



ROLUL PRINCIPIILOR ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI MINISTERIALE: PRIORITATE NAȚIONALĂ A STATULUI PENTRU INTEGRAREA EUROPEANĂ

Valeriu GUREU,
master în drept, IRIM

REZUMAT

O administrare eficientă într-un stat de drept este axată în prim plan pe o serie de pîrghii administrative cu ajutorul cărora statul își realizează obiectivele majore, stabilind totodată și baza instituțională în vederea garantării și asigurării unui proces decizional administrativ echilibrat, astfel încît să excludă lacunele care ar servi ca un factor de risc în luarea deciziilor în cadrul sistemului autorităților publice centrale de specialitate.

Anume din acest considerent principiile servesc drept prioritate națională pentru fiecare autoritate administrativă mai ales la nivelul ministerelor, menirea cărora este de a face o claritudine în cadrul asigurării unui proces decizional adecvat ce ar corespunde întru totul obiectivelor majore pentru integrarea statului în plan european.

Cuvinte-cheie: principiu, obiectiv major, prioritate națională, strategie națională, administrare eficientă, proces decizional, ajustare normativă, standard european, administrație ministerială, administrație europeană, sistem administrativ, instituții administrative europene.

THE ROLE OF PRINCIPLES IN THE SYSTEM OF MINISTERIAL ADMINISTRATION: THE NATIONAL STATE PRIORITY FOR THE EUROPEAN INTEGRATION

Valeriu GUREU,
Master in Law, IRIM

ABSTRACT

An effective management in a state of law is focused in the foreground on a series of administrative levers by which the state carries out its major objectives and establishes the institutional basis to guarantee and ensure a balanced decisional administrative process so as to exclude gaps that would serve as a risk factor in decision making in the system of specialized central public authorities.

Namely on this basis principles serve as a national priority for each administrative authority especially in the ministries, which are meant to clarify things in ensuring a proper decision making process that would correspond fully to the major objectives for state's integration at the European level.

Key words: principle, the major objective, national priority, national strategy, effective management, decision-making process, regulatory adjustment, European standard, ministerial administration, European administration, administrative system, European administrative institutions.

Întroducere. În orice sistem administrativ ce are la bază fundamentul legislativ, autoritatea publică are menirea de a realiza și a asigura un proces decizional apt de a face față cerințelor dictate de regulile conviețuirii sociale. Anume din acest considerent această autoritate publică care are la bază anumite pîrghii administrative drept suport, poate să-și asigure un proces decizional administrativ pe deplin funcționabil, dacă nu s-ar încălca normele de conduită în acest context, fapt în care s-ar obține maxime rezultate în procesul implementării reformelor

instituțional-administrative în cadrul administrației ministeriale.

Cert este că, în orice sistem administrativ există lacune în procesul realizării sarcinilor și obiectivelor majore cerute de către stat, în unele sunt non-semnificative, în altele din contra, sunt destul de vizibile chiar începînd cu autoritatea administrativă de nivel sub-divizional. Totuși statele ce dețin o anumită experiență pe acest domeniu, care s-au confruntat cu un anumit gen de probleme de ordin administrativ, propun pentru autoritatea publică care este în proces de ajustare a legislației naționale

la anumite standarde, unele soluții, recomandări, propuneri în vederea înlăturării acestor vicii și obstacole în procesul implementării reformelor instituționale interne.

Ampla analiză a subiectului abordat în cauză la etapa actuală prezintă un interes deosebit pe motivul, că anume administrația ministerială are ca sarcină majoră de a transpune și executa în practică setul de legi, menirea și obiectivul cărora ține de realizarea unui proces decizional administrativ adecvat și echilibrat pentru Republica Moldova.

Să nu uităm și de faptul că în



perioada tranziției orice stat de drept trece de la o etapă de tranziție la alta prin mecanismul de ajustare a cadrului normativ în concordanță cu anumite standarde, unele dintre ele poartă caracter universal, altele din contra dețin caracter regional, fapt în care în cele din urmă, Republica Moldova la momentul actual este în proces de implementare a reformelor instituțional administrative, fiind ca o prioritate majoră în vederea integrării europene.

Metode aplicate. Specificul sistemului de organizare și funcționare a administrației ministeriale reglementat prin intermediul principiilor în cadrul procesului integrării europene a statului face remarcă în prim aspect la *metoda istorică*, care în mod considerabil reflectă factorii evolutivi istorici potrivit apariției și identificării principiilor dreptului, potrivit primelor abordări și reflectări care au identificat utilitatea principiilor pentru întregul sistem de drept administrativ, totodată fiind reflectate unele dintre primele curente filosofice și juridice care au specificat aceste principii potrivit terminologiei în activitatea decizională a administrației ministeriale, fiind propuse măsuri de implementare a principiilor în scopul asigurării unui mecanism de administrare eficient și adecvat ce ar favoriza statul potrivit reformelor sale instituționale în procesul integrării în cadrul UE.

În pofida acestui fapt *metoda comparativă* este utilizată în contextul acestui subiect de cercetare pentru o amplă analiză comparativă potrivit importanței majore a principiilor întrunite în sistemul administrației ministeriale destul de frecvent în viziunea autorilor care au elucidat conținutul și importanța principiilor atât pentru sistemul dreptului la general, cât și pentru administrația ministerială la nivel special, printre care enunțăm următorii reprezentanți: **Ioan Ceterchi, Ion Craiovean, A. Negoită, M. Preda, E. Albu (România), D.**

Baltag, S. Cobăneanu, E. Bobeica, V. Rusu, Maria Orlov, Ștefan Belecciu, (Republica Moldova).

Prin intermediul *metodei de constatare*, au fost stabilite criteriile de constatare a cadrului normativ juridic național care reglementează baza și sistemul activității ministeriale cu tendințele reale asigurate prin prisma principiilor organizațional-funcționale, în procesul integrării statului Republica Moldova în cadrul UE.

Rezultatele investigației. Cert este faptul că la etapa actuală există un cadru normativ juridic menirea căruia ține, de realizarea procesului decizional în cadrul autorităților publice ministerial, însă ținând cont de faptul că Republica Moldova pledează pentru un vector pro-european, prin urmare și tendința majoră de ajustare a cadrului normativ este un beneficiu pentru politica internă a statului, datorită cărui fapt *Proiectul Legii privind APC din 28.03.2011, în deplină măsură poate fi luat în calcul ca unele din motivațiile oportune ale statului în scopul promovării idealurilor pro-europene.*

Este recunoscut faptul că, orice principiu stă la baza fundamentală a oricărei instituții sau autorități publice centrale sau locale de specialitate, deoarece însuși principiu este ideea diriguitoare, un început, o lansare, o pornire a unui fenomen de activitate. Cuvântul principiu vine din latinescul *principium*, care înseamnă început [10 p. 10], obârșie avînd sensul de element fundamental.

Drept urmare, orice principiu este, deci, un început în plan ideal, el poate fi, de asemenea o sursă, o cauză de acțiune. Pentru ca ceva să poată fi numită metodă, - notează E. Kant, - trebuie să fie un procedeu după principii.

Un rol important în definirea principiilor fundamentale îi revine disciplinei *Teoria generală a dreptului*, ea avînd ca obiect principal de studiu principiile determinate

prin generalizarea unor idei conținute în normale - particulare ale diferitor ramuri ale dreptului. În viziunea autorului D. Baltag termenul de principiu își are originea în grecescul *arhe*, care desemnează acțiunea de a conduce, acțiunea de a începe. [3 p. 188]

În literatura de specialitate găsim și o altă definiție expusă la autorii români Ioan Ceterchi și Ion Craiovean care susțin că, *principiile dreptului* - sunt acele idei generale, postulate călăuzitoare sau percepte directe care stau la baza întregului sistem de drept dintr-o țară orientînd reglementările juridice și de aplicare a dreptului. [5 p. 46]

După cum vedem practic majoritatea autorilor care tratează acest subiect sunt de acord cu faptul că, principiu este un început, un pilon, o idee diriguitoare menită de a realiza anumite obiective, preocupări majore ale intereselor statului. *Importanța practică* a principiilor în drept este analizată în două sensuri.

Într-un prim sens, principiile dreptului *potrivit rolului său*, asigură construcția unitară a sistemului de drept, această latură apărînd în mod pregnant în procesul de elaborare a dreptului și constituindu-se într-un element important de tehnică legislativă.

În cel de al doilea sens, principiile de drept capătă o dimensiune cognitivă contribuind „în mod decisiv la cunoașterea sistemului” [8 p. 123] dreptului.

Astfel putem constata importanța deosebită a principiilor atît în procesul de elaborare a dreptului, cît și în cel de aplicare a normelor juridice, în acest din urmă caz, cunoașterea lui îi conferă interpretului un instrument științific prețios de analiză.

În cele din urmă, autorii Maria Orlov și Ștefan Belecciu, pe deplin au dreptate cînd afirmă că, *principiile dreptului administrativ* reprezintă regulile, formulele sau ideile



care stau la baza organizării și activității sistemului administrației publice. [6 p. 20] Unele din ele sunt oglindite însăși în prevederile constituționale, altele din contra sunt o creație a științei dreptului.

Revenind la subiectul nostru, putem spune că **rolul principiilor în sistemul administrației miniștriale** este foarte semnificativ, fapt în care se asigură menirea socială a statului prin asigurarea unui proces decizional adecvat, echilibrat, transparent și în concordanță cu interesul național.

Indiscutabil este faptul, că o prevedere normativ-legală întotdeauna se axează pe criteriul volitiv al unei instituții publice administrative, care are ca prioritate națională de a ajusta orice lege în corespundere cu un anumit *standard, obiectiv, prioritate, etc.*, ce ar asigura în mod continuu un proces administrativ decizional adecvat și echilibrat, ce ar corespunde regulilor conviețuirii sociale pentru a întreaga comunitate.

Prin urmare orice stat de drept trece de la o etapă de tranziție la alta prin aportul ajustării întregului sau parțialului sistem normativ, inclusiv și implementarea principiilor organizațional-funcționale, mai ales pe segmentul autorităților publice centrale de specialitate, și în acest caz Republica Moldova nu este o excepție.

Este recunoscut faptul că la etapa actuală există *Legea APC din 2012*, însă ținând cont de faptul că Republica Moldova și-a ales parcursul pro-european, prin urmare și motivația de rectificare a sistemului normativ ar fi un beneficiu pentru politica statului, astfel așa dori să mă axez și pe un eventual *Proiect de Lege privind APC din 28.03.2011*, care spre marele regret nici la etapa actuală nu este aprobat, care poate fi luat în calcul drept ca perspectivă de viitor, având ca motivație și tendință promovarea idealurilor pro-europene.

Chiar din prevederile art. 1, alin

1 al **Proiectului Legii APC**, este stipulat că, prezenta lege reglementează regimul juridic al administrației publice centrale de specialitate, *principiile fundamentale de organizare și funcționare a acesteia*, chestiunile generale privind misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile principale, conducerea ministerele și autorităților administrative centrale aflate în subordinea Guvernului. [9 art.1 alin.1-2] Alin.2 al acestei legi în continuare specifică faptul că, *scopul* prezentei legi constă în asigurarea unui caracter democratic, legal, eficient și transparent de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate.

Astfel după cum urmează, din prerogativele art. 4 acestui *Proiect de lege*, Administrația publică centrală de specialitate își desfășoară activitatea cu respectarea **principiului legalității** și a următoarelor **principii adiționale**:

1) **principii organizaționale:**

- a) ierarhiei instituționale;
- b) delimitării funcțiilor de elaborare a politicilor de cele de implementare a acestora;
- c) atribuirii clare a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora;
- d) descentralizării administrative și desconcentrării serviciilor publice;
- e) simplității și clarității structurii instituționale;
- f) colaborării interinstituționale;

2) **principii de funcționare:**

- a) eficacității în atingerea obiectivelor și realizarea sarcinilor stabilite;
- b) gestionării în mod economic a bunurilor publice și utilizării eficiente a fondurilor publice alocate;
- c) planificării strategice;
- d) asigurării controlului financiar public intern;
- e) responsabilității pentru activitate;
- f) raționalizării și promptitudi-

nii procedurilor și activităților administrative;

g) deservirii eficiente a cetățenilor;

h) asigurării transparenței în procesul decizional.

Totodată ținem să accentuăm și faptul că amprentele care au reflectat baza normativ-juridică a sistemului dreptului din Republica Moldova prin intermediul *Teoriei generale a dreptului* stabilește un principiu specific care are legătură directă cu armonizarea legislației naționale în concordanță cu legile dreptului comunitar și anume este oglindit **principiul armonizării dreptului național cu dreptul comunitar** [3 p. 203] care conține ideea directoare a substituirii dreptului național cu dreptul comunitar (*transferul de competențe de la nivel național la supranațional, care poate fi total sau parțial*).

După cum se vede din eventualele Proiect al Legii APC, se constată faptul că, apar și o serie de principii care nu sunt întrunite în *Legea APC actuală din 2012*, și anume:

▪ **La cele organizaționale:**

- principiul simplității și clarității structurii instituționale;
- principiul colaborării interinstituționale;

▪ **La cele de funcționare:**

- principiul legalității;
- principiul colaborării instituționale;
- principiul asigurării accesului la informație, a publicării datelor guvernamentale cu caracter public și a transparenței în procesul decizional.

După cum observăm, practic autoritățile publice din Republica Moldova se străduie să înlăture lacunele din precedent, deși nu se cam grăbesc de a promova acest *Proiect de Lege APC din 28.03.2011*, care, în opinia mea, este cu mult mai reușit decât cel actual din 2012, urmînd practica europeană pe segmentul activității eficace a procesului administrativ decizional – fiind ca o **prioritate**



majoră pentru integrarea europeană a statului. Mai ales la etapa actuală tot mai des se aude că, ar fi posibil în timpul cel mai apropiat de a implementa noi reorganizări în aparatul ministerial, inclusiv și în procesul de optimizare a numărului de ministere potrivit instaurării regimului politic tehnocratic.

Totuși din cele sus menționate, unii autori cum sunt **S. Cobăneanu, E. Bobeică, V. Rusu**, specifică și unele principii de organizare și funcționare a administrației publice, fiind considerate ca **principii de perspectivă** pentru dreptul administrativ, și anume: *principiul diferențierii și fixării funcțiilor și atribuțiilor în cadrul administrației publice, principiul îmbinării conducerii colegiale cu conducerea unipersonală (individuală) în domeniul administrației publice, principiul subsidiarității, principiul îmbinării conducerii ramurale, interramurale și locale în domeniul administrației publice, principiul răspunderii în limitele competenței, principiul respectării scopului și a obiectivelor trasate de lege, principiul proporționalității, principiul obiectivității, principiul imparțialității, principiul bunei-credințe, principiul securității juridice, principiul luării de măsuri într-un termen rezonabil, principiul participării, principiul respectării intimității, principiul transparenței, principiul emiterii deciziei în interesul particularului, principiul obligativității autorității administrative de a informa interesele despre procedura administrativă, principiul contribuției corecte și rezonabile a persoanei private la costurile pentru deciziile administrative, principiul accesului la informație, principiul obligativității de a lua o decizie.* [10 p. 16-20]

Aceste principii în cele din urmă, ar putea fi luate în calcul în opinia mea, ca eventuale principii ce ar schimba semnificativ poziția politică în cadrul statului și eficacitatea decizională a autorităților

ministeriale după anumite reforme aplicate în acest segment administrativ, ulterior **de a modifica inclusiv baza normativă a Legii APC**, mai ales că o mare parte din aceste principii se identifică cu scopul de a fi utilizate în viitorul apropiat, în situația delegării unui premier ce ar pleda pentru o **guvernare tehnocrată**, înlăturând caracterul birocrăției din sistemul administrativ-politic.

Astfel în urma prerogativelor și specificărilor expuse anterior la acest subiect, privind rolul semnificativ al principiilor fundamentale ce stau la baza administrației ministeriale, putem afirma pe bună dreptate că, potrivit și în corespundere cu cadrul normativ juridic național, sunt recunoscute la moment **principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate**, care în opinia mea le consider pe deplin prielnice pentru desfășurarea unui proces decizional adecvat pentru sistemul administrării publice în special cel ce ține de domeniul activității ministeriale la etapa actuală, iar cele principii din perspectivă vor fi utile doar în situația în care se va schimba situația politică din cadrul statului, prin includerea și implementarea reformelor europene reale în *agenda lucrativă a Executivului*.

În cele din urmă, din cadrul **principiilor generale** ale administrației publice pe care le prezentăm în subiectul respectiv, care guvernează activitatea procesuală a administrației publice ministeriale în plan comparativ reflectată atât de legea națională, cât și de cea comunitară fac parte: *principiul legalității, principiul ierarhiei, principiul continuității, principiul operativității, principiul revocabilității, principiul oportunității, principiul descentralizării și autonomiei locale, principiul desconcentrării serviciilor publice.*

Dintre aceste **principii specifice** funcționării administrației pu-

blice ministeriale aș menționa în mod special: *principiul ierarhiei și principiul desconcentrării serviciilor publice*, astfel că ne vom axa mai detaliat asupra acestora.

Principiul ierarhiei este expresia raporturilor ierarhice existente în activitate pentru organizarea executării și executarea legii realizată de structurile componente ale sistemului administrației publice ministeriale, activitatea structurilor inferioare fiind subordonată activității structurilor ierarhic superioare, aflate într-o poziție supraordonată. După cum se observă din prevederile actelor constituționale și normative, acest principiu este pe deplin stipulat, fiindu-i atribuit totodată caracter de interpretare în deplina sa funcționare pentru politica națională a statului.

Din acest principiu potrivit opiniei autorului român **A. Negoită**, decurge un alt principiu specific administrației publice ministeriale și anume acela al **unității administrațiilor ministeriale** [2 p. 70]. Deși împărțirea sarcinilor pe diferite ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale are drept consecință fragmentarea activității, subordonarea acestora față de Guvern asigură unitatea activității și structurilor sistemului administrației publice ministeriale.

Celălalt principiu specific activității administrației publice ministeriale este cel al **desconcentrării în teritoriu a activității serviciilor publice centrale ale administrației ministeriale**. Terminologia de servicii publice descentralizate, folosită de Constituția din 1991 și de legislația subsidiară, precum și de o parte a literaturii de specialitate, a avut drept consecință crearea unei confuzii între noțiunile de servicii publice descentralizate și servicii publice deconcentrate. [4 p. 45] Pe drept cuvânt a subliniat o parte a doctrinei românești reprezentată prin intermediul autorilor **A. Negoită, M. Preda**, că



terminologia de servicii publice descentralizate ale ministerelor era neștiințifică, deoarece descentralizarea administrativă înseamnă construcția pe plan local a unei administrații autonome față de administrația centrală, [6 p. 62,] în timp ce deconcentrarea administrativă reprezintă deplasarea în teritoriu a activității și structurilor centrale, serviciile publice deconcentrate în teritoriu rămânând subordonate activității și structurilor centrale ale administrației ministeriale. [7 p. 122]

Concluzii. În rezultatul analizei rolului principiilor în sistemul administrației ministeriale ca prioritate majoră a integrării în plan european am putea formula următoarele **concluzii**:

– *nu este o reglementare* specifică destul de oportună ca din actuala Lege privind APC să fie reglementate doar caracterele generale ale activității APC, unde sunt specificate principiile generale și cele funcționale, fără a le fi dată o interpretare specifică potrivit directivei de bază, scopului și obiectivelor administrației publice centrale de specialitate;

– *nu este oportun* ca în prezenta Lege privind APC să fie reglementate doar caracterele generale ale activității APC, unde sunt specificate principiile generale și cele funcționale, fără a le fi dată o interpretare specifică potrivit directivei de bază, scopului și obiectivelor administrației publice centrale de specialitate;

– *în cadrul* întregului proces decizional administrativ din Republica Moldova este lipsă de principiiul transparenței din partea funcționarilor publici;

– în majoritatea instituțiilor administrative la nivel ministerial este admis principiiul protectoratului, fiind inacceptabil deopotrivă în marile sistemele administrative europene;

– *în procesul* adoptării și transpunerii în cadrul unităților admi-

nistrative-teritoriale al actelor administrative este lipsă de personal public abilitat care să explice corectitudinea, țelul, scopul și utilitatea actului administrativ mai ales pentru colectivitățile locale;

– *restricționarea* și lezarea dreptului individului devine tot mai des întrunit la acesul public al luării deciziilor administrative din partea autorităților publice mai ales în domeniul justiției, sectorului bancar, financiar și nu în ultim plan în segmentul accesului la diferite programe și proiecte europene în domeniul agriculturii și infrastructurii drumurilor;

– *sistarea*, blocarea și tăgădnarea din partea autorităților publice centrale a proiectelor publice privind strategia națională de integrare europeană – prioritate de bază la nivel național;

– *nu este* pe deplin implementat principiiul ajustării legislației naționale la standardele europene.

Indicele bibliografic

1. A. Negoită. Drept administrativ. București: 1998.
2. A. Negoită. Știința administrației. București: 1977.
3. D. Baltag. Teoria generală a dreptului. Curs universitar, Ediție revăzută și actualizată, Chișinău, 2013, 536p.
4. E. Albu. Administrația ministerială în România. București: All Besk, 2004, 364p.
5. I. Ceterchi, I. Craiovean. Introducere în Teoria Generală a Dreptului, București, 1993.
6. M. Orlov, Șt. Belecciu. Drept administrativ, Chișinău 2005.
7. M. Preda. Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București: 2001.
8. N. Popa. Prelegeri de sociologie juridică, București, 1989.
9. Proiectul Legii cu privire la administrația publică centrală de specialitate, din 28.03.2011.
10. S. Cobăneanu, E. Bobeică,

V. Rusu. Drept administrativ. Note de curs, Chișinău, 2012, 322p.

Recenzent:

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

Reviewer:

Ștefan STAMATIN,
PhD in Law, university professor,
Academy of MIA Ștefan cel Mare

Date despre autor:

Valeriu GUREU,
lector universitar IRIM
Catedra Drept Internațional
Email: valeriugureu@mail.ru
Contacte: fix 022793583
mob. 078895204

Author's data:

Valeriu GUREU,
university lecturer at IRIM
Department of International Law
Email: valeriugureu@mail.ru
Contacts: fixed 022793583
mobile 078895204