



ASIGURAREA ȘI MENȚINEREA ORDINII PUBLICE PRIN PRISMA ADMINISTRAȚIEI MINISTERIALE

Valeriu GUREU,
master în drept, IRIM
Mihail BÎRGĂU,
doctor habilitat în drept, USEFS

SUMMARY

In a state of law, it would be almost impossible to manage it without some power of representative bodies that ensure and maintain public order. Ensuring the rule of law is one of the national priorities of the state, where the existence of rules of conduct in a democratic society inevitably leads to some favorable results that are reflected through a series of administrative reforms in the state.

Thus, the natural result of these reforms in the administrative sector is possible for the public authority to manage successfully trends and strategic objectives on achieving administrative control over all public authorities empowered to be involved in providing and maintaining public order. This is peculiar to the Ministry of Internal Affairs as one of the ministerial authorities that has the specific tangents and duties in this segment.

Keywords: regulatory adjusting, public policy, regulation, European standard, ministerial administration, central government, foreign policy, management system, national strategy, national priority.

REZUMAT

Într-un stat de drept practic ar fi imposibil de a dirija fără anumite pârghii ale organelor reprezentative care asigură și mențin ordinea publică. Asigurarea ordinii de drept este una din prioritățile naționale ale statului, fapt în care existența normelor de conduită într-o societate democratică duce inevitabil la anumite rezultate favorabile ce sunt reflectate printr-o serie de reforme administrative din partea statului.

Respectiv în rezultatul firesc al acestor reforme din sectorul administrativ este posibil ca autoritatea publică să-și gestioneze cu succes tendințele și obiectivele strategice privind realizarea controlului administrativ față de toate autoritățile publice abilitate cu dreptul de a se implica în asigurarea și menținerea ordinii publice, cum ar fi și Ministerul Afacerilor Interne, ca una din autoritățile ministeriale care are tangențe specifice și atribuții pe acest segment.

Cuvinte-cheie: ajustare normativă, ordine publică, act administrativ, standard european, administrare ministerială, administrația publică centrală, politică externă, sistem de administrare, strategie națională, prioritate națională.

Introducere. În orice autoritate administrativă de nivel central de la începutul proclamării independenței statului Republica Moldova au fost efectuate o serie de reforme administrative, unele din ele fiind benefice pentru societate, altele din contra au avut un efect negativ blocând întregul proces decizional din cadrul autorităților publice – *consecințele cu un asemenea efect negativ au rezultat în prim plan din imperfecțiunea demnitarilor publici de a adopta norme de conduită apte de a face față cerințelor actuale ale comunității civile, în cele din urmă a apărut inevitabil criza în procesul decizional administrativ atât la nivel central, cât și la nivel local.* [7 p. 157-166]

Excepție nu este și nici autoritatea publică centrală de speci-

alitate care este reprezentată prin intermediul *Ministerului Afacerilor Interne*, care de asemenea a trecut printr-un val de reforme atât la nivel central, cât și subdivizional, conformându-se nemijlocit regimurilor politice care au succedat la putere din acea perioadă până astăzi, chiar dacă respectivul minister de forță este un minister depolitizat potrivit activității sale.

În urma acestor constatări, este important de a pune accent pe caracterul și importanța juridică a administrației ministeriale prin prisma Ministerului Afacerilor Interne în vederea asigurării și menținerii ordinii publice în cadrul societății, existând numeroase interpretări pe acest segment.

Metode aplicate. Specificul conținutului și importanței juridice reglementat prin aspectul

administrației ministeriale, prin intermediul Ministerului Afacerilor Interne în procesul asigurării și menținerii ordinii publice, în prim plan, face trimitere la *metoda evolutiv-istorică*, care, considerabil, reflectă aspectul evoluției istorice privitor la primele reflectări și abordări doctrinare care au folosit acest termen în situații adecvate, invocând totodată genul de motivații specifice în activitatea procesuală a autorității publice centrale, reprezentată de unul din ministere cum este Ministerul Afacerilor Interne, ulterior fiind înaintate din perspectivele viitoare diverse soluții privind îmbunătățirea calității procesuale ale acestui minister în procesul asigurării și menținerii ordinii publice.

O altă metodă utilizată la acest subiect abordat este *metoda com-*



parativă, care este folosită pentru o amplă analiză comparativă a conținutului și importanței juridico-practice privind fenomenul activității procesuale a Ministerului Afacerilor Interne din perspectiva mijloacelor și metodelor de asigurare și menținere a ordinii publice, fiind întrunită frecvent în viziunea autorilor care si-au expus opiniile la acest subiect și anume: **C. Boeșteanu, V. Grati, V. Cușnir, I. Dogotari, V. Guțuleac, V. Balmuș, V. Muntean** (*Republica Moldova*), **Șt. Pop, Șt. Ivan, T. Ioniță, Iu. Pascu** (*România*), **Андреевский И.Е., Горбунов А.**, (*Federația Rusă*), etc.

Datorită *metodei de constatare* au fost stabilite criteriile de constatare a cadrului normativ juridic național care reglementează baza activității ministeriale în mod special cea reflectată la Ministerul Afacerilor Interne și tendințele reale în vederea excluderii lacunelor ce pot fi întrunite în procesul asigurării și menținerii ordinii publice.

În calcul, desigur, a fost luată atât *directiva de bază*, cât și *strategia națională de dezvoltare* pentru viitorul Republicii Moldova în raport cu Uniunea Europeană, care bazându-se pe anumite elemente caracteristice ce țin de domeniul administrativ – politic al statului, încearcă de a ajusta baza juridică și a armoniza legislația națională la cea europeană. Drept rezultat pentru a ne convinge de aceste priorități vom face și trimitere la cadrul normativ legal care stipulează că, *Ministerul Afacerilor Interne*, potrivit domeniului specific de activitate dispune și de anumite **funcții de reglementare** – prin prisma asigurării și elaborării cadrului normativ și instituțional în vederea realizării obiectivelor strategice ale Ministerului și armonizării legislației naționale cu legislația Uniunii Europene în do-

meniile sale de activitate, etc.[6 cap. II, pct. 7]

Rezultatele investigației. Subiectul propus spre dezbatere în condițiile actuale necesită unele precizări privind decalajul restructurării administrației ministeriale, în special ce ține de restructurarea Ministerului Afacerilor Interne, în corespundere cu standardele europene ce ar diminua factorul de risc privind blocajul procesului decizional în interiorul statului, și, totodată, excluderea birocrăției din aparatul central al acestui minister.

Astfel că, statul Republica Moldova a avut și are o serie de oportunități referitor la îmbunătățirea calității normative ce s-ar ajusta la anumite standarde europene, ar asigura și menține ordinea publică, dat fiind faptul că *Ministerul Afacerilor Interne* dezvoltă acest program prin sistemul de perfecționare și calificare a efectivului polițienesc în ce privește familiarizarea colaboratorilor de poliție cu normele europene în procesul implementării legislației ce ține de domeniul asigurării și menținerii ordinii publice la un nivel corespunzător.

Nu uităm și de faptul, că la compartimentul eticii profesionale a colaboratorilor din cadrul MAI există **Codul Deontologic**, care în mare măsură este ajustat în corespundere cu principiile și valorile pro-europene, fiind totodată neadmisibil lezarea drepturilor, libertăților și intereselor individului din cadrul societății din partea colaboratorilor MAI. Astfel, Ministerul Afacerilor Interne dispune de programe de calificare oportune pentru colaboratorii săi, totodată familiarizându-i sistematic cu cadrul normativ juridic, inclusiv și în domeniul asigurării și menținerii ordinii publice.

Pentru a subînțelege corectitudinea interpretării ordinii publice

vom face o analiză în detaliu preluată de unele din primele lucrări apărute la nivel național al coautorilor cum sunt: **C. Boeșteanu, V. Grati, V. Cușnir, I. Dogotari**, *Drept polițienesc din 2006*, și **V. Guțuleac**, *Drept polițienesc din 2015*, în care este specificată reglementarea juridică și conținutul ordinii publice.

Astfel, potrivit acestor autori de specialitate **ordinea publică** constituie două direcții și anume:

- *ordinea publică, în sens larg;*

- *ordinea publică, în sens restrâns (îngust).*

Ordinea publică, în sens larg, poate fi definită ca fiind ansamblul, totalitatea, cumulul, sistemul tuturor relațiilor sociale, economice și politice, care se formează într-o anumită comunitate și sunt determinate de epoca istorică de dezvoltare a comunității, forma de guvernare, interesele generale și individuale ale societății, care sunt reglementate de întreg sistemul de norme sociale (norme morale, etice, de drept, de producere, tehnice etc.), în scopul asigurării liniștii publice, regimului politic, organizării și funcționării serviciilor publice, siguranței persoanelor și a bunurilor, salubrității publice etc. [2 p. 8]

Ordinea publică, în sens îngust, trebuie înțeleasă ca totalitatea relațiilor sociale apărute între membrii societății, cu prioritate în locurile publice, care sunt reglementate de normele de drept și normele morale, având drept scop asigurarea inviolabilității persoanei, protejarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legale, necesare pentru comunicarea cetățenilor, în procesul conviețuirii, pentru activitatea efectivă a organizațiilor obștești și de stat. [2 p. 11]

Astfel, pornind de la ideea centrală pe care o susține autorul **V. Guțuleac**, administrarea (dirija-



rea) este concordanța activității a două și mai multe persoane fizice, colective de muncă, organizații etc., orientată spre atingerea rezultatului concret.[1 p. 17]

Un alt autor, cum ar fi **R. Cotici**, susține că menirea organelor administrației de stat este atingerea acestui bine comun; iar determinarea strictă a statutului lor juridic legitimează în același timp și acțiunile organelor de stat, precum și a răspunderii juridice.[4 p. 15]

O astfel de afirmație pe deplin transparentă este specificată și în Legea fundamentală a statului *Constituția Republicii Moldova*, unde ministerele sunt organe ale administrației publice de specialitate, care transpun în viață politica guvernului și exercită, în conformitate cu legea, administrația publică în domeniile de activitate de care răspund.[5 art. 107 alin.1]

Prezenta *Lege Fundamentală* menționează faptul, că întreaga activitate administrativă este asigurată prin intermediul instituțiilor administrative (ministerele) ce pot gestiona eficient, concret și la timp orice dispoziție parvenită din partea Executivului ca fiind cea mai mare autoritate administrativă ce transpune în teren actele normative ale legislativului, care eventual nu ar trebui să contravină prezentei legi.

O constatare pe deplin adecvată privitor la asigurarea și menținerea ordinii publice a Ministerului Afacerilor Interne o găsim în prevederile *Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia*, din 01.12.2009, care stipulează că, **Ministerul** are misiunea de realizare a prerogativelor constituționale ale Guvernului privind elaborarea, promovarea și realizarea politicii statului în domeniile de activitate, după cum urmează: asigurarea legalității, **menținerea,**

asigurarea și restabilirea ordinii și securității publice; managementul integrat al frontierei de stat, gestionarea activităților aferente respectării regimului frontierei de stat; combaterea criminalității organizate, inclusiv transfrontaliere; migrația și azilul; protecția civilă, situațiile excepționale și apărarea împotriva incendiilor; asigurarea respectării, în baza atribuțiilor sale, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și apărarea proprietății publice și private; inițierea, menținerea și dezvoltarea cooperării polițienești internaționale; realizarea sarcinilor instituției privind integrarea europeană, inclusiv în cadrul unor comisii instituite în acest sens și sprijinirea altor autorități în vederea realizării responsabilității acestora. [6 cap. II, pct. 1-8].

Cert este faptul că astfel de prerogative în vederea menținerii și asigurării ordinii publice potrivit unui plan strategic de guvernare sunt întrunite practic în orice stat de drept, problema este însă legată de realizarea reală a acestor misiuni pentru fiecare minister de forță în parte, unele din ele își îndeplinesc această misiune cu succes, exemplu clasic ar servi statele cum ar fi *SUA, Canada, Israel, Marea Britanie, Germania, Italia, Suedia, etc.*, altele din contra se blochează în realizarea lor, probabil că unul din motive pe de o parte ar servi și acest sistem de guvernare birocratic care persistă în aceste state, iar Republica Moldova, spre regret, nu este o excepție în acest aspect, pe de altă parte un obstacol servește și insuficiența cadrelor profesionale din cadrul acestui minister de forță, unii din acești agenți ce asigură ordinea publică în cadrul societății, potrivit unui sondaj de opinii, motivează faptul remunerării insuficiente, lipsa unui program adecvat în vederea asistenței sociale și a celei locati-

ve din partea autorităților publice, inclusiv și faptul că autoritățile publice la etapa actuală au implementat un pachet de legi cu privire la *Reforma sistemului de pensii în 2016*, fapt care pentru o mare parte a funcționarilor publici care vor dori să se angajeze în aceste structuri de forță va fi un dezavantaj.

Totuși la acest compartiment sunt prezente și unele momente pozitive, care, posibil, ar servi ca un factor preponderent atractiv, deoarece sunt prevăzute și majorări semnificative pentru toate categoriile de funcționari angajați în cadrul MAI potrivit *Bugetului public pentru anul 2017*.

Concluzii. În pofida acestor enunțări pentru ca o instituție administrativă centrală să fie poziționată în grupul autorităților publice, care dispun de un progres în sectorul administrativ, este necesar de a atinge anumite rezultate pozitive, nu formale, în urma activității sale, fapt care, în cele din urmă, ar fi afirmat că această instituție este benefică și utilă pentru stat, dar pentru aceasta autoritățile publice ar trebui să se preocupe în viitor de bunăstarea acestor funcționari care asigură și mențin ordinea publică în cadrul societății.

Drept urmare, atitudinea demnitarilor europeni față de procesul integraționist al Republicii Moldova este destul de pesimistă pentru Republica Moldova din perspectivele viitorului, cel puțin pași decisivi nu au fost marcați pe perioada **2014-2016**, chiar dacă reprezentanții Ministerului Afacerilor Interne, au încercat să facă unele restructurări în aparatul central al ministerului, inclusiv și la nivel subdivizional. Reprezentanții instituțiilor pro-europene au expus circa **400 recomandări** pentru acest minister, în vederea înlăturării lacunelor ce sunt prezente în cadrul acestei instituții la etapa actuală.



În continuare analiștii europeni au depistat în urma raportului prezentat de către Ministerul Afacerilor Interne, că rezultatele mult așteptate pe acest segment nu s-au adeverit pe deplin, totodată, se invocă și faptul că transparența în această instituție practic este inexistentă, persistă și chiar sunt vizibile elementele birocrăției și în plus la aceasta, captivitatea organelor de forță din cadrul statului este acaparată de sistemul politic oligarhic fapt care actualmente este **în proces de înflorire**.

În plus perspectivele viitorului pro-european sunt doar aspirații europene și nicidecum proces de integrare pentru Republica Moldova în condițiile actuale.

- *Ce vom face în viitorul apropiat pentru îmbunătățirea reformelor instituționale administrative, ce ne-ar asigura realizarea aspirațiilor europene spre care tindem?* [8 p. 431-439]

- *Ar fi oare posibil de a menține parcursul pro-european în condițiile actuale în care este riscul prăbușirii alianței politice pro-europene, inclusiv și schimbarea vectorului pro-european?*

Probabil că la aceste întrebări la momentul actual ar fi foarte dificil de a da un răspuns afirmativ, depinde iarăși de năzuințele viitoarelor partide politice care vor succede la guvernare și cine va veni din discipolii politici la cârma de conducere a statului, deoarece comunitatea, la etapa actuală, a fost dezbinată în două tabere: una are tendințe pro-europene, iar cealaltă dorește schimbări masive prin intermediul vectorului pro-rus.

Nu uităm și de faptul, că în urma acestor evaluări la nivel național, chiar și instituțiile economice – financiare la nivel internațional ne dau o apreciere negativă privitor la realizarea acestor reforme instituționale administrative, afirmând că banii

ce au fost alocați pentru aceste reforme instituționale nu au fost utilizați adecvat, fapt care pentru Republica Moldova anul 2016 **este considerat un an al insuccesului în unele din sectoarele și domeniile de activitate ale sale**.

Cert este că *Ministerul Afacerilor Interne* a fost, este și va fi un promotor în vederea asigurării și menținerii ordinii publice în cadrul comunității, fără careva implicări de ordin politic – a priori fiind **principiul subordonării**, așa cum se practică inclusiv și în majoritatea statelor europene. E vizibil și simțitor acest fenomen sau nu, rămâne la discreția fiecărui individ de a judeca potrivit și în corespundere cu propriile sale constatări *de iure și de facto*.

Referințe bibliografice

1. V.Guțuleac. Drept administrativ, Chișinău: Tipografia centrală, 2013, 600p.

2. C. Boeșteanu, V. Grati, V. Cușnir, I. Dogotari. Drept polițienesc, CE Academia «Ștefan cel Mare» a MAI a Republicii Moldova, Chișinău: 2006.

3. V.Guțuleac. Drept polițienesc. Chișinău: Tipografia centrală, 2015, 334p.

4. R.Cotici. Statutul juridic al organelor administrative de stat. Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău: 2007, 24p.

5. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial Nr. 1 din 18.08.1994. Data intrării în vigoare: 27.08.1994.

6. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, Publicat în Monitorul Oficial din 01.12.2009, Nr. 173.

7. V. Gureu. Criza administrației ministeriale în procesul armonizării legislației naționale la cea europeană. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale, 12 mai 2015. Chișinău: Tipografia Print-Caro, 2015, 175p.

8. V. Gureu. Conținutul și importanța juridică a armonizării legislației naționale la standardele europene pentru administrarea ministerială. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale, 15 mai 2015. Chișinău: Tipografia Print-Caro, 576 p.

Recenzent:

Ștefan STAMATIN,

doctor în drept, profesor universitar, Academia Ștefan cel Mare a MAI