proprietății publice și care, potrivit art. 136 alin. 4 din Constituție, au fost încredințate regiilor autonome spre administrare, iar societăților comerciale – sub forma de concesiune sau închiriere.

Denumirea „Infrațiuni contra patrimoniului”, atribuită Titlului III din partea specială a Codului penal, este în raport cu ocrotirea pe care o asigură legea penală, care exercită această ocrotire sub aspectul menținerii poziției faptice a bunurilor, poziție care poate să derive din alte drepturi reale decît din dreptul de proprietate.

Noțiunea de „infrațiuni contra patrimoniului” trebuie înțeleasă ca grup de infrațiuni, intenționate sau imprudente, a căror săvîrșire se exprimă printr-un deficit în masa de bunuri (gol patrimonial) ca rezultat al sustragerii sau distrugerii acestor bunuri, infrațiuni care aduc atingere în principal unor valori și relații sociale specifice, care derivă din relațiile sociale cu privire la patrimoniu.

În toate legislațiile din orînduirile sociale de pînă în prezent, alături de alte mijloace juridice, normele de drept penal au incriminat și au sancționat faptele îndreptate contra patrimoniului. Evoluția istorică a acestor norme atestă contribuția lor la ocrotirea relațiilor sociale de ordin patrimonial, ele cunoscînd o extindere permanentă, determinată de complexitatea economiilor moderne [7, p. 9].

Infrațiunile patrimoniale au fost reglementate încă de primele noastre legiuri penale – privilele lui Vasile Lupu și ale lui Matei Basarab, codicele penale ale lui Alexandru Sturza în Moldova și Barbu Știrbei în Muntenia.

Codul penal din 1864, copiat aproape în întregime din Codul penal francez, cuprindea în capitolul



referitor la „Crime și delictе contra proprietăților” numeroase incriminări inspirate din Codul penal prusac (art. 306–380), privitoare la apărarea patrimoniului, menite să asigure cu mijloace mai severe ocrotirea acestuia.

Codul penal român din anul 1936 cuprinde cadrul infracțiunilor contra patrimoniului în Cartea II, intitulată „Infracțiuni contra patrimoniului”, sistematizată în 5 capitole astfel:

Cap. I : Furtul

Cap. II: Tîlhăria și pirateria

Cap. III: Delictе contra patrimoniului prin nesocotirea încrederii

Cap. IV: Strămutarea de hotar, desființarea semnelor de hotar, stricăciuni și alte tulburări aduse proprietății

Cap. V: Jocul de noroc, loteria și specula contra economiei publice.

Paralel cu prevederile Codului penal din 1864, precum și celui din 1936 au existat și infracțiuni contra patrimoniului în legi speciale, ca, de pildă, în Codul Justiției Militare, în Codul Comercial, Codul Silvic, Codul Marinei Comerciale și altele.

Autorii Codului penal din 1968 nu puteau să facă altfel decît să consacre mai departe concepția de ocrotire diferențiată a patrimoniului, de aceea în Titlul III al acestui cod au fost prevăzute infracțiunile contra avutului particular, iar în Titlul IV – infracțiunile contra avutului obștesc.

Justificarea în sensul că termenul „avut” folosit în legislația penală are același înțeles ca și „patrimoniu” folosit în dreptul civil nu poate fi reținută, deoarece prin avut se înțelege, în general, averea unei persoane fizice sau juridice, deci elemente de activ, pe cînd noțiunea de patrimoniu este definită că fiind totalitatea drepturilor și obligațiilor care au valoare eco-

nomică, aparținînd unei persoane, deci cuprinde atît activul, cît și pasivul titularului.

Comparînd aceste reglementări cu cele ale Codului penal anterior, observăm că în cuprinsul Codului penal în vigoare numărul incriminărilor în această materie este mai redus ca urmare a unei concentrări a acestora în texte incriminatoare mai corespunzătoare, așa încît unele fapte care în Codul penal anterior se încadrau în texte multiple și diferențiate, în actualul Cod sînt prevăzute în același text.

Infracțiunile contra patrimoniului sînt incriminate în art. 208–222 din Codul penal român, în cadrul Titlului III al Părții speciale. Spre deosebire de alte legislații, Codul penal în vigoare nu prevede grupări ale infracțiunilor în cadrul titlului respectiv, pentru studiul acestor infracțiuni însă o clasificare a lor este necesară. Dintre diferitele criterii de clasificare a infracțiunilor patrimoniale propuse în literatura juridică, singurul care poate servi la o clasificare utilă este acela al specificului acțiunilor prin care sînt modificate situațiile de fapt în care se găsesc bunurile din sfera patrimonială a unei persoane. Aceste acțiuni pot consta fie în sustragerea bunurilor în vederea însușirii lor, fie în comportarea frauduloasă în cadrul raporturilor patrimoniale, fie în distrugerea sau degradarea bunurilor ori împiedicarea folosirii lor.

Pe baza acestui criteriu, infracțiunile contra patrimoniului se împart în trei categorii [3, p. 448-449]:

1. INFRAȚIUNI DE SUSTRAGERE. Elementul definitoriu al infracțiunilor din această grupă îl constituie sustragerea bunurilor mobile în vederea însușirii pe nedrept, astfel că se identifică trăsăturile caracteristice ale obiectelor juridice speciale și ale obiectelor

materiale vătămte prin infracțiunile săvîrșite prin sustragere. Din această grupă fac parte următoarele infracțiuni: *furtul, tîlhăria, pirateria, tăinuirea și delapidarea* (art. 208-211 Cod penal român).

2. INFRAȚIUNI DE FRAUDĂ. Caracteristic infracțiunilor din această grupă este faptul că sînt urmarea acțiunii de fraudare, acțiune de inducere sau menținere ori amăgirea persoanei în vederea obținerii de profituri materiale prin provocarea unei pagube. Infracțiunile cuprind examinarea multiaspectuală a obiectelor juridice speciale și a obiectelor materiale ale infracțiunilor prevăzute în art. 213–216 Cod penal român. Infracțiunile care se realizează prin fraudă sînt: *abuzul de încredere, gestiunea frauduloasă, înșelăciunea și însușirea bunului găsit*.

3. INFRAȚIUNI DE SAMAVOLNICIE. La infracțiunile săvîrșite prin distrugere sau tulburare de posesie, prevăzute la art. 217–220 Cod penal român, se identifică trăsăturile obiectelor juridice speciale și ale obiectelor materiale lezate prin săvîrșirea infracțiunilor din această categorie. Din grupa infracțiunilor realizate prin samavolnicie fac parte: *distrugerea și tulburarea de posesie*.

Definitoriu pentru infracțiunile din această grupă este faptul că legea penală ocrotește însăși starea materială a bunurilor mobile și imobile, adică substanța lor fizică și potențialul de utilizare al acestora, valori care sînt lezate prin samavolnicie [8, p. 179-180]. În toate aceste ipoteze, bunul care constituie obiectul material al infracțiunii se află într-o situație de fapt modificată față de starea inițială, modificare determinată de săvîrșirea unor acte de sustragere, de fraudă ori de distrugere sau tulburare de posesie [3, p. 448-449].



În unele legislații penale străine, infracțiunile contra patrimoniului cunosc o anumită sistematizare ori clasificare. Aceste soluții de referință vor putea fi avute în vedere de legiuitorul român atât în opera de reformare a legislației penale, cât și în preocuparea de a răspunde exigențelor legate de aderarea la Uniunea Europeană.

Referințe bibliografice

1. *Declarația Universală a Drepturilor Omului.*
2. Gheorghe Nistoreanu, Alexandru Boroi. *Drept penal.* București: Ed. All Beck, 2002.
3. Vintilă Dongoroz. *Explicații teoretice ale Codului penal român,* vol. III, 1971.
4. Ilie Pascu, Valerică Lazăr. *Drept penal.* București: Ed. Lumina Lex, 2003.
5. Gheorghe Nistoreanu, Alexandru Boroi, Ioan Molnar, Vasile Dobrinou, Ilie Pascu, Valerică Lazăr. *Drept penal. Partea specială.* București: Ed. Europa Nova, 1997.
6. Gheorghe Beleiu. *Drept civil român.* București: Ed. Universul Juridic, 2001.
7. Ion Gorgăneanu. *Infrațiunea de înșelăciune.* București: Ed. Scaiu, 1993.
8. Ioana Vasii. *Drept penal. Partea specială.* Vol. II. Cluj-Napoca: Ed. Argonaut, 1999.

PRINCIPIUL AUTONOMIEI LOCALE

Dumitru RĂDUCANU,
doctorand

SUMMARY

Local autonomy does not mean a community right to govern itself in any matter, regardless of the relationship with similar mass and located at higher levels, or the center. Local materials are integrated (territorial) and legal sovereign state, which ensures their autonomy necessary to manage specific affairs, but only if it fits into state law.

1. Conceptul de autonomie locală

Autonomia locală este o formă modernă de exprimare a principiului descentralizării. Într-adevăr, descentralizarea administrativă reprezintă un principiu revendicat de doctrină și o tendință în evoluția administrației publice pentru realizarea autonomiei locale. La baza oricărei descentralizări se află ideea unei anumite autonomii locale.

Principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală, constând în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea – un sistem care implică autonomia.

Fără a determina în detaliu conținutul principiului autonomiei locale, Constituția României face câteva precizări:

- nominalizează autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe [5, p. 109];
- precizează natura juridică autorităților (consilii comunale, orașenești, municipale și ale primarilor), menționând că ele dispun de autonomie funcțională în soluționarea problemelor de interes local;

- stabilește natura juridică a consiliului județean – de autoritate a administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în scopul realizării serviciilor publice de interes județean;

- stabilește caracterul eligibil al consiliilor comunale, orașenești, municipale, ale celor județene, precum și ale primarilor;

- reglementează regimul juridic al numirii, atribuțiile principale și dreptul de control al legalității exercitat de prefect asupra actelor administrației publice locale.

Conform Legii administrației publice locale, „autonomia locală este administrativă și se exercită numai în cadrul legii”, „privește organizarea și funcționarea administrației publice locale și reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a rezolva și de a gestiona, în nume propriu și sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă” [7, p. 81].

Analizând definiția dată, se poate constata că legiuitorul a folosit o terminologie inadecvată și contradictorie, care nu reflectă realitățile legislative românești. Astfel, textul legal nu precizează care este deosebirea dintre dreptul și capacitatea efectivă a autorită-



țiilor locale în exercitarea atribuțiilor ce compun autonomia. Din acest punct de vedere, caracterul general al formulării dă posibilitate legiuitorului să găsească noi forme de manifestare a autonomiei, dar și de restrângere a acesteia, din moment ce se folosesc noțiuni vagi din punct de vedere logic.

Totodată, se sugerează identitatea de regim juridic în ceea ce privește aplicarea acestui principiu la nivelul tuturor colectivităților, avînd în vedere că prin colectivitate locală se desemnează totalitatea cetățenilor din unitatea administrativ-teritorială. În realitate și pe baza aplicării Legii administrației publice locale, județele nu au același regim juridic în ceea ce privește aplicarea principiului respectiv, comparativ cu orașele (municipiile) și comunele, din simplul motiv că autorităților reprezentative ale acestora nu li s-a conferit statutul de autorități autonome.

Raportîndu-ne la poziția în stat a diferitelor colectivități umane de pe teritoriul lui, ele vor putea fi considerate autonome în cazul în care vor fi în situația de a adopta norme juridice în condiții de independență față de autoritatea publică centrală.

Noțiunea de “autonomie” nu poate fi corect înțeleasă, dacă nu se are în vedere faptul că, într-o societate modernă, există o ierarhizare a normelor juridice în funcție de forța lor juridică mai mare sau mai mică. Pornind de la această diversificare a normelor juridice, gradul de autonomie a organului care le emite va putea varia, la rîndul său, după cum el este abilitat să emită legi sau acte normative subordonate legilor.

Va exista, astfel, o “autonomie legislativă”, atunci cînd unei colectivități umane i se recunoaște dreptul de a exercita ea însăși sau prin reprezentanți aleși de ea func-

ția legislativă. Este cazul structurilor-membre ale statelor federale, în care organele legislative proprii sînt competente să adopte legi în toate domeniile, cu excepția celor date, prin textul constituției, în competența organului legislativ federal. Dacă unei colectivități umane i se recunoaște numai dreptul de a adopta, direct sau prin reprezentanți, norme juridice cu o forță juridică subordonată legilor, ne vom afla în prezența unei “autonomii administrative” [3, p. 116].

Sfera de competență a colectivităților locale trebuie să fie stabilită prin constituție sau prin lege, iar inițiativa în cadrul acestor competențe nu poate fi limitată.

Privită exclusiv din punct de vedere administrativ, autonomia locală apare ca o ultimă treaptă de dezvoltare a descentralizării administrative, o formă de exprimare a acestui principiu.

În opinia unor autori, autonomia locală constă în repartizarea puterii de decizie între guvern, pe de o parte, și agenții locali, pe de altă parte (primari, consilii locale), care, într-o anumită măsură, sînt independenți de puterea centrală, avînd dreptul de a lua anumite măsuri, fără a cere aprobarea guvernului sau a fi cenzurați.

Conținutul concret al conceptului de autonomie locală se manifestă în limitele competenței materiale și teritoriale stabilite de lege, dar mai ales prin libertatea de a rezolva problemele colectivităților, în calitate lor de persoane juridice de drept public, proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local.

Autonomia locală se manifestă pe mai multe planuri:

- Pe planul *capacității juridice*, colectivitățile teritoriale locale sînt subiecte de drept distincte, avînd propriile interese publice.

- Pe plan *instituțional*, ele dispun de autorități administrative proprii, exterioare aparatului administrativ central.

- Pe planul *autonomiei decizionale*, aceste autorități au competențe proprii și iau decizii în interesul colectivităților pe care le reprezintă.

Totodată, autonomia locală nu poate fi efectivă fără prezența autonomiei în planul mijloacelor umane, materiale și financiare.

Autoritățile administrației publice locale sînt autonome, dar nu suverane. Pe de o parte, autonomia se manifestă numai la nivel administrativ, iar nu legislativ, ea nefiind o autonomie politică, ca în cazul federalismului.

Pe de altă parte, autoritățile administrației publice locale sînt supuse unui control administrativ specific – controlul de tutelă administrativă – din partea administrației publice centrale, control ce vizează protejarea intereselor publice ale Statului, respectarea legilor, fiind un control de legalitate, și nu unul de oportunitate.

Controlul de tutelă administrativă este unul special, care se poate exercita numai dacă legea îl instituie expres și numai în formele, cu procedurile și cu efectele stabilite expres prin lege.

Un aspect important al autonomiei locale privește dreptul colectivităților locale de a se asocia cu alte colectivități locale, în vederea îndeplinirii unor sarcini de interes comun în condițiile legii. De asemenea, ele pot coopera cu colectivitățile altor state.

Protecția legală a autonomiei locale se realizează prin dreptul colectivităților locale de a recurge la organele judecătorești pentru a-și asigura liberul exercițiu al atribuțiilor și pentru respectarea drepturilor conferite de constituție și de lege.



2. Dimensiunea externă a autonomiei locale

Dimensiunea externă, transfrontalieră a autonomiei locale a evoluat alături de dimensiunea tradițională a ei și are în vedere capacitatea colectivităților locale, reprezentate prin autoritățile administrative proprii, de a stabili raporturi juridice cu subiecte de drept public care se situează în afara granițelor țării căreia îi aparțin. În principiu, monopolul relațiilor cu societățile politice exterioare îl deține Statul. Colectivitățile locale, în calitate de societăți politice infrastatale, nu pot participa la clasicele relații internaționale [1, p. 56].

Problema relațiilor suprafrontaliere ale colectivităților locale este relativ recentă. La început (după cel de-al Doilea Război Mondial), relațiile suprafrontaliere priveau înfrățirea dintre localități. Sub influența a numeroși factori însă, cum ar fi condițiile geografice, schimburile economice, culturale, colectivitățile locale încep să stabilească relații directe cu omologii lor străini și cu organizații internaționale.

Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților locale sau autorităților teritoriale încearcă să stabilească, pe baza experienței anterioare, condițiile generale de dezvoltare a cooperării internaționale. Această convenție definește cei doi termeni a căror materializare reprezintă scopul acordului internațional: “cooperarea transfrontalieră” și “colectivitățile sau autoritățile teritoriale”.

Astfel, cooperarea transfrontalieră include “orice concentrare care vizează întărirea și dezvoltarea raporturilor de vecinătate între colectivitățile sau autoritățile teritoriale care depind de două sau mai multe Părți contractante, precum și de încheierea de acorduri și de aranjamente utile în acest scop”.

În ceea ce privește definiția autorităților sau colectivităților locale, aceasta privește “colectivități, autorități sau organisme care exercită funcții locale și regionale și sînt considerate ca atare de dreptul intern al fiecărui stat”.

Convenția-cadru lasă la latitudinea statelor definirea cadrului, formelor și limitelor cooperării, precum și a colectivităților sau autorităților teritoriale desemnate să le pună în practică.

Singura limitare pe care o resimt formele de colaborare privește competențele în materie de relații internaționale și de orientare politică prevăzute de dreptul intern și regulile de control sau de tutelă la care sînt supuse colectivitățile sau autoritățile teritoriale.

Convenția-cadru este completată de un Protocol adițional, ce reglementează condițiile și limitele în care se încadrează dreptul care aparține colectivităților sau autorităților locale de a încheia între ele acorduri ce se înscriu în materia cooperării transfrontaliere. Aceste condiții sînt următoarele:

- acordurile se încheie în domeniul competențelor naționale ale colectivităților sau autorităților locale semnate;
- acordurile se încheie conform procedurilor prevăzute de către statele cărora le aparțin colectivitățile sau autoritățile locale;
- acordurile se încheie respectîndu-se angajamentele internaționale ale statelor cărora le aparțin colectivitățile sau autoritățile locale;
- acordurile se încheie respectîndu-se, dacă este cazul, legislațiile naționale în legătură cu statutul organismelor de cooperare transfrontalieră.

Domeniile de aplicare a cooperării transfrontaliere privesc: mediul înconjurător, agricultura și amenajarea teritoriului, transpor-

tu, securitatea și telecomunicațiile; economia și piața muncii; protecția socială, sănătatea, muncitorii transfrontalieri; educația, cercetarea științifică, cultura.

O referire la cooperarea transfrontalieră a colectivităților teritoriale locale se găsește în „Declarația la nivel înalt de la Helsinki” din anul 1992, adoptată în cadrul procesului CSCE, care în paragraful 35 proclamă încurajarea cooperării transfrontaliere pe scară largă, inclusiv contactele umane, implicînd comunitățile și autoritățile locale de bază și regioanelor, această cooperare contribuind la depășirea inegalităților economice și sociale și întărind înțelegerea etnică, dezvoltînd relațiile de bună vecinătate între state și popoare.

Pentru Uniunea Europeană (care se preocupă de dimensiunea economică) trebuie amintit Tratatul asupra Uniunii Europene (Tratatul de la Maastricht) [1, p. 102].

În ceea ce privește reglementările naționale, Constituția română nu face nici o referire la acțiunea exterioară a colectivităților locale, însă nici nu interzice o activitate transfrontalieră a acestor colectivități.

Dimensiunea externă a autonomiei locale nu poate fi negată. La această concluzie se ajunge avîndu-se în vedere tratatele menționate, precum și legislațiile interne ale statelor din regiunea europeană.

Fiind o formă de manifestare a autonomiei locale, activitatea externă a colectivităților teritoriale locale trebuie să respecte, în primul rînd, caracterul unitar al statului. Totodată, activitatea externă a colectivităților teritoriale locale trebuie să urmărească numai satisfăcerea intereselor publice locale, și nu a unor interese publice naționale, care sînt realizate de Stat prin autoritățile sale. Ea trebuie să



respecte linia generală a politicii externe naționale, fiind supusă controlului de tutelă administrativă.

Constituția instituie, la nivelul administrației publice locale, regimul administrativ de descentralizare.

După cum arată unii autori, descentralizarea respectă unitatea și indivizibilitatea națională (proclamată constituțional) și, totodată, încurajează diversitatea locală (organizată legislativ), determinând, în acest fel, un mod de amenajare a puterii în cadrul Statului. Sînt edificatoare în acest sens dispozițiile din Constituția României, care precizează că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale.

Analiza dispozițiilor constituționale referitoare la administrația publică locală, a prevederilor Legii administrației publice locale, Legii alegerilor locale, precum și a unor opinii exprimate în doctrina românească pune în evidență principalele caracteristici ale administrației publice locale, astfel [6, p. 49]:

- administrația publică locală are la baza organizării și funcționării sale principiul autonomiei locale și cel al descentralizării serviciilor publice, reprezentînd expresia regimului descentralizării administrative aplicat la nivelul administrației publice românești;

- administrația publică locală cuprinde în sfera să autoritățile administrative autonome: comunale, orășenești și județene – consiliile locale și primarii, consiliul județean și serviciile publice organizate în subordinea ori sub autoritatea acestor autorități publice locale;

- raporturile dintre administrația publică organizată la nivelul comunelor și al orașelor și cea de la nivelul județului au la bază principiile autonomiei, legalității și co-

laborării în rezolvarea problemelor comune; în relațiile dintre ele nu există raporturi de subordonare;

- administrația publică locală rezolvă treburile publice locale și realizează servicii publice de interes județean, prin autorități administrative alese și prin referendum local, în condițiile legii.

Analiza conținutului și sferei de cuprindere a conceptului de autonomie locală presupune surprinderea determinărilor legale ale acesteia. Se disting, astfel, trei elemente ale autonomiei locale: organizatoric, funcțional și gestionar.

Autonomia locală se manifestă *organizatoric* prin alegerea autorităților administrației publice locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ-locală, prin posibilitatea recunoscută consiliilor locale de a adopta statutul localității, organizarea și numărul de personal, a organizării serviciilor publice locale și a înființării unor persoane juridice de drept public.

Autonomia organizatorică a acestor autorități presupune un nou tip de relații ce se stabilesc între acestea, pe de o parte, și alte autorități, pe de altă parte, respectiv, relații bazate pe principiile legalității, autonomiei și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Se constată, astfel, dispariția raporturilor de subordonare a autorităților administrației publice locale față de alte organe.

Funcțional, autonomia locală presupune consacarea principiului plenitudinii de competență în soluționarea problemelor de interes local, fără intervenția altor autorități.

Din punct de vedere *gestionar*, autonomia locală vizează competența autorităților locale ce decurge din calitatea de persoane juridice a unităților administrativ-teritoriale care gestionează patrimoniul local.

Descentralizarea administrativă în baza principiului autonomiei locale se face în legătură cu existența unei colectivități sociale locale, constituite în cadrul unor localități urbane sau rurale și în cadrul unor unități teritorial-administrative care grupează mai multe astfel de unități teritorial-administrative de bază, cum sînt la noi județele.

De multe ori, sarcinile colectivităților locale pentru satisfacerea intereselor publice locale sînt greu de realizat izolat, de fiecare colectivitate teritorială locală în parte. Cauzele pot fi diverse: de la puterea economică și cea financiară reduse ale unor colectivități locale, pînă la nevoile obiective de colaborare între un oraș mare și localitățile limitrofe, în care locuiesc mulți dintre cei care lucrează la oraș.

Cooperarea colectivităților teritoriale locale poate privi aspecte dintre cele mai diverse: de la aprovizionarea cu apă sau colectarea reziduurilor menajere, la drumurile publice sau transportul în comun.

Carta europeană a autonomiei locale reglementează în art. 10 dreptul de asociere a colectivităților teritoriale locale, prevăzînd dreptul acestora de a se asocia, în condițiile legii, între ele pentru realizarea sarcinilor de interes comun. De asemenea, dreptul lor de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor comune trebuie să fie recunoscut de Stat.

În țara noastră, legea nu interzice cooperarea dintre colectivitățile locale. Consiliul general al municipiului București și Consiliile locale pot aproba colaborarea sau asocierea pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes local. Colaborarea sau asocierea se realizează pe bază de convenții sau contracte de asociere, în care se prevăd și resursele financiare privind contribuția fiecărei admi-



nistrații publice locale implicate [2, p. 124]. Aceste convenții se încheie de ordonatorii principali de credite, în condițiile mandatelor aprobate de fiecare consiliu local și județean implicat în colaborare sau asociere. Fondurile necesare se asigură din bugetele locale. Se poate observa că aceste forme de cooperare între colectivitățile teritoriale sînt contractuale, legea nestabilind o formă de cooperare instituționalizată.

Colectivitățile sociale din unitățile administrativ-teritoriale de bază – comunele, orașele, municipiile – sînt grupate în colectivități teritoriale intermediare, care au problemele lor la acest nivel teritorial, probleme ce sînt prevăzute de lege și rezolvate pe bază și în executarea legii de organele lor competente.

Regionalizarea în România îmbracă forma cooperării dintre județe, colectivități teritoriale locale. Regiunea de dezvoltare se constituie la un nivel superior județelor, prin asocierea acestora. Ea nu se constituie nici prin asocierea colectivităților teritoriale locale de bază, nici prin participarea numai a unei părți din județ. Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională în România, stabilite prin lege, sînt:

- diminuarea dezechilibrelor regioanle existente, prin stimularea dezvoltării echilibrate, prin recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate, ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice, și preîntîmpinarea producerii de noi dezechilibre;

- pregătirea cadrului instituțional pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene și de acces la Fondurile structurale și la Fondul de coeziune ale Uniunii Europene;

- corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor, prin stimularea inițiativelor și valorificarea resurselor locale și regioanle, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și al dezvoltării culturale a acestora;

- stimularea coperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum și participarea regiunilor la dezvoltarea economică și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaționale la care România este parte.

Crearea regiunilor de dezvoltare este facultativă. Ele se constituie numai dacă și în măsura în care județele interesate o doresc. Județele nu pot fi obligate să facă parte dintr-o regiune de dezvoltare. Regiunea de dezvoltare se constituie printr-o convenție semnată de reprezentanții consiliilor județene și, respectiv, ai Consiliului general al municipiului București. Constituirea lor se aprobă prin hotărîre de guvern [5, p. 88].

Legea nu conține prevederi cu privire la necesitatea vecinătății între județele care hotărîsc crearea unei astfel de regiuni, însă, avîndu-se în vedere scopul legii, este evident că regiunile de dezvoltare trebuie să se circumscrie unei zone geografice care prezintă anumite trăsături comune.

Organul deliberativ al regiunii de dezvoltare este Consiliul pentru dezvoltare regională, compus din președinții consiliilor județene și cîte un reprezentant al consiliilor locale municipale, orășenești și comunale, desemnați din fiecare județ pe durata mandatului. Acest consiliu se bucură de autonomie regulamentară, adoptîndu-și pe baza regulamentului-cadru elabo-

rat de guvern propriul regulament de funcționare.

Fiecare regiune de dezvoltare dispune de o agenție de dezvoltare regională – organism neguvernamental, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică și care acționează în domeniul specific dezvoltării regionale. Agenția pentru dezvoltare regională administrează fondul pentru dezvoltare regioanlă, din care se finanțează programele de dezvoltare regională.

Referințe bibliografice

1. Alexandru I. *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană – Drept administrativ comparat*. În: *Drept administrativ al Uniunii Europene*. București: Lumina lex, 2006, 437 p.
2. Alexandru I. *Tratat de administrație publică*. București: Universul Juridic, 2008, 972 p.
3. Girleşteanu G. *Organizarea generală a administrației*. București: Universul Juridic, 2011, 260 p.
4. Miulescu N. *Știința administrației*. București: Universul Juridic, 2010, 288 p.
5. Munteanu C. D. *Administrația publică teritorială*. București: Universul Juridic, 2010, 418 p.
6. Trailescu A. *Drept administrativ*. Ediția 4. București: CH Beck, 2010, 432 p.
7. Vedinaș V. *Drept administrativ*. Ediția a IV-a revăzută și actualizată. București: Universul Juridic, 2009, 522 p.



VINOVĂȚIA – CONDIȚIE A RĂSPUNDERII CIVILE DELICTUALE ÎN DOCTRINA CONTEMPORANĂ A DIFERITELOR STATE

Tatiana IVANCOVA,
doctorandă

SUMMARY

In the following article, the author tried to explain the essence of some forms of the guilt as an important element of the institute of civil juridical responsibility, especially of dilectual one, founding, first of all, on study of doctrines from different states, stipulations of the laws of the Republic of Moldova, still discussable problem because there are different opinions and regulations regarding it. The author makes a reference to literature of specialty, laws dedicated to guilt, its forms in France, Germany, Russian Federation, Romania, and Republic of Moldova, under an actual contemporary aspect, on the basis of which the author makes a number of conclusions, by means of which it is distinguished the essence, characteristic features, forms, necessity and peculiarities of the guilt as a condition of contractual civil juridical responsibility, different opinions of different authors which are or are not supported by the author. In the article there is also mentioned that at an international level there were undertook the first attempts to create a unified regime of the term and forms of the guilt. The author refers just to the guilt in the framework of civil juridical dilectual responsibility.

SUMAR

În articolul ce urmează, autorul a încercat să explice esența unor forme ale vinovăției în calitate de element important al institutului răspunderii juridice civile, îndeosebi a celei delictuale, bazându-se mai ales pe studiul doctrinei diferitelor state, pe reglementările din legislația Republicii Moldova. Această problemă rămîne discutabilă pînă în prezent, deoarece există opinii și reglementări diferite ale ei. Autorul face o caracteristică a literaturii de specialitate, a legislației dedicate formelor vinovăției din Franța, Germania, Federația Rusă, România, Republica Moldova, sub aspect contemporan, în temeiul căruia autorul ajunge la un șir de concluzii prin care se evidențiază esența, caracterele și necesitatea formelor vinovăției, opiniile diverse ale diferiților savanți, care sînt sau nu sînt susținute de autor. În articol se menționează că la nivel internațional au fost întreprinse primele încercări de creare a unui regim unificat al noțiunii și formelor de vinovăție. Autorul se referă doar la vinovăția din cadrul răspunderii juridice civile delictuale.

Actualitatea acestei teme este evidentă, deoarece pentru a face o cercetare științifică națională este important să studiem și opiniile cercetătorilor din alte state asupra problemei abordate. Din analiza literaturii de specialitate ne convingem că vinovăția, în calitate de condiție a răspunderii juridice civile, nu s-a bucurat de atenția cuvenită a specialiștilor de la noi din țară, fiind studiată mai mult în așa țări ca Franța, Federația Rusă, Germania, România, iar opiniile doctrinarilor sînt destul de controversate.

Studiind literatura de specialitate și legislația în vigoare (art. 1398-1425 Cod civil al Republicii Moldova), s-a observat că for-

mele vinovăției din dreptul civil au servit drept temei de discuții privind utilizarea noțiunii de vinovăție, deoarece s-a stabilit că această noțiune este însoțită sau înlocuită de mai multe cuvinte, și anume: *culpă*, *vinovăție*, *greșeală*, care în diferite state au diferite sensuri. Astfel, apare necesitatea unei unificări de ordin terminologic, pentru o aplicare mai corectă a răspunderii juridice civile. În acest sens, se cere o modificare a CC RM, prin care să se precizeze noțiunile utilizate, așa cum s-a făcut în Codul penal al RM.

Doctrina din Republica Moldova nu conține nici o monografie dedicată vinovăției în dreptul civil sau „vinovăției drept condiție

a răspunderii juridice civile”; nu există monografii privind studiul vinovăției în alte domenii sau ramuri de drept. Nu există nici lucrări de cercetare științifică consacrate integral vinovăției. Unele aspecte ale vinovăției în calitate de condiție a răspunderii juridice sînt abordate de profesorul D. Baltag, care analizează această noțiune din punctul de vedere al teoriei generale a dreptului. Evidențiem lucrările sale „Teoria răspunderii și responsabilității juridice” [1], „Vinovăția – temei sau condiție a răspunderii juridice?” [2, p.18] și altele. Autorul, pentru a răspunde la întrebarea pusă în titlu, încearcă să elucideze modul în care ar trebui să fie aplicată vinovăția, de-



oarece domeniul studiat reprezintă câmpul unor aprinse și complicate controverse, cu un accentuat caracter filosofic. Dezbaterile la această temă, îndeosebi în doctrina penală, în ultimele decenii devin tot mai aprigi, determinînd nu doar schimbări de paradigme, ci și de soluții legislative. D. Baltag concluzionează că toate faptele ilicite, indiferent de natura lor și de forma de răspundere pe care o generează, pot antrena răspunderea numai în măsura în care autorul lor are o anumită poziție subiectivă față de consecințele negative produse de ele.

E. Cojocari, A. Bloșenco, Gh. Avornic, B. Sosna și alții de asemenea au studiat unele aspecte ale noțiunii de vinovăție în calitate de condiție a răspunderii juridice civile.

E. Cojocari a consacrat acestei probleme mai multe lucrări. Putem evidenția monografia „Drept civil. Răspunderea juridică civilă”, în care autoarea face o deosebire esențială între vinovăția ca o condiție a răspunderii civile contractuale și vinovăția ca o condiție a răspunderii juridice civile delictuale, evidențiind multe trăsături și caractere specifice [3]. Autoarea abordează această temă și într-un șir de articole științifice, cum ar fi: „Răspunderea civilă și categoriile ei” (*Analele ULIM. Drept*, vol. 2, Chișinău, 1997, p. 25-34), „Culpa și formele ei în dreptul civil” (*Symposia Professorum*, seria *Drept*, 2002), „Aplicarea răspunderii juridice delictuale pentru prejudiciile cauzate de minori”, (*Symposia Professorum*, seria *Drept*. Materialele sesiunii științifice din 10-11 octombrie, 2003. Chișinău, 2004, p. 97-101) [4-6], în care cercetează această noțiune, precum și formele ei.

Menționăm lucrările cu referință la vinovăția din cadrul răspunderii juridice civile delictuale scrise de A. Bloșenco. O deosebită atenție i se acordă acestei forme a vinovăției în lucrarea „Răspunderea juridică delictuală”. Autorul a semnat mai multe articole științifice în care se analizează noțiunea și conținutul prejudiciilor delictuale: „Răspunderea pentru prejudiciul cauzat de minori și persoane incapabile”, „Răspunderea pentru prejudiciul cauzat de un izvor de pericol sporit”; „Răspunderea pentru prejudiciul cauzat prin vătămarea sănătății” [7-9] etc.

În doctrina multor state, cum ar fi România, Franța, Republica Moldova, Federația Rusă, faptele ilicite sînt grupate în mai multe categorii. În doctrina română și cea din Republica Moldova clasificarea faptelor generatoare de răspundere civilă delictuală se face în baza diferitelor criterii. Astfel, în funcție de izvorul cauzator de fapte ilicite delictuale, deosebim răspunderea civilă delictuală pentru fapta proprie, răspunderea civilă delictuală pentru fapta altei persoane, răspunderea civilă delictuală pentru fapta produsă de lucruri, răspunderea civilă delictuală pentru fapta ilicită produsă de animale. Specifică doar pentru RM este răspunderea civilă delictuală pentru fapta producătoare de prejudicii prin produse defectuoase.

În categoriile indicate legiuitorul prevede cerințe concrete, dar variate referitoare la vinovăție. În conținutul p. (1) al art. 1398 CC RM se prevede că cel care acționează față de altul în mod ilicit, cu vinovăție, este obligat să repare prejudiciul patrimonial, iar în cazurile prevăzute de lege - și

prejudiciul moral cauzat prin acțiune sau omisiune. Deci, vinovăția trebuie să existe în toate cazurile de cauzare a prejudiciului în rezultatul unei acțiuni ilicite. Astfel, pentru aplicarea răspunderii civile delictuale pentru fapta proprie a acestei persoane fizice sau juridice este necesar de a stabili existența vinovăției în orice formă a ei.

Analizînd categoriile indicate mai sus, observăm că în unele vinovății se referă direct la persoana care a cauzat prejudiciul, adică este directă, și evident că față de această persoană se va aplica și răspunderea juridică civilă delictuală, iar în alte categorii răspunderea juridică civilă delictuală se va aplica față de alte persoane, iar vinovăția acestora se prezumă.

În continuare vom analiza lucrările privind vinovăția în răspunderea juridică civilă din România. Încă în anul 1946, în lucrarea savantului român Nicolae D. Ghimpa „Responsabilitatea civilă delictuală și contractuală” se examinează și vinovăția drept condiție a acesteia. Autorul, delimitînd cele două forme ale răspunderii civile, evidențiază și criteriile de delimitare a vinovăției în cele două forme [10, p. 62-78]. Prezintă interes deosebit lucrarea savantului I. Dogaru „Valențele juridice ale voinței”, în care autorul face o tangență între vinovăție și voință [11].

Dintre autorii români îl vom evidenția pe Ioan-Dorel Romoșan, care a semnat lucrarea „Vinovăția în dreptul civil român”. Acest savant a fost primul care a făcut o cercetare integrală și multispectuală a vinovăției în dreptul civil din România. În lucrarea menționată se constată că în dreptul civil vinovăția este un element esențial al



răspunderii, ea transformă ilicitul în imputabil, însă datorită complexității extraordinare a vieții sociale căreia îi vine în întâmpinare norma juridică civilă, nu se poate explica întotdeauna și evidenția suficient de clar prezența factorului subiectiv reproșabil în cadrul conduitei umane. Autorul arată că literatura de specialitate și practica judiciară au căutat soluții care să dea răspuns la asemenea întrebări, arătându-se că n-ar fi nici moral, nici drept ca autorul faptei ilicite, care are posibilități materiale, să nu participe, măcar în parte, la repararea prejudiciului. Cercetătorul abordează și alte probleme referitoare la vinovăție din dreptul civil, ținând cont de prevederile legale ale perioadei de pînă la 1999.

Dorim să menționăm o lucrare mai recentă a autoarei Lacrima Rodica Boilă, „Răspunderea civilă delectuală subiectivă”, în care, deși accentul se pune pe cercetarea răspunderii juridice civile delictuale subiective, totuși este cercetată destul de minuțios și vinovăția în calitate de element al acesteia. Specificul lucrării date mai constă și în insistența autoarei privind utilizarea noțiunii de culpă, și nu de vinovăție [13, p. 33-127].

Savanții M. Eliescu [14], Ion M. Anghel, Francisc Deak, Marin F. Popa [15], Tudor R. Popescu, Petre Anca [16], Traian Ionașcu, Eugen A. Barasch [17] și alții, cercetînd răspunderea juridică civilă, fac unele referințe și în legătură cu noțiunea de vinovăție în dreptul civil. Constantin Stătescu și Corneliu Bîrsan, în lucrarea „Drept civil. Teoria generală a obligațiilor” [18], fac o analiză minuțioasă a vinovăției – condiție sau element al răspunderii juridice delictuale,

și în linii mai generale se referă la vinovăție în răspunderea juridică civilă contractuală.

Principala caracteristică a poziției doctrinei franceze în domeniul răspunderii civile pentru fapta proprie o constituie interpretarea culpei civile ca fiind „o sursă de răspundere civilă”, prin includerea faptei ilicite în conținutul acesteia. Pentru obținerea reparării prejudiciului, victima trebuie să facă dovada existenței unui prejudiciu, culpei persoanei responsabile și legăturii de cauzalitate dintre acestea. În structura elementelor constitutive, culpa persoanei responsabile este interpretată din perspectiva componentelor sale, *ilicitețea și imputabilitatea* conduitei acesteia. În conținutul culpei este, astfel, inclus *elementul obiectiv*, care constă în săvîrșirea unei fapte sau omisiunea de a efectua o anumită activitate, prin care a fost încălcată o îndatorire sau o obligație juridică, precum și *elementul subiectiv*, cel al imputabilității conduitei adoptate, reprezentînd aptitudinea psihologică a persoanei de a înțelege semnificația faptelor sale și de a-și asuma răspunderea consecințelor lor.

Problema definirii culpei civile a preocupat doctrina și jurisprudența franceză încă din perioada redactării Codului civil francez, fiind esențială pentru angajarea răspunderii civile delictuale. Inițial, a fost considerat fundamentul unic al răspunderii pentru fapta proprie, fără a se face distincție cu privire la gravitatea culpei și trăsăturile sale specifice în anumite domenii. Ulterior, legea și jurisprudența au adăugat efecte particulare pentru anumite categorii de fapte ilicite, ceea ce a contribuit la reconstitu-

irea unei adevărate „ierarhii” în raport de gravitatea *culpei persoanei responsabile*.

Articolul 1382 C. civ. francez a instituit principiul general potrivit căruia culpa făptuitorului angajează răspunderea acestuia, fără nici o referire la natura obligațiilor încălcate, iar art. 1383 C. civ. francez a invocat simpla neglijență sau imprudența, prin încălcarea obligației generale de diligență și prudență. În literatura juridică franceză s-a exprimat de-a lungul timpului o diversitate de opinii privind conținutul culpei civile. În esență, controversele au privit raportul dintre *ilicitețea și imputabilitatea conduitei persoanei responsabile*. Majoritatea autorilor au considerat că în conținutul *culpei*, faptul generator de responsabilitate constă într-o acțiune sau o inacțiune care este în primul rînd *ilicită*, prin încălcarea drepturilor subiective și a intereselor legitime ale altor persoane, dar și *imputabilă* autorului său.

După gravitatea culpei, deosebim: *culpa intenționată*, caracterizată prin dorința de a dăuna, cum este *culpa de neiertat*, de o gravitate excepțională, întîlnită în cazul transportului aerian, maritim și în accidente de muncă, și *culpa gravă*, asimilată dolului, constatată, de obicei, la profesioniști, respectiv *culpa neintenționată*, în variantele neglijenței sau imprudenței.

Savanții G. Marty și alții au apreciat conceptul de ilicitețe *ambiguu, inutil și chiar periculos*, prin aceea că există riscul de a considera că împotriva celui care acționează respectînd obligația legală sau regulamentară, dar, cu toate acestea, cauzează altuia un



prejudiciu, nu se poate niciodată angaja răspunderea civilă, deoarece ar fi o eroare [19-20].

Oportunitatea includerii *imputabilității* ca element constitutiv al culpei civile a fost analizată prin prisma fundamentului subiectiv al răspunderii civile. Actele, pentru a fi culpabile, trebuie să fie imputabile autorului lor, deoarece acesta ar trebui să acționeze pe deplin conștient, avînd capacitatea de a înțelege consecințele socialmente periculoase ale faptelor sale. Această orientare doctrinară a acordat un rol preponderent funcției preventiv-educative a răspunderii, care acționează în scopul moralizării comportamentelor umane și sancționării făptuitorului.

Pentru autorii care au susținut orientarea răspunderii civile delictuale către un fundament obiectiv, imputabilitatea faptei delictuale nu este o condiție esențială, fiind suficientă constatarea încălcării unei obligații legal instituite prin adoptarea unei conduite ilicite. În susținerea acestei afirmații s-a exemplificat cu posibilitatea angajării răspunderii civile a persoanei juridice sau a persoanei fizice căreia, fie datorită vârstei fragede, fie datorită stării de sănătate fizică sau mentală, nu i se poate imputa vinovăția în comiterea faptei prejudiciabile, neavînd discernămintul faptelor sale.

Necesitatea asigurării unei protecții sporite victimei faptei ilicite prin aplicarea principiului fundamentării răspunderii pe ideea de risc a contribuit la *deformarea, marginalizarea, pînă la dispariția elementului imputabilității*, fiind angajată răspunderea chiar și în absența oricărei culpe. Discursul asupra inoportunității imputabilității ca element al culpei civile a

culminat cu propunerea unui nou fundament al răspunderii civile – cel al *culpei obiective* [21].

Doctrina franceză contemporană, aproape în unanimitate, consideră că imputabilitatea faptei este exterioară culpei delictuale. Această orientare poate susține angajarea răspunderii persoanei fără discernămint sau a persoanei juridice. Potrivit autorului Patrice Jourdain, imputabilitatea nu poate fi o condiție sau un element al culpei, deoarece nu este necesară angajării răspunderii, spre deosebire de răspunderea penală care, prin esența sa, este o răspundere strict personală, stabilită în raport de vinovăția făptuitorului [22].

În doctrina germană și în doctrina din alte țări cu orientare juridică germanică [23], a fost afirmată teoria „relativității aquilienne”, cu referire la distincția dintre caracterul relativ sau absolut al culpei civile. Potrivit acestei teorii, încălcarea obligației instituite într-o normă de conduită nu este culpabilă și, în consecință, generatoare de răspundere cu privire la anumite persoane care nu au discernămintul faptelor lor, față de care trebuie asigurată protecția. Această teorie și-a găsit ecou în doctrina din alte țări de orientare germanică, cum sînt Suedia, Turcia și Austria, fără a fi consacrată legislativ. De asemenea, a fost acceptată în Olanda și a avut o „bună primire” în Common Law (SUA și Anglia).

Doctrina franceză contemporană apreciază că ne aflăm într-un „impas” privind modul de interpretare a fundamentelor răspunderii civile, astfel cum sînt reglementate în Codul civil – „inima dreptului nostru privat”, față de realitățile societății moderne. Principiul răs-

punderii personale pentru culpă a dominat sistemul juridic francez pînă la sfîrșitul secolului al XIX-lea, cînd s-a pus problema fundamentării răspunderii pentru lucruri. Treptat, în alte domenii – răspunderea părinților, răspunderea comitenților sau răspunderea pentru ruina edificiilor – s-au consacrat fundamente obiective, riscul sau garanția, ajungîndu-se la extinderea acestora prin interpretarea aplicabilității lor aproape generale. În jurisprudență culpa este invocată tot mai puțin, doar în cazurile în care legea condiționează angajarea răspunderii de dovada unei conduite culpabile. Răspunderea obiectivă „cucerește tot mai multe teritorii”. În fața acestei realități juridice se ridică problema menținerii culpei subiective în fundamentarea răspunderii civile delictuale, ca un element de echilibru al întregului sistem juridic [24].

În literatura rusă de specialitate din toate perioadele de dezvoltare a Federației Ruse, de asemenea se întîlnesc lucrări consacrate atît nemijlocit vinovăției în dreptul civil, cît și vinovăției în contextul răspunderii juridice civile. Aici putem evidenția așa civilisti ruși cum ar fi Meer D.I., Șerșenevici G. F., Anenkov K. Această temă a fost cercetată mai fundamental de savantul din perioada sovietică Matveev G.K., care în 1951 a susținut teza de doctor cu tema: „Vinovăția drept condiție a răspunderii juridice civile în dreptul sovietic” [25].

Ca idee la nivel de principiu, vinovăția civilă a fost reglementată de CC al URSS, adoptat în anul 1964.

Trebuie de menționat că savanții ruși au două viziuni asupra noțiunii de vinovăție în drep-



tu civil. Astfel, O.S. Ioffe, G.K. Matveev, O.A. Krasavcikov, A.M. Beleakova, E.A. Suhanov, P.A. Sergheev, V.S. Tolstoi susțin concepția de vinovăție sub aspect psihologic. Alți cercetători sînt adepții concepției de vinovăție obiectivă. Aceștea sînt: M.M. Agarkov, S.S. Alekseev, M.I. Braghinski, V.V. Vitreanski. Nu putem să nu evidențiem așa savanți care, în contextul caracterizării răspunderii juridice civile, au acordat o mare atenție studiului vinovăției din dreptul civil, cum ar fi X.I. Șvarț, L.A. Lunț, I.B. Novîțki, V.A. Oighenziht, E.A. Pavlodski, M.G. Rozenberg, N.S. Malednin, O.V. Dmitrieva și alții.

Dintre autorii ruși contemporani care abordează noțiunea de vinovăție în dreptul civil îi putem evidenția pe Patențev D. A., Garamita V.V. cu lucrarea „Вина в гражданском праве” [27] și Idrisov H. V. cu monografia „Vinovăția drept condiție a răspunderii în dreptul civil din Rusia” [28]. Autorul Idrisov H.V. a studiat foarte serios această temă în teza de doctorat, pe care a susținut-o cu succes în 2010.

Alți autori moderni ruși care au studiat și au scris articole științifice la tema dată sînt: D. Bogdanov, „Vinovăția ca o condiție a răspunderii juridice civile (analiza teoriei și practicii judiciare)”, 2008; N. Soldatova, „Vinovăția ca temei pentru reparația prejudiciului moral (cînd legea prevede existența ei)”, 2005.

Mai multe articole științifice consacrate problemelor prejudiciului moral în care se analizează și vinovăția din cadrul legislației ruse, germane și americane sînt semnate de savantul rus A. Erdelevski: „Compensarea prejudiciului mo-

ral”; „Compensarea prejudiciului moral în Germania”; „Reglementarea juridică privind compensarea prejudiciului moral în SUA” și altele [29-31]. Putem menționa publicațiile cercetătorilor ruși care în lucrările lor, alături de repararea prejudiciilor în dreptul civil, au analizat și noțiunea de vinovăție: A. Kazanțev, „Reglementarea juridică de reparare a prejudiciului, cauzat salariaților la întreprinderi” [32]; S. Vorobiov, „Dezvoltarea contemporană a institutului compensării prejudiciului moral în dreptul rusesc” [33] și alții.

Doctrinarii ruși, discutînd despre vinovăție în calitate de condiție a răspunderii juridice civile delictuale, sînt preocupați de problema prezumției vinovăției. Astfel, opiniile privind acest subiect se împart în mai multe direcții. Majoritatea consideră că în dreptul civil vinovăția se prezumă [34, 35]. Unii susțin că în Codul civil al Federației Ruse există norme speciale care prevăd necesitatea dovedirii vinovăției [36]. Alții consideră că ea trebuie să fie prevăzută prin lege și nu e necesar să fie dovedită în procedura judiciară [37-39].

O problemă legată de importanța vinovăției în dreptul civil, care este abordată de savanții ruși și savanții din Kazahstan, este rolul vinovăției în repararea prejudiciului moral. Art. 364 al Codului civil al Republicii Kazahstan expres prevede că unul dintre criteriile importante în aprecierea valorii prejudiciului moral este vinovăția și gradele ei. Despre vinovăție în calitate de criteriu important de apreciere a valorii prejudiciului moral se subliniază și în art. 1083 al Codului civil al Federației Ruse. Astfel, putem concluziona că în

aceste țări s-a făcut un pas înainte în domeniul discutat.

Din analiza doctrinei din diferite state privind noțiunea de vinovăție în calitate de condiție a răspunderii juridice civile și celei delictuale reies următoarele concluzii:

1. Vinovăția în calitate de condiție sau element al răspunderii juridice civile a servit drept temă de studiu atît la nivel general, cît și în calitate de condiție în funcție de formele răspunderii juridice civile, și chiar separat în calitate de condiție a răspunderii juridice civile delictuale, de fiecare dată evidențindu-se particularitățile specifice ale acesteia.

2. Majoritatea doctrinarilor pledează pentru necesitatea păstrării vinovăției în calitate de condiție a răspunderii juridice civile și îndeosebi a răspunderii juridice civile delictuale, și sînt pentru creșterea importanței acesteia la aplicarea răspunderii juridice civile.

Referințe bibliografice

1. Baltag D. *Teoria răspunderii și responsabilității juridice*. Chișinău: ULIM, 2007.
2. Baltag D. *Vinovăția – temei sau condiție a răspunderii juridice?* Revista Națională de Drept, 2006, nr. 6, p. 18.
3. Cojocari E. *Drept civil. Răspunderea juridică civilă*. Chișinău: Ed. Business Elita, 2002.
4. Cojocari E. *Răspunderea civilă și categoriile ei*. Analele ULIM. Drept, vol. 2. Chișinău, 1997, p. 25-34.
5. Cojocari E. *Culpa și formele ei*



în dreptul civil. Symposia Professorum, seria Drept. 2002, p. 23.

6. Cojocari E. *Aplicarea răspunderii juridice delictuale pentru prejudiciile cauzate de minori*. Symposia professorum. Drept. Materialele sesiunii științifice din 10-11 octombrie, 2003, Chișinău, 2004, p. 97-101.

7. Bloșenco A. *Răspunderea pentru prejudiciul cauzat de minori și persoane incapabile*. Revista Națională de Drept, 3/19, 2002.

8. Bloșenco A. *Răspunderea pentru prejudiciul cauzat de un izvor de pericol sportiv*. Revista Națională de Drept, 12/21, 2001.

9. Bloșenco A. *Răspunderea pentru prejudiciul cauzat prin vătămarea sănătății*. Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova, 5/104, 2001.

10. Ghimpa Nicolae D. *Responsabilitatea civilă delictuală și contractuală*. București, 1946, p. 62-78.

11. Dogaru I. *Valențele juridice ale voinței*. București: Ed. științifică și enciclopedică, 1986, 201 p.

12. Romoșan Ioan-Dorel. *Vinovăția în dreptul civil român*. București: All Beck, 1999, 351 p.

13. Boilă Lacrima Rodica. *Răspunderea civilă delictuală subiectivă*. București: Ed. C. H. Beck, 2009, 439 p.

14. Eliescu M. *Răspunderea civilă delictuală*. București: Ed. Academiei, 1972.

15. Anghel Ion M., Deak Francisc, Popa Marin F. *Răspunderea civilă*. București: Ed. Științifică, 1970.

16. Popescu Tudor R., Anca Petre. *Teoria generală a obligațiilor*. București: Ed. Științifică, 1968.

17. Ionașcu Traian, Barasch Eugen A. *Răspunderea civilă delictuală. Culpă ca element al răspunderii*. SCJ, nr. 1/1970.

18. Stătescu Constantin, Bîrsan Corneliu. *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor*. București: Ed. ALL, 1995, p. 175-197.

19. Marty G. *Illicite et responsabilite*. Etudes juridiques offertes à L. Julliot de la Morandiere, 339 p.

20. Marty G., Raynaud P. *Droit civil. Les obligations*, 2-ed., tome I, Les sources, Sirey, Paris, 1965, 454 p.

21. Ph. le Tourneau. *La responsabilite civile des personnes atteintes d'un trouble mental*. La Semaine juridique, edition generale (JCP G.), 1971, 1, 2401 p.

22. Jourdain P. *Recherches sur l'imputabilite en matiere de la responsabilite civile et penale*, these Paris II, 1982.

23. Art. 823, cap. 2 din Codul civil german.

24. Rade Ch. *Reflexions sur les fondements de la responsabilite civile*. Recueil Dalloz, 1999, Chronique, p. 313-319. *L'impossible divorce de la faute et de la responsabilite civile*, în Recueil Dalloz, 1998, Chronique, p. 301.

25. Матвеев Г. К. *Вина как основание гражданско-правовой ответственности по советскому праву*, автореферат, Москва, 1951, 20 с.

26. Матвеев Г. К. *Вина в гражданском праве*. Киев: изд. Киев. унив., 1955, 308 с.

27. Патенцев Д.А. Гарамита В.В. *Вина в гражданском праве*. Москва, с. 22.

28. Идрисов Х. В. *Вина как условие ответственности в Российском гражданском праве*. Грозный, изд. ИГУ, 2008, с. 71.

29. Erdelevski A. *Compensarea prejudiciului moral*. Zakonnosty 5/36, 1997.

30. Erdelevski A. *Compensarea prejudiciului moral în Germania*. Zakonnosty, 7/44, 1997.

31. Erdelevski A. *Reglementarea juridică privind compensarea prejudiciului moral în SUA*. Zakonnosty, 6/47, 1997, p. 22-21.

32. Kazanțev A. *Reglementarea juridică de reparare a prejudiciului, cauzat salariaților la întreprinderi*. Rossiyskaya Yusticia 11/35, 1996.

33. Vorobiov S. *Dezvoltarea contemporană a institutului compensării prejudiciului moral în dreptul rusesc*. Rossiysky sudya 3/27, 2004.

34. Новицкий И.Б., Лунц Л.А. *Обязательственное право*. Москва, 1950, 319 с.

35. Богданов Д. *Вина как условие гражданско-правовой ответственности (анализ теории и судебной практики)*. Российский судья, 2008, № 4, с. 20.

36. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ *Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации*. СЗ РФ, 2003, № 2, с. 170.

37. Бабаев В.К. *Презумпции в советском праве*. Учебное пособие. Горький, 1974, с. 14.

38. Цуканов Н.Н. *О критериях правовой презумпции*. Законотворческая техника в современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сборник статей. Н.Новгород, 2001, 504 с.

39. Кузнецова О.А. *Презумпции в гражданском праве*. Санкт-Петербург, 2002, с. 25-26.



RESPONSABILITATEA FINANCIARĂ

Augustin PROCOPOVICI,
doctorand

SUMMARY

In determining financial liability concept and its essence: 1) financial liability is considered only in connection with the commission of illegal acts; 2) financial liability is analyzed both in relation to the commission of illegal acts, as well as in connection with lawful behavior. However some authors deny the existence of positive financial liability. We believe that liability should be analyzed and related to lawful behavior, which we will argue in the article below. Also not welcome the clot into a single notion of liability for unlawful acts committed a liability considered in connection with lawful behavior, consideration of which define positive financial liability separately from negative financial responsibility.

REZUMAT

În determinarea conceptului răspunderii juridice financiare și a esenței sale: 1) răspunderea financiară este analizată exclusiv în legătură cu comiterea unei fapte ilicite; 2) răspunderea financiară este analizată atât în legătură cu comiterea unei fapte ilicite, cât și în legătură cu comportamentul licit. Totodată, unii autori neagă existența răspunderii financiare pozitive. Considerăm că răspunderea juridică trebuie analizată și în legătură cu comportamentul licit, fapt pe care îl vom argumenta în articolul ce urmează. Nu considerăm bine-venită înglobarea într-o noțiune unică a răspunderii juridice pentru comiterea unei fapte ilicite cu răspunderea juridică analizată în legătură cu comportamentul licit, considerent din care definim răspunderea financiară pozitivă separat de răspunderea financiară negativă.

În prezent, în literatura juridică sînt două direcții de bază în determinarea conceptului răspunderii juridice și a esenței sale: 1) răspunderea juridică este analizată exclusiv în legătură cu comiterea unei fapte ilicite; 2) răspunderea juridică este analizată atât în legătură cu comiterea unei fapte ilicite, cât și în legătură cu comportamentul licit.

Filosofia analizează răspunderea socială reieșind din unitatea celor două aspecte ale ei – pozitiv și negativ, aspectul pozitiv constituind un important semn al acesteia [1, p. 68]. Răspunderea socială reprezintă genul față de răspunderea juridică, fapt ce nu trebuie neglijat în definirea răspunderii juridice. Răspunderea juridică dispune de semne ce o deosebesc de răspunderea socială, dar totodată ea nu pierde semnele determinante ale acesteia. Astfel, nu am putea nega faptul că răspunderea juridică ar avea o latură pozitivă. Răspunderea juridică trebuie analizată și în legătură cu

comportamentul licit, altfel analiza nu ar fi una completă. Totodată, nu considerăm bine-venită înglobarea într-o noțiune unică a răspunderii juridice pentru comiterea unei fapte ilicite cu răspunderea juridică analizată în legătură cu comportamentul licit. Din aceste considerente, definim răspunderea financiară pozitivă separat de răspunderea financiară negativă.

I. Alexeev menționează că termenul „răspundere” are mai multe sensuri. Chiar în cadrul unei și aceleiași științe (filosofie, sociologie, psihologie, drept etc.), termenul „răspundere” este folosit pentru caracterizarea diferitelor fenomene și pentru descrierea diferitelor laturi ale comportamentului subiecților [2, p. 83]. Termenul „răspundere juridică” poate fi folosit atât într-un sens larg, care include și responsabilitatea juridică, cât și într-un sens îngust, doar în legătură cu comiterea unei fapte ilicite. În limba rusă, termenul de “răspundere” nu are sinonime.

În limba română mai există și termenul de „responsabilitate”. Din punct de vedere juridic, cele două noțiuni nu trebuie confundate. Noțiunea de „responsabilitate juridică” urmează a fi utilizată (de fapt, după cum și există o tendință în doctrină) în cazul în care răspunderea juridică este analizată în legătură cu comportamentul licit (drept sinonim pentru „răspunderea juridică pozitivă”).

Aceste precizări sînt perfect valabile și pentru răspunderea financiară. După cum era și firesc, ca și în cazul răspunderii juridice, în cazul răspunderii financiare sînt autori care întrunesc într-o singură noțiune cele două forme ale sale, la fel cum sînd și opinii potrivit cărora nu există o responsabilitate financiară.

M. Razghildieva atrage atenție asupra faptului că argumentînd existența răspunderii financiare pozitive, autorii evidențiază semnele ei juridice, stabilesc corelația ei cu răspunderea socială, propun alte argumente, analiza cărora



deseori determină concluzia că există discordanțe în formulările conceptuale sau că acestea nu corespund normelor teoriei generale a dreptului. M. Razghildieva ajunge la concluzia că, în baza cercetării teoriilor de abordare a definirii și demonstrării aspectului pozitiv al răspunderii juridice financiare existente în literatura juridico-financiară, putem constata că poziția privind aspectul pozitiv al răspunderii juridice financiare este neîntemeiată, lipsește nivelul necesar de argumentare, volumul de bază al căreia nu rezistă unei analize critice [3, p. 5-14].

I. Belopaško, de asemenea, nu este de acord cu existența unei răspunderi financiare pozitive, criticând în special poziția acelor autori care definesc răspunderea pozitivă drept “dare de seamă pentru acțiunile sale”. Autorul menționează că constrângerea de a prezenta o dare de seamă pentru încălcarea săvârșită este interzisă de lege: principiul prezumției nevinovăției consfințit de Constituție. Învinitul nu este obligat să-și demonstreze nevinovăția [4, p. 54-63].

A. Musatkina recunoaște existența unei răspunderi financiare pozitive. Ea definește răspunderea financiară drept obligația subiecților raporturilor juridice financiare de a respecta prescripțiile normelor legislației financiare, ce se realizează în comportamentul licit, iar în cazul săvârșirii încălcării financiare – obligația delincentului de a suporta condamnarea și limitări cu caracter patrimonial sau nepatrimonial [5, p. 103-112].

I. Krohina reține următoarele trăsături general-teoretice ale răspunderii financiare: a) o determinare formală prin fixare în normele juridice; b) garantarea sa de către Stat; c) realizarea sa în două forme – pozitivă și negativă;

d) asigurarea sa prin măsurile de acțiune ale Statului – convingerea sau constrângerea; d) survenirea anumitor consecințe negative pentru delincent; e) realizarea sa în formă procesuală [6, p. 87-95].

I. Krohina menționează că esența răspunderii juridice financiare pozitive este dată de acțiunile conștiente ale subiecților dreptului financiar, îndreptate spre îndeplinirea obligațiilor ce le-au fost imputate și realizarea atribuțiilor financiare în limitele drepturilor de care dispun. Respectiv, temeiul acestei răspunderi este respectarea normelor juridice, nu săvârșirea încălcării financiare [6, p. 87-95].

Responsabilitatea financiară este consfințită în legislație. Legiuitorul folosește în cadrul legislației financiare termenul „responsabilitate”, ca răspundere pentru acțiuni prezente și viitoare. Astfel, în capitolul 6 din Codul fiscal, intitulat „Responsabilitatea de stingere a obligației fiscale”, sînt enumerate un șir de „responsabilități”. De exemplu, este menționat faptul că persoana cu funcție de răspundere, responsabilă de stingerea obligației fiscale a contribuabilului, este responsabilă de toate obligațiile fiscale ale contribuabilului, indiferent de data apariției lor (art. 181 CF). Legea nr. 847 din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar prevede, printre altele, că responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat revine guvernului (art. 31). Totodată, în aceeași lege legiuitorul a intitulat “responsabilități” articolul care prevede răspunderea juridică negativă: “pentru nerespectarea prevederilor legale privind formarea și utilizarea mijloacelor bugetare se aplică sancțiunile prevăzute de art. 53 din prezenta lege, de Codul penal al Republicii Moldova, de Codul cu privire la contravențiile

administrative și de alte acte legislative”, fapt care, considerăm noi, este rezultatul unei utilizări incorecte a terminologiei juridice.

În Regulamentul privind reglementarea valutară pe teritoriul Republicii Moldova, aprobat prin Hotărîrea CABNM din 13.01.1994, proces-verbal nr. 2, este prevăzută noțiunea de „persoană responsabilă a băncii” (precum și în alte acte normative emise de Banca Națională), ar putea produce confuzie noțiunea folosită în varianta rusă a Regulamentului menționat, în care apare îmbinarea “ответственное лицо банка”. Astfel, referitor la terminologia rusă este necesară precizarea că termenul “ответственное” este folosit nu în sensul că persoana în cauză ar suporta în permanență o răspundere negativă, ci în sensul răspunderii (responsabilității) pozitive (în limba rusă termenul „răspundere” nu are sinonime). Instrucțiunea privind angajamentele externe, aprobată prin Hotărîrea CABNM nr. 185 din 13.07.2006, prevede printre altele că responsabilitatea pentru corespunderea angajamentului extern prevederilor legislației Republicii Moldova o poartă rezidentul – parte a angajamentului extern. Astfel, după cum rezultă din sensul actelor normative, termenul „responsabilitate” este folosit de regulă, (spunem *de regulă*, întrucît mai sînt și cazuri de utilizare incorectă a terminologiei din domeniul răspunderii juridice) în înțelesul laturii pozitive a răspunderii.

Responsabilitatea financiară este direct consfințită și în constituție. Potrivit articolului 58 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice. Articolul 8 din Codul Fiscal prevede



nemijlocit obligația contribuabilului de a achita la buget, la timp și integral, sumele calculate ale impozitelor și taxelor, de a se pune la evidență la organul fiscal în a cărui rază își are sediul stabilit în documentele de constituire (înregistrare), să țină evidența contabilă conform formelor și modului stabilit de legislație etc. V. Kudreavțev corect indică asupra importanței categoriei obligației pentru latura pozitivă a răspunderii, menționând că conceptul de latură pozitivă a răspunderii juridice este mai larg decât o obligație. Acesta este un raport juridic ce constă din câteva elemente, iar fiecare raport juridic are cel puțin doi subiecți, drepturile și obligațiile cărora de regulă sînt corespondente [7, p. 286].

Însăși latura negativă a răspunderii financiare, cu o anumită doză de condiționalitate, ar putea fi numită răspundere pentru o conduită viitoare. Și aceasta întrucît răspunderea negativă are finalități pozitive, or ea urmărește scopul conștientizării de către subiect a comportamentului său, pentru ca pe viitor acesta să nu mai comită fapte ilicite. Mai mult, contribuabilul are dreptul, conform legii, să-și minimizeze povara fiscală. Acest drept al contribuabilului în literatura de specialitate este considerat drept unul fundamental. Încă în 1935, judecătorul american George Sanderlend a exprimat o poziție principială a Curții Supreme a SUA: „dreptul contribuabilului de a evita impozitele (...), prin folosirea tuturor posibilităților oferite de lege, nu poate fi contestat de nimeni” [8, p. 78].

A. Goghin definește latura pozitivă a răspunderii fiscale drept obligația juridică a subiectului de a acționa în strictă conformitate cu cerințele legislației fiscale [9, p. 17]. Această poziție reflectă

conceptul general-teoretic al responsabilității juridice ca varietate a obligației juridice, dar din perspectiva specificului legislației fiscale. Codul fiscal analizează obligația fiscală drept model, drept moștră a comportamentului licit al persoanelor obligate să achite impozite și taxe, ceea ce atribuie impunerii fiscale transparența ce le permite persoanelor obligate să vadă clar granițele statutului lor juridic [10, p. 21]. Răspunderea financiară este un element al statutului financiar-juridic al persoanelor fizice și juridice, asupra cărora își răsfrînge acțiunea legislația financiară, iar obligația fiscală este măsura comportamentului necesar în raporturile juridice financiare.

Obligația fiscală este un concept îngust și reflectă doar specificul responsabilității financiare a contribuabililor. În domeniul responsabilității financiare este necesară definirea obligației financiare, care ar cuprinde obligațiile subiecților raporturilor juridice bugetare, valutare și fiscale. De exemplu, asupra participanților la raporturile juridice bugetare se răsfrînge obligația de a folosi mijloacele bugetare potrivit destinației, obligația transferării mijloacelor bugetare în termen etc.

Obligațiile instituțiilor financiare au specificul lor. Conform Legii nr. 548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și Legii nr. 550 din 21.07.1995 cu privire la instituțiile financiare, instituțiile financiare sînt obligate să-și asigure propria stabilitate; să mențină în permanență un capital adecvat și resurse lichide suficiente, în corespundere cu tipul activității lor financiare, și să asigure diversificarea activelor potrivit riscului pierderilor; să respecte principiile de administrare și principiile contabile recunoscute,

în conformitate cu cerințele legii și ale actelor normative emise de Banca Națională. Obligația financiară este una integratoare, care cuprinde diverse obligații consfințite în actele normative care alcătuiesc legislația financiară. Întru-nirea tuturor acestor obligații într-o singură grupă – cea a obligațiilor financiare – este permisă de faptul realizării lor în cadrul raporturilor juridice financiare. Raporturile juridice valutare, bugetare, bancar-publice și fiscale sînt varietăți ale raporturilor juridice financiare.

În norma care prevede răspunderea financiară sînt formulate obligațiile subiecților raporturilor juridice financiare. Ea prevede modelul viitorului comportament licit sau ilicit și consecințele juridice pentru cele două cazuri. Norma financiară consfințește răspunderea financiară, latura sa care va fi realizată depinde deja de comportamentul subiectului raportului juridic financiar.

Responsabilitatea financiară trebuie analizată prin prisma categoriei “obligație financiară”. Dacă obligația respectării normei financiare lipsește, atunci lipsește și responsabilitatea financiară. Obligația financiară a subiectului raportului juridic financiar este temeiul responsabilității financiare. Mulți teoreticieni cunoscuți subliniază importanța existenței obligației pentru existența răspunderii pozitive [7, p. 286], or dreptul financiar, ca și oricare altă știință juridică ramurală, în cercetările sale trebuie să se bazeze pe realizările teoriei generale a dreptului.

Potrivit cercetătoarei M. Razghildieva, reducerea răspunderii, în înțelesul său pozitiv, la obligația subiectului nu este tocmai corectă, întrucît răspunderea prezintă o obligație doar într-o singură formă de manifestare a sa, și anume:



cerința socială de a aprecia comportamentul său viitor din poziția necesarului și posibilului. Această obligație însă nu are un caracter juridic, ea nu este consfințită de drept [3, p. 5-14]. Nu putem fi de acord că o asemenea obligație nu ar avea un caracter juridic, or atitudinea conștientă a individului se formează inclusiv sub influența normelor juridice. Norma juridică financiară este premisa formală a responsabilității financiare. Caracterul juridic al responsabilității financiare rezultă nemijlocit din consfințirea sa în norma financiară sub forma unui anumit model de comportament.

Comportamentul licit nu poate exista fără ca modelul său să fie prevăzut de norma juridică. Răspunderea financiară se conturează în norme financiare, stabilirea ei are loc pînă la survenirea comportamentului licit ori ilicit. Răspunderea financiară trebuie să consfințească în normele sale cele mai progresive modele de comportament și să interzică (să preîntîmpine) faptele ilicite, social prejudiciabile și periculoase [11, p. 73]. Totodată, D. Vinițki menționează că impunerea fiscală se bazează pe înțelepciunea și conștiinciozitatea contribuabililor [12, p. 56-94].

Sînt relevante în acest context observațiile lui L. Barac, potrivit cărora dacă răspunderea juridică este mai mult de ordin normativ, ține de domeniul autorității publice și vizează, în fapt, respectarea sau nerespectarea unor prescripții ale normelor juridice, fiindu-i indiferentă poziția individului în raport cu aceste prescripții, căci ea nu presupune din partea acestuia nici opțiune, nici interes, nici convingere ori inițiativă, responsabilitatea juridică este tot de ordin normativ, dar mai mult valoric, pentru că in-

dividul se raportează la valorile exprimate și conținute de sistemul normativ-juridic al societății prin prisma propriilor sale opțiuni, interese, creîndu-și un sistem propriu valoric în raport cu care își manifestă atitudinea [13, p. 25].

Considerăm că în cazul responsabilității financiare, înțietatea în raport cu caracterul valoric o deține caracterul normativ, avînd în vedere, în primul rînd, specificul obligațiilor financiare (de regulă, impozitele se plătesc nu din conștientizarea necesității acestora pentru binele întregii comunități, ci sub influența eventualelor sancțiuni în caz de neachitare).

Constrîngerea statală, consfințită în sancțiunea normei financiare, este un semn obligatoriu al responsabilității financiare. În acest caz, spre deosebire de latura negativă a răspunderii financiare, constrîngerea statală se realizează la nivel psihologic, drept pericol al survenirii consecințelor negative în cazul încălcării cerințelor dispoziției normei financiare. Astfel, responsabilitatea financiară este chemată să reflecte legătura dintre dispoziție, sancțiune și coduita licită.

Obligația financiară nu epuizează întreaga responsabilitate financiară. În raporturile juridice reale aceasta se manifestă în conduita licită a subiecților răspunderii financiare, care se asigură prin constrîngere, convingere și stimulare financiară. Dacă responsabilitatea financiară nu este asigurată prin măsuri de constrîngere, convingere și stimulare, ea devine lipsită de „apărare”. Răspunderea retrospectivă fără de cea pozitivă este lipsită de sens, iar cea pozitivă fără de cea retrospectivă este fără de apărare, întrucît nu are asigurare [11, p. 92].

După părerea noastră, stimula-

rea în drept reprezintă, într-adevăr, una dintre manifestările responsabilității juridice. Ea apare în calitate de etalon de măsură în două sensuri: în primul rînd, ca instrument care propagă comportamentul licit activ și, în al doilea rînd, ca reacție la merite și obținerea de rezultate de utilitate socială [14, p. 60].

În măsurile de stimulare se obiectivează responsabilitatea juridică, ea se transformă într-un proces real, la fel cum se transformă în sancțiune obligația subiectului de a da socoteală după ce a comis fapta ilicită. În actul de aplicare a legii care reflectă măsurile de stimulare a unui subiect, se indică calificativul comportamentului subiectului drept comportament aprobat de societate, exact cum se întîmplă și în cazul invers – sentința califică drept negativ comportamentul subiectului faptei ilicite [15, p. 36].

Normele răspunderii financiare influențează voința și conștiința participanților la raporturile juridice financiare. Influența reiese din regulile de comportament conținute în dispoziția normei financiare și constă însăși în explicarea regulii de comportament. Ea este îndreptată spre voința și conștiința subiecților răspunderii financiare și are drept rezultat elaborarea unei convingeri psihice lăuntrice. Simțul datoriei, al responsabilității nu este însăși răspunderea financiară pozitivă, el este latura sa subiectivă.

Influența la nivelul sancțiunii normei financiare are loc în privința persoanelor tentate să săvîrșască încălcarea financiară. Specificul influenței sancțiunilor în realizarea comportamentului licit constă în aceea că ele nu se realizează, dar informează subiectul despre posibilele consecințe negative în caz de încălcare a normei financiare. Constrîngerea statală în cazul



unui comportament responsabil din partea subiectului răspunderii financiare acționează doar la nivel psihologic în forma amenințării aplicării sancțiunii prevăzute de norma răspunderii financiare.

Unii subiecți ai dreptului financiar îndeplinesc obligațiile ce le sînt imputabile în virtutea conștientizării datoriei lor sociale, alții – în virtutea posibilității aplicării pedepsei pentru comportamentul ilicit. Din acest considerent, în general răspunderea pozitivă are un caracter benevol, deși este posibil și un anumit nivel al constrîngerii statale în forma amenințării survenirii urmărilor negative. Adică aceasta este doar un mijloc de a preîntîmpina încălcările legislației financiare [6, p. 87-95].

Este discutabil și semnul răspunderii financiare pozitive, care presupune existența aprobării comportamentului licit al subiectului dreptului financiar, menționează M. Razghildieva. Potrivit autorului, faptele care merită aprobarea sînt scoase la iveală în cadrul aceluiași acțiuni ce au drept scop stabilirea încălcărilor, adică în procesul controlului financiar. Or esența controlului este anume scoaterea la iveală a încălcărilor, și nu a temeiurilor pentru aprobare. Mai mult decît atît, a constata înseamnă „a stabili situația sau starea unui lucru, existența unui fapt, a unui adevăr”, iar aprobarea nu poate fi decît o posibilă consecință a constatării faptului comportamentului licit. În actele procesuale întocmite în rezultatul controlului sînt fixate încălcările constatate sau lipsa acestora și corespunderea activității subiectului dreptului financiar cerințelor legislației. În ce formă atunci se realizează aprobarea? Dreptul nu este interesat despre cum acționează omul, dacă acesta nu încalcă inte-

relese și drepturile altor persoane. Din acest considerent, aprobarea oricărui comportament licit, cu excepția celui stimulat, nu are un caracter juridic, respectiv aprobarea comportamentului financiar licit nu poate fi inclusă în structura noțiunii „răspundere financiară pozitivă” [16, p. 373].

Considerăm că scopul unui control nu este doar scoaterea la iveală a încălcărilor, ci și constatarea comportamentului licit și stimularea acestuia. Organele fiscale efectuează controale fiscale, Curtea de Conturi exercită controlul asupra formării, administrării și întrebuirii resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public, Banca Națională exercită controlul asupra activității instituțiilor financiare, inclusiv pentru a evalua care este situația de fapt la zi, pentru a-i descuraja pe cei tentați să comită încălcări financiare. Comportamentul financiar licit și aprobarea sa sînt reflectate în actul procesual corespunzător (de exemplu, rapoartele Curții de Conturi care sînt publicate în Monitorul Oficial al RM).

Menționînd că răspunderea financiară pozitivă se bazează pe principiile conștiințiozității activității antreprenoriale și justiției sociale, I. Krohina reține următoarele semne juridice pentru aceasta [6, p. 87-95]:

- este indispensabil legată de normele dreptului financiar ce stabilesc statutul juridic financiar al subiectului;
- este o obligație juridică, condiționată de statutul juridic financiar;
- este garantată de constrîngerea statală;
- se realizează benevol în forma comportamentului licit;
- este aprobată (în unele rapoarturi juridice financiare chiar stimulat) de Stat;

• se realizează în cadrul raporturilor juridice financiare generale.

Noi reținem următoarele semne ale responsabilității financiare:

- normativitate;
- existența obligației financiare;
- atitudine conștientă;
- garantare prin constrîngere sau stimulare din partea Statului (aplicarea ultimei trebuie analizată drept semn facultativ, întrucît nu orice comportament licit determină aplicarea măsurilor stimulative);
- comportament financiar licit.

Reieșind din semnele menționate, propunem următoarea definiție a responsabilității financiare: *responsabilitatea financiară este obligația juridică normativă de a respecta prevederile normei financiare, realizată în cadrul unui comportament financiar licit, în virtutea unei atitudini conștiente sau a posibilității constrîngerii/stimulării din partea Statului.*

Recenzent:

Dumitru BALTAG,
doctor habilitat în drept,
profesor universitar

Referințe bibliografice

1. Р. И. Косолапов, В. С. Марков. *Свобода и ответственность*. Москва: Политическая литература, 1969.
2. И. А. Алексеев. *К вопросу о понятии ответственности в системе права*. В: Государство и право, № 2, 2009.
3. М. Б. Разгилдиева. *К вопросу о позитивной финансово-правовой ответственности*. В: Государство и право, № 12, 2009.
4. Ю. Н. Белашапоко. *Правонарушение и ответственность в финансовом и налоговом праве Российской Федерации*. В: Правоведение, № 5, 2001.



REGLEMENTAREA JURIDICĂ A PARTICIPĂRII CETĂȚENILOR LA ADMINISTRARE PRIN INTERMEDIUL REPREZENTANȚILOR LOR

Veaceslav SCRIPNIC,
doctorant

SUMMARY

This article express juridical regulation of participation of the citizens for administration of intermediary its representatives and some necessary changes according to the author on purpose to democratize (liberalize) that process.

REZUMAT

Articolul dat redă procesul reglementării juridice a participării cetățenilor la administrare prin intermediul reprezentanților lor și unele remanieri necesare în viața autorului în scopul democratizării procesului indicat.

Ar fi fost ideal dacă întregul popor ar participa direct la procesul de conducere a societății, la procesul de adoptare a legilor și la organizarea executării lor. Luînd în considerație faptul că statele nu pot crea condiții pentru ca întregul popor să legifereze, să ia decizii asupra unor probleme etc., a apărut necesitatea de a găsi o soluție adecvată de participare a persoanei la administrare, și anume: prin reprezentanții pe care îi desemnează. Aceasta înseamnă că poporul deleghează exercitarea dreptului ce îi revine unor reprezentanți ai săi aleși pe bază de alegeri libere. Aceștia dispun de dreptul, în numele celor ce i-au ales, de a rezolva problemele societății și ale statului, conform constituției. Astfel se creează în societate organisme de guvernământ: Parlamentul, Președinția, Guvernul.

Constituția Republicii Moldova în art. 60 stipulează că: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului”, ceea ce înseamnă că parlamentul trebuie să exprime voința întregului popor, ea găsindu-și obârșia în suveranitatea națională,

în puterea poporului. În această calitate parlamentul trebuie să reprezinte întreaga societate, și nu o parte din ea.

Din prevederile Constituției reiese că din momentul delegării deputatului în parlament, el urmează să activeze în interes propriu sau partinic, ci în numele poporului și pentru popor. De facto, noi ne ciocnim de realitatea că partidul de guvernământ își îndeplinește doar programul său.

Plus la aceasta, în virtutea faptului că parlamentul nu este un simplu organ reprezentativ al poporului, ci este organul său reprezentativ suprem, reiese că partidul de guvernământ, avînd majoritatea în parlament, promovează legile care îi convin acestui partid, dar nu întregului popor. Or parlamentul este unica autoritate legislativă în Republica Moldova. Reiese că cetățeanul care nu a votat partidul de guvernământ nu mai poate pretinde la o adoptare a legii pe care a sperat-o el.

Puterea executivă în Republica Moldova, conform constituției, se realizează pe plan organizațional și funcțional cu un caracter bicefal, adică prin două autorități: președin-

5. А. А. Мусаткина. *Финансовая ответственность как вид юридической ответственности*. В: Журнал российского права, № 10, 2005.

6. Ю. А. Крохина. *Теоретические основы финансово-правовой ответственности*. В: Журнал российского права, № 3, 2004.

7. В. Н. Кудрявцев. *Закон, поступок, ответственность*. Москва: Наука, 1986.

8. M. Langer. *Practical International Tax Planning*. New York, 1979.

9. А. А. Гогин. *Проблемы налоговой ответственности*. Тольятти: ВУИТ, 2003.

10. О. Е. Щербакова. *Государственно-властные принуждения за совершение налогового правонарушения: постановка проблемы*. В: Банковское право, 2003.

11. Р. Л. Хачатуров, Р. Г. Ягутян. *Юридическая ответственность*. Тольятти: МаБиБД, 1995.

12. Д. В. Винницкий. *Принцип добросовестности и злоупотребления правом в сфере налогообложения*. В: Право и экономика, № 11, 2003.

13. L. Barac. *Răspunderea și sancțiunea juridică*. București: Lumina Lex, 1997.

14. D. Baltag. *Teoria răspunderii juridice: aspecte doctrinare, metodologice și practice*. Teză de doctor habilitat în drept. Chișinău, 2008.

15. Д. А. Липинский. *Формы реализации юридической ответственности*. Тольятти, 1999.

16. В. М. Сырых. *Теория государства и права*. Москва: Юстицинформ, 2006.



tele Republicii Moldova și guvernul, care, fără a se subordona una celeilalte, exercită atribuții proprii, de natură administrativă, anume precizate de lege. Între aceste două autorități sînt statornicite numai raporturi de colaborare și de participare în exercitarea unora dintre atribuțiile prevăzute de constituție.

Dreptul persoanei de a alege președintele Republicii Moldova. Instituția președintelui Republicii Moldova a fost instituită în anul 1990. Legislația în vigoare de atunci prevedea alegerea președintelui de către parlament. Peste un an, în 1991, prin Legea nr. 720-XII din 18 septembrie 1991 „Cu privire la alegerile președintelui Republicii Moldova”, pentru alegerea președintelui a fost stabilit sufragiul universal direct, confirmat mai apoi în Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, art. 78. Ulterior, faimosul act de modificare și completare a Constituției Republicii Moldova din 5 iulie 2000, prin Legea nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 a instituit alegerea președintelui Republicii Moldova de către parlament. Astfel, conform redacției actuale a art. 78 din constituție, președintele Republicii Moldova este ales de parlament prin vot secret.

Președinte al Republicii Moldova poate fi ales cetățeanul cu drept de vot care are 40 de ani împliniți, a locuit sau locuiește permanent pe teritoriul Republicii Moldova cel puțin 10 ani și posedă limba de stat. Este ales cetățeanul care obține votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși. Dacă nici un candidat nu întrunește numărul necesar de voturi (61), se organizează al doilea tur de scrutin între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului descrescător de voturi obținute în primul tur. Dacă și în turul al doilea nici un candi-

dat nu întrunește numărul necesar de voturi, se organizează alegeri repetate. În cazul în care și după alegerile repetate președintele Republicii Moldova nu este ales, președintele în exercițiu dizolvă parlamentul și stabilește data alegerilor în noul parlament. Rezultatul alegerilor pentru funcția de președinte al republicii este validat de Curtea Constituțională. Candidatul a cărui alegere a fost validată depune jurământul în fața parlamentului și a Curții Constituționale cel târziu la 45 de zile după alegeri. Mandatul președintelui Republicii Moldova durează patru ani și se exercită de la data depunerii jurământului. Președintele își exercită mandatul pînă la depunerea jurământului de către președintele nou ales. Constituția Republicii Moldova prevede *expressis verbis* doar două condiții pentru prelungirea mandatului prezidențial: în caz de război și în caz de catastrofă.

Cercetînd problema reglementării juridice a participării persoanei la exercitarea puterii prin reprezentanți, nu putem să nu ne oprim asupra aspectului dreptului cetățeanului de a revoca reprezentanții aleși, dacă aceștia nu îndeplinesc speranțele și năzuințele poporului care l-au ales. Responsabilitatea în fața legilor este una dintre trăsăturile fundamentale ale regimurilor democratice. Este o obligație ce revine reprezentanților oficiali de a îndeplini îndatoririle corect și de a răspunde pentru modul în care își îndeplinesc atribuțiile și îndatoririle. Această abilitate se poate exprima prin: (a) răspunderea președintelui față de popor; (b) răspunderea colectivă a miniștrilor dintr-un guvern față de parlament; (c) răspunderea deputaților față de alegătorii lor; (d) răspunderea funcționarilor publici pentru legalitatea deciziilor luate.

Răspunderea colectivă a miniștrilor dintr-un guvern prevede ca fiecare ministru să poarte responsabilitate nu numai pentru activitatea sa, ci și pentru activitatea altor miniștri. Ministrul nu poate să nu fie de acord cu acțiunile guvernului în întregime, în acest caz el trebuie să-și dea demisia. Atunci cînd printr-o interpelare se atacă politica generală a guvernului, este pusă în joc răspunderea colectivă a miniștrilor. Votul de încredere privește întreg guvernul. Atunci cînd interpelarea vizează numai un singur ministru, votul de încredere îl privește numai pe acesta. Dacă primul-ministru se solidarizează cu ministrul vizat, votul de încredere se referă la întreg guvernul.

Răspunderea politică a miniștrilor implică, în conformitate cu opinia unor autori, o culpă a celui ce răspunde, implicit încălcarea unor norme și principii de drept, cele ale dreptului constituțional sau, după caz, ale dreptului administrativ. După alți autori, răspunderea colectivă echivalează cu lipsa de răspundere. Guvernul poartă răspundere politică în fața parlamentului. Demiterea este cea mai severă sancțiune în cazul răspunderii politice a guvernului. Cu toate acestea, răspunderea politică a miniștrilor nu este suficientă pentru a asigura o bună guvernare, opinează M. Orlov.

Responsabilitatea politică cuprinde și noțiunea de „responsabilitate ministerială”. Se cere a face o distincție între „responsabilitate ministerială” și „responsabilitate guvernamentală”, așa cum s-a făcut în constituțiile mai multor țări.

În dreptul constituțional al mai multor țări se dă preferință noțiunii „responsabilitate ministerială”. Prin folosirea sintagmei „Lege privind responsabilitatea ministerială” este limpede că s-a vrut a



se conferi acestui act normativ un conținut mai larg, care să excedeze responsabilitatea guvernamentală, incluzând, după opinia noastră, și responsabilitatea altor persoane care, nefiind membri ai guvernului, dețin demnități asimilate cu funcția de ministru.

Prin urmare, conținutul Legii privind responsabilitatea ministerială nu trebuie limitat numai la cazurile de „răspundere și pedepsele membrilor guvernului”, ci trebuie să cuprindă norme care privesc și funcțiile asimilate cu funcția de ministru, chiar dacă unele dintre aceste norme sînt aplicabile numai membrilor guvernului, astfel nu se poate explica de ce legiuitorul constituant s-a referit la responsabilitatea ministerială, și nu la „responsabilitatea guvernamentală”.

Ideea responsabilității ministeriale a pornit de la conștientizarea faptului că puterea executivă trebuie să aibă responsabilitatea tuturor acțiunilor sale. Această responsabilitate a puterii executive nici în regimurile monarhice, caracterizate prin lipsa absolută a răspunderii suveranului, nici în cele republicane nu poate să cadă asupra șefului statului. Responsabilitatea prezidențială este limitată și nu se poate întinde asupra tuturor faptelor guvernului, de aici și responsabilitatea miniștrilor, care sînt auxiliari șefului de stat. Responsabilitatea puterii executive reprezintă o condiție esențială a democrației, a statului de drept. Avînd în vedere faptul că miniștrii au libertate deplină de decizie, s-a considerat că este corect ca ei să fie răspunzători pentru actele abuzive sau ilegale pe care le comit.

Sistemul responsabilității ministeriale a devenit unul dintre princi-

piile democrației în majoritatea statelor. El constituie fundamentul sistemelor de guvernămînt democratice, sub toate cele trei aspecte ale sale: responsabilitățile politică, penală și civilă. Din păcate, pentru guvernării din Republica Moldova adoptarea legii care să reglementeze propria răspundere nu este o urgență. Legislația Republicii Moldova nu reglementează tragera la răspundere juridică (penală și civilă) a miniștrilor. „Or astfel de prevederi trebuie să existe, după modelul statelor democratice, și să fie cuprinse într-o lege specială, care să reglementeze răspunderea ministerială pentru cele mai frecvente și periculoase fapte, săvîrșite de miniștri în exercițiul funcției, să stabilească pedepse adecvate și o procedură deosebită, pentru ca aceștia să nu poată influența organele de anchetă și de judecată, avînd în vedere puterea și autoritatea de care dispun. În lipsa unei legi speciale, miniștrii, în caz de săvîrșire a unei infracțiuni, poartă răspundere după regulile generale stabilite de legislația penală, fără a se ține cont de faptul că postul pe care îl ocupă persoana respectivă poate intimida organul de cercetare și anchetă penală” [2, p. 77].

Așadar, responsabilitatea ministerială, ca principiu, este considerată legitimă, justă și necesară. Este legitimă, deoarece este drept ca fiecare cetățean care ocupă o funcție a statului să fie responsabil pentru actele sale. Dreptul este guvernat de ideea că omul este liber. Principiul libertății omului ne conduce la principiul responsabilității fiecăruia pentru faptele sale. Responsabilitatea este în același timp și justă, deoarece nimeni nu este obligat să ocupe funcția de ministru, fără voia

sa. Din moment ce o persoană acceptă această funcție, ea acceptă și responsabilitatea care-i revine.

Responsabilitatea miniștrilor este și necesară, pentru că prin intermediul ei se poate garanta respectarea legii de către aceștia. Spre regret, instituția contenciosului administrativ în țara noastră reglementează doar tangențial răspunderea miniștrilor. Pentru ca democrația să nu rămînă o simplă declarație, legiuitorul trebuie să stabilească un sistem echitabil de răspundere a Statului în fața cetățeanului și a cetățeanului în fața Statului, în consens cu constituția țării. În lipsa cadrului legislativ, reformele începute vor bate pasul pe loc încă mult timp. Guvernării nu se grăbesc să adopte legi care să reglementeze răspunderea lor față de cetățean. Responsabilitatea administrației, ca și legalitatea, sînt principii de bază determinate pentru buna guvernare și edificarea statului de drept.

Referințe bibliografice

1. M. Cernencu, C. Ciurea. *Alegirile într-o societate democratică*. Școlile asociate UNESCO. Chișinău, 2002.
2. Gh. Costachi. *Statul de drept: între teorie și realitate*. Chișinău, 2000.
3. A. Iorgovan. *Dreptul constituțional și instituțiile publice. Teoria Generală*. București, 1994, 503 p.
4. *Quo vadis, Moldova?* Administrația publică. Chișinău: Tipografia Centrală, 2002.
5. N. Grădinaru. *Responsabilitatea ministerială*. În: *Legea și Viața*, nr. 6, 1999.