



CZU 351.75

## ROLUL ADMINISTRĂRII PUBLICE ÎN ASIGURAREA ORDINII DE DREPT

**Victor GUȚULEAC,**

doctor în drept, profesor universitar, IȘPCA

**Elena COMARNIȚCAIA,**

doctor în drept, conferențiar universitar interimar, IȘPCA

Administrarea socială reprezintă în sine un atribut obligatoriu al oricărei comunități. Ordinea, inclusiv cea de drept, poate fi asigurată, mai apoi menținută numai în urma administrării sociale eficiente și, în primul rând, celei publice. Administrarea publică este parte componentă a administrării sociale. Ea se realizează numai din numele statului. Deci, în calitate de subiect al administrării publice (administrator) permanent este – reprezentantul statului, fapt care determină inegalitatea părților în procesul de administrare (administrator și cel administrat).

*Cuvinte-cheie: administrare socială, administrare publică, analiză, prognoză, planificare, executare, control.*

### THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ENSURING THE RIGHT ORDER

Social administration is itself a mandatory attribute of any community. The order, including the law, can be ensured, then maintained only after efficient social administration and, first, the public one. Public administration is a part of social administration. It is realized only on behalf of the state. So, as the subject of permanent administration (administrator), it is the representative of the state, which determines the inequality of the parties in the administration process (administrator and the administered one).

*Keywords: social administration, public administration, analysis, forecast, planning, execution, control.*

**Introducere.** Administrarea publică ca domeniu de activitate are o valoare deosebită pentru dezvoltarea și prosperarea oricărei societăți și a oricărui stat. Cadrul legal poate fi unul perfect, dar dacă nu există și nu funcționează un mecanism bine determinat de executare a normelor legale, nu putem tinde la o administrare legală, eficientă și oportună.

O administrare eficientă este imposibilă fără evidențierea celor mai moderne forme și metode de conducere, forme și metode de asigurare a legalității în procesul de administrare, de protecție a drepturilor și intereselor legale ale cetățenilor și abuzuri din partea „cinnovnicilor”.

Pentru a reflecta corect esența și particularitățile de bază ale administrării publice trebuie să pornim de la determinarea propriu-zise a sintagmei „administrarea publică”.

**Scopul investigației** constă în studierea amplă a doctrinelor în domeniul administrării, determinarea rolului administrării publice în domeniul asigurării și menținerii ordinii de drept,

evidențierea celor mai moderne forme și metode de conducere, de asigurare a legalității în procesul de administrare.

#### **Rezultate obținute și discuții.**

Este cunoscut faptul că ramurile de drept se divizează mai întâi de toate după obiectul reglementării și metoda acestei reglementări.

Întrucât obiectul reglementării dreptului administrativ, ca ramură distinctă a sistemului de drept, ține de sfera administrării publice și constituie totalitatea de relații sociale care se cristalizează în procesul organizării și funcționării organelor administrației publice (executive), punctul de pornire a investigațiilor acestei ramuri a dreptului și a științei juridice trebuie să fie conținutul definiției „administrarea socială”, în general, și a „administrării publice”, în special.

*Administrarea (dirijarea) este concordanța activității a două și mai multe persoane fizice, colective de muncă, organizații etc. orientată spre atingerea rezultatului concret.* Acest rezultat presupune atingerea, în același timp, atât a scopului administrării, cât și a scopului activității concrete [1].

Administrarea ca obiectiv (de facto) este prezentă în orice societate umană, fiind o funcție mereu actuală pentru orice organism social. *Administrarea concentrată realizată autoritar de către indivizi și față de indivizi și este administrare socială*, spre deosebire de procesele de administrare ce au loc în sistemele tehnice și biologice [2].

*În mod schematic, am putea concluziona că esența administrării sociale se manifestă prin patru elemente componente ale acestei instituții: subiectul administrării; obiectul administrat; legătura directă (subiect → obiect) și legătura indirectă (subiect ← obiect) [3].*

Esența de bază a administrării constă în: determinarea scopului administrării, obiectul administrat, subiectul administrării, care se bucură de o competență reală, conștientizarea sferei externe în care activează subiectul administrării (administratorul) și obiectul administrării (cel administrat), rezultatul activității de administrare.

*Administrarea prezintă influența subiectului administrării (a administratorului) asupra obiectu-*



lui administrării (cel administrat) în scopul: *orânduirii sistemului; menținerii structurii sistemului; asigurării funcționalității sistemului.*

*Administrarea socială* în societate este divizată în *două categorii*: administrarea statală (administrarea problemelor statului); administrarea nestatală (administrarea problemelor organelor nestatale, formațiunilor obștești etc.).

*Caracteristicile de bază ale administrării sociale*: administrarea socială persistă doar acolo unde este prezent caracterul sociativ al acțiunii oamenilor; conținutul de bază al administrării sociale – influență de reglementare asupra participanților activității comune (obștești); obiectul administrării sociale îl constituie comportamentul participanților activității în comun, relațiile dintre ei; baza administrării sociale o constituie subordonarea voinței participanților în relațiile administrării; mecanismul administrării sociale îl întruchiează subiecții administrării (organele administrării) [4].

În procesul administrării sociale sunt realizate următoarele *funcții de bază*:

- *selectarea și prelucrarea informației* necesare pentru elaborarea deciziei;

- *evidența și statistica informației*;

- *selectarea informației necesare*;

- *analiza* informației selectate;

- *prognoza* (este prevederea desfășurării în timp a unui fenomen, a unui proces etc. bazat pe studiul împrejurărilor care îi determină, apariția lui și evoluția, prevederea valorilor pe care le vor prelua în viitor unele mărimi din prezent);

- *planificarea* (determinarea problemei care trebuie soluționată, scopului administrării, formelor și metodelor de atingere a scopului);

- *organizarea* realizării activităților planificate (selectarea executorilor, instruirea lor, asigurarea

tehnică-materială și financiară, elaborarea mecanismului juridic de executare);

- *coordonarea și interacțiunea* activității tuturor participanților în procesul de administrare, realizată pentru atingerea scopurilor comune ale administrării;

- *controlul* procesului de realizare a activităților planificate și *evidența acestora* [5].

**Structura procesului de administrare.** Din punctul de vedere al structurii procesului, *administrarea socială* presupune realizarea consecutivă de către subiecții administrării unui complex de faze:

- a) *faza pregătitoare* (constatarea problemei, determinarea scopului deciziei concrete, selectarea și prelucrarea informației, analiza și sinteza informației, prognoza situației etc.);

- b) *adoptarea deciziei* (perfectarea proiectului deciziei, organizarea studierii și perfecționării lui, coordonarea cu părțile cointeresate, aprobarea (adoptarea) propriu-zisă);

- c) *organizarea executării deciziei* (elaborarea organigramei, selectarea executorilor și instruirea lor, asigurarea juridică a procesului de executare, asigurarea tehnică-materială și financiară etc.);

- d) *controlul procesului executării deciziei* (concretizarea, iar în caz de necesitate, modificarea scopului administrării, supravegherea legalității acțiunilor subiecților administrării, constatarea stării obiectului administrat, determinarea eficacității utilizării resurselor umane și celor materiale etc.) [6].

**Esența administrării publice** în domeniul asigurării ordinii sociale [7] și celei de drept [8] este de neconceput fără determinarea și conștientizarea definiției acestui termen.

De menționat că nici în legislație, nici în doctrina juridică națională, precum și în doctrinele juridice străine nu există o unanimitate de opinii în ceea ce privește

definirea noțiunii de „*administrare publică*” [9].

În doctrina dreptului administrativ a Federației Ruse se utilizează noțiunile: „*государственное управление*” (administrarea de stat); „*аппарат государственного управления*” (administrația de stat); „*исполнительная власть*” (puterea executivă). Sintagma „*публичное управление*” (administrare publică) se utilizează foarte rar [10].

În doctrina dreptului administrativ se utilizează termenul „*administrația publică*” care este privit și interpretat sub două aspecte: în *statică* – el presupune sistemul subiecților de administrare (a administratorilor) și în *dinamică* – însăși procesul de administrare [11].

În doctrina și legislația națională cel mai des se utilizează doi termeni separați: „*administrarea publică*” și „*administrația publică*” [12].

În viziunea noastră acești termeni nu pot și nu trebuie să fie confunđați. Ei urmează a fi interpretați și folosiți, absolut, separat.

Administrația publică reprezintă în sine și reflecția sistemului de administratori. De regulă, ei sunt preocupați cu administrarea internă în sânul colectivelor de muncă pe care le conduc: determinarea problemei ce urmează a fi soluționată (dezvăluirea riscurilor); formularea scopului administrării; determinarea căilor de atingere a scopului prin formularea sarcinilor și funcțiilor concrete; selectarea executorilor (obiecților administrării interne); instruirea lor, asigurarea financiară și tehnică.

La momentul actual, putem constata că subiectul administrării publice este pregătit pentru realizarea administrării externe, administrării publice, însă procesul de administrare publică este la început de cale.

Este important să conștientizăm faptul că formele, metodele și prin-



cipiile administrării interne (pregătirea organului pentru realizarea administrării externe) diferă de cele ce se aplică în procesul administrării externe (administrării publice).

Totodată, nu avem altă alegere, decât să constatăm că pentru atingerea unei clarități mai bune la capitolul intersectării definițiilor „*administrarea publică*” și „*administrația publică*” în doctrina juridică mai este nevoie de ceva timp.

Concomitent menționăm că substituirea acestor doi termeni unul cu altul este, în viziunea noastră, inadmisibilă. „*Administrarea publică*” nu poate fi confundată cu „*administrația publică*”. Ultima este doar o componentă structurală a primei.

Astăzi, însă, realitatea este de alt gen. Într-o lucrare apărută relativ recent [13], unul dintre autori în domeniul dreptului administrativ național, făcând trimitere la savantul român Mircea Preda, consideră că „*administrația publică* ar putea fi definită ca – activitate de organizare și de executare în concret a legii, cu caracter dispozitiv și prestator, care se realizează, în principal, de autoritățile publice și funcționarii acestora și, în subsidiar și de celelalte autorități ale statului, precum și de structurile organizatorice particulare care desfășoară activități de interes public” [14].

Orice opinie are dreptul la existență, însă, noi nu putem împărtăși cele menționate din următoarele considerente:

1) definiția *administrației publice* citată, în viziunea noastră, poate fi raportată la procesul de montare a unui „mecanism” din piese străine uneia celeilalte, piese incompatibile. Elementele componente ale definiției citate sunt: activitatea de organizare și de executare...; autoritățile publice; celelalte autorități ale statului...; structurile organizatorice particulare care desfășoară activități de interes public etc. Elementele nominalizate nu sunt de aceeași origine, nu se

intersectează și luate în comun nu pot constitui un mecanism unic;

2) dacă acceptăm definiția propusă, logic, apare întrebarea: „Cum vor fi divizate verigile puterii statale: legislativă, executivă și cea judecătorească?”;

3) subiecții administrării nominalizați în punctul 1) nu realizează activități de același gen, nu utilizează aceleași metode și principii de administrare;

4) ulterior, noi vom examina trăsăturile *administrării publice*. Aici doar vom constata una dintre ele – *inegalitatea părților*. Administratorul (subiectul administrării) mereu reprezintă organul executiv al statului, activează în numele lui, este dotat cu împuterniciri suplimentare, inclusiv, în domeniul aplicării constrângerii statale.

Cel administrat (obiectul administrării) permanent se află în subordinea celui dintâi (subiectului administrării).

Deci, „*structurile organizatorice particulare*” la care se face trimitere în definiția analizată nu pot avea statut juridic de „*subiect al administrării publice*”. Mai mult decât atât, ele nu pot fi dotate cu competența de aplicare a măsurilor de constrângere în numele statului.

Uneori termenul „administrare publică” se identifică cu termenul de „administrare statală”. Considerăm că nu este chiar așa. *Administrarea statală*, în sensul larg al cuvântului, este administrarea problemelor statului, efectuată de către organele statale ale tuturor verigilor puterii (legislative, executive, judecătorești).

*Administrarea publică* (puterea executivă) [15] poate fi privită ca parte a *administrării statale*, adică activitatea executiv-dispozitivă privind organizarea diverselor procese sociale în societate.

*Subiecții administrării publice* sunt prezentați de către organele administrației publice și funcționarii acestora, care sunt dotați cu competență cu caracter autoritar.

*Obiecții administrării publice* sunt prezentați de către organizații, instituții, întreprinderi și cetățeni care nu dispun de competență cu caracter autoritar. Influența subiectului administrării (a administratorului) asupra celui administrat (obiectul administrării) are un *caracter de dispoziție (dispozitiv)* [16].

În baza celor examinate, concluzionăm că *administrarea publică* (puterea executivă) poate și trebuie să fie divizată de celelalte forme ale administrării sociale prin următoarele *trăsături*:

- ea este realizată în numele statului;

- subiectul administrării beneficiază de împuterniciri suplimentare, inclusiv aplicarea măsurilor de constrângere statală;

- deciziile emise de către subiectul administrării au caracter de prescripție unilaterală a voinței juridice. La emiterea deciziei, subiectul nu este obligat să solicite opinia celui administrat. Decizia subiectului este obligatorie pentru obiect și urmează a fi executată;

- relațiile dintre obiectul administrat și subiectul administrării au caracter de subordonare [17].

Bazându-ne pe trăsăturile nominalizate, în viziunea noastră, „*administrarea publică*” ar putea fi definită ca *modalitate de activitate executivă și de dispoziție a subiecților administrării publice ce constituie un instrumentar legal de protecție și asigurare a intereselor societății și a fiecărui membru în parte privind: securitatea cetățenilor, a societății și a statului, crearea condițiilor ce contribuie la bunăstarea cetățenilor, a societății și a statului; crearea de condiții pentru asigurarea realizării de către persoanele fizice și juridice a drepturilor și libertăților pentru prosperarea politică, economică, socială și spirituală* [18].

Termenul de „*administrație publică*” noi îl tratăm ca sistem de subiecți ai administrării publice



(de administratori). Este evident că acest termen constituie numai un element, o parte componentă a definiției de „*administrare publică*”.

Potrivit scării ierarhice din sistemul organelor executive ale țării, competența lor, întregul sistem al administrației publice poate fi divizat în următoarele grupe:

a) organele administrației publice superioare (Președintele Republicii Moldova, Guvernul Republicii Moldova);

b) organele administrației publice centrale de specialitate de resort (ministerele, inspectoratele, serviciile, etc.);

c) organele administrației publice cu statut special de guvernare (mun. Chișinău, UTA Gagauz-Yeri);

d) organele administrației publice locale de nivelul II (raioanele);

e) organele administrației publice locale de nivelul I (satele, comunele, orașele, orașele, municipiile) [19].

Scopul administrării publice poate fi realizat numai prin atingerea separării reale a verigilor puterii statale.

*Principiile organizatorico-juridice de bază* de interacțiune ale verigilor se caracterizează prin faptul că:

1) fiecare verigă a puterii are competența sa strict determinată prin lege, fără dreptul uneia dintre ele de a se implica în competența alteia;

2) garantul interacțiunilor verigii legislative cu cea executivă este puterea judecătorească care are sarcina de a soluționa litigiile apărute între ele în baza Constituției;

3) puterea legislativă este în drept să suspende și să abroge actele puterii executive numai în cazul în care ele vin în contradicție cu Constituția și alte legi în vigoare. Nu se admite abrogarea actelor puterii executive pe motivul inoportunității lor;

4) pentru puterea executivă

este caracteristic aspectul pozitiv de aplicare a legii, deci executarea prescrierilor legale pentru asigurarea funcționării normale și eficiente a tuturor obiectelor aflate sub tutela sa. La rândul său, veriga judecătorească realizează prescrierile legale, prioritar, în condiții negative, atunci când aceste prescrieri nu se respectă și apare necesitatea aplicării constrângerii judecătorești;

5) se efectuează controlul reciproc al verigilor puterii cu scopul ca una dintre verigi să nu-și depășească competența sa față de alta [20].

Scopul administrării publice poate fi atins prin realizarea *funcțiilor de bază ale puterii executive*, printre care regăsim:

1) funcția de orientare a sistemului;

2) funcția asigurării sistemului;

3) funcția conducerii operative a sistemului [21].

*Prima funcție* presupune executarea de către subiecții administrării a următoarelor activități:

- *analiza* (selectarea, prelucrarea, conștientizarea informației realizate în scopul cunoașterii obiectului administrat, ulterior, pentru influențarea asupra lui);

- *prognostica* (previziunea științifică de modificare a situației în care funcționează sistemul în baza informației administrate);

- *planificarea* (calcularea direcțiilor de bază ale activității, determinarea scopului, sarcinilor și rezultatelor pasibile ale administrării publice);

- *reglementarea juridică* (stabilirea mecanismului juridic de influență a administratorului asupra persoanelor, proceselor administrate);

- *asigurarea metodologică a activității* [22].

Cea de-a doua funcție presupune următorul conținut:

- asigurarea tehnico-materială;

- asigurarea financiară;

- asigurarea cu resurse umane;

- asigurarea informațională.

*Esența funcției conducerii operative a sistemului* constă în:

- organizarea administrării (formarea organelor de administrare, concretizarea funcțiilor lor, obligațiilor și drepturilor etc.);

- controlul și supravegherea (stabilirea stării reale a sistemului administrat, neadmiterea abaterilor de la executarea corectă și eficientă a prevederilor legale, diverselor planuri și programe, luarea măsurilor de convingere și de constrângere față de obiectele și subiectele administrării, care nu-și onorează atribuțiile);

- evidența (acumularea sistematică a informației privind starea reală a sistemului administrat);

- conducerea generală a sistemului administrat și intervenția operativă, după caz;

- coordonarea prealabilă și cea curentă a acțiunilor organelor administrării și a funcționarilor din cadrul lor;

- aprecierea rezultatelor (a activității, în general, și a fiecărui organ (executor), în parte, identificarea rezervelor neutilizate, aplicarea măsurilor de stimulare față de cei care au atins rezultate înalte (sporite)) [23].

Scopurile și sarcinile nu numai determină caracterul activității de administrare și sistemul ei de principii, dar ele înseși sunt comensurabile cu aceste principii. Scopurile constituie obiectivul spre care este direcționată activitatea executivă, iar principiile indică modul de realizare a acesteia. Principiile au o influență asupra formelor, metodelor, structurii cadrelor, procesului de administrare; în principii își găsesc expresie cerințele de bază înaintate față de organizarea aparatului de administrare a subdiviziunilor lui și modul de realizare a funcțiilor lui care se referă la administrare, la strategie, tactică și stilul de lucru, la caracterul relațiilor dintre subiectele și obiectele administrării [24].

În procesul administrării publice se evidențiază următoarele prin-





cipii: 1) *generale (social-juridice)* și 2) *organizatorice* [25].

*Principiile generale* sunt principiile care au un caracter social general și se realizează în activitatea de administrare, indiferent de nivelul și locul cutărui sau cutărui organ, de funcția și postul pe care îl ocupă funcționarul care efectuează activitatea de administrare. Importanța acestor principii este determinată de faptul că ele pun bazele sociale (morale, juridice) ale activității de administrare. Principiile generale sunt *obiectivitatea, concretitudinea, eficacitatea, îmbinarea centralizării cu descentralizarea, legalitatea și disciplina*.

*Obiectivitatea.* Procesele sociale decurg în corespundere cu legile obiective ale dezvoltării societății. De aceea de la subiectul administrării se cere cunoașterea și aplicarea legităților obiective, luarea în considerație a posibilităților, stării de fapt a societății. Anume aceste cerințe formează esența obiectivității. Administrarea poate fi rezultativă atunci când oamenii, cunoscând legile obiective, le aplică cu bună știință, le pun în serviciul celor mai stringente interese. Deci cunoașterea legilor este o premisă necesară administrării bazate pe concluziile științifice.

Principiul obiectivității cere analiza și evidența adevăratei stări de fapt, evidența dificultăților și a contradicțiilor existente în mediul social. În afară de aceasta, e necesar de a lua în considerație legitățile interacțiunii societății cu mediul natural, deoarece natura, fiind un izvor important de mijloace vitale, introduce, totodată, în procesele sociale elementul întâmplării, al probabilității care, deseori, se reflectă nefavorabil asupra mersului proceselor sociale.

Astfel, *principiul obiectivității constă în studierea legităților dezvoltării sociale, stabilirea științifică a căilor și mijloacelor de aplicare a legilor societății de către subiectul administrării (factorul*

*subiectiv) în scopul asigurării administrării optime, eficiente a activității executive a statului* [26].

*Concretitudinea.* Legalitățile obiective în viața cotidiană se manifestă în acțiunile oamenilor care, prin comportamentul lor, tind să atingă scopuri bine definite. Deci corectitudinea trebuie să fie unul dintre principiile administrării. Esența acestui principiu constă în efectuarea administrării, ținând cont de anumite circumstanțe concrete de viață: de multitudinea formelor de expresie a legilor obiective, de informația obiectivă atât despre starea internă a obiectului administrării, cât și despre condițiile în care se află. Aici nu se iau în considerație niște fapte concrete dispersate, ci despre informația obiectivă sistematizată și generalizată. Informația, volumul ei, cantitatea, orientarea, necesitatea și plenitudinea ei trebuie să corespundă funcțiilor pe care le are subiectul concret al administrării.

Informația veridică permite stabilirea unor forme concrete de exprimare în condiții concrete a anumitor legități sociale și determinarea în corespundere cu aceasta a scopurilor și acțiunilor oamenilor, adică concretizarea căilor și mijloacelor de atingere a scopurilor administrării.

*Eficacitatea.* Esența acestui principiu constă în atingerea scopurilor administrării cu cheltuieli minime de forță, mijloace și timp. Administrarea în orice sferă socială, fie în economie, fie în învățământ, cultură, securitate, apărare, afaceri interne etc. presupune valori materiale și spirituale, resurse umane și financiare. De aceea administrarea, ca și orice activitate social-utilă, trebuie să fie realizată rațional, eficient. Criteriile de determinare a eficacității aplicate, de obicei, sunt mărimea cheltuielilor, termenele de îndeplinire a sarcinilor, termenele de recuperare a cheltuielilor etc.

Cerințele acestui principiu de

realizare constau în optimizarea hotărârilor, adică în elaborarea diferitor variante de hotărâre, compararea lor și alegerea celei mai bune. Sarcina subiectului administrării constă în descoperirea și studierea variantelor de soluționare care, cu un grad mai înalt de probabilitate, vor conduce la atingerea scopurilor cu mijloacele și forțele pe care le are la dispoziție. În afară de aceasta, trebuie luate în considerație condițiile interne și externe, un cerc cât mai larg de influențe ale mediului de funcționare asupra sistemului de administrare, precum și interesele lucrătorilor din sistemul administrării [27].

*Îmbinarea centralizării cu descentralizarea.* Divizarea sferelor de activitate și împuternicirilor între subiectele republicane de administrare și cele locale se face în baza Constituției Republicii Moldova și a altor acte cu privire la delimitarea competențelor între organele sus-numite [28]. Legislația recunoaște și garantează administrația locală, care funcționează în limitele împuternicirilor sale, în baza principiilor declarate de Constituție: descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților administrației publice locale, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit [29]. Astfel, se asigură îmbinarea intereselor statului și a colectivităților locale.

Nerespectarea principiului „îmbinarea centralizării și descentralizării“ conduce, pe de o parte, la diminuarea rolului subiectelor republicane (centrale) de administrare și controlul stării de lucruri în sfera sau ramura corespunzătoare a administrării, pe de altă parte, la tutelarea minuțioasă, la limitarea independenței subiectelor inferioare de administrare în realizarea funcțiilor operative de activitate.

Subiectele centrale ale administrării trebuie să determine direcțiile prioritare de dezvoltare a sferelor sociale corespunzătoare, să elaboreze și să realizeze programele



complexe, să efectueze cercetări științifice, să participe la elaborarea regulilor, standardelor și a altor acte normative în anumite sfere de administrare, să conceapă și să realizeze programele republicane de asigurare cu cadre a sferelor și ramurilor administrării etc.

*Principiul îmbinării centralizării și descentralizării este asigurat organizatoric prin sistemul subordonării duble a obiectelor administrării, adică prin subordonarea pe verticală și pe orizontală.* Subordonarea pe verticală asigură unitatea necesară în problemele de bază care au importanță statală pentru sfera de administrare, iar subordonarea pe orizontală permite de a lua în considerație condițiile și particularitățile locale la realizarea administrării. De exemplu, organele de poliție, având prerogativa de a ocroti ordinea publică și de a asigura securitatea publică, se conduc în activitatea lor nu numai de legi și de acte normative ale organelor superioare și centrale ale puterii legislative și executive, dar și de actele administrației publice locale. Și, în general, ca organ al puterii de stat și de ocrotire a normelor de drept, potrivit Legii nr. 416-XII din 1990, poliția Republicii Moldova era divizată în *poliție de stat și poliție municipală*. Poliția de stat își exercita atribuțiile pe întreg teritoriul republicii, iar poliția municipală — pe teritoriul unității administrative respective. Poliția de stat se subordona în activitatea sa numai Ministrului Afacerilor Interne, iar poliția municipală — și organelor administrației publice locale. Controlul asupra activității poliției de stat revenea Ministerului Afacerilor Interne, iar asupra activității poliției municipale — și organelor locale respective [30].

Centralizarea și descentralizarea se realizează, de asemenea, de comun acord cu conducerea unică și colegialitatea în administrare. La elaborarea actelor de administrare, conducătorul trebuie să ia în con-

siderație opinia specialiștilor, să-i orienteze la elaborarea unor soluții, să efectueze expertize de evaluare a proiectelor de soluții, ceea ce nu numai că nu subminează, ci optimizează autoritatea lui. Conducătorul, susținut de colectiv, eficientizează nivelul cerințelor și exigențelor de îndeplinire a însărcinărilor, a oricărei dispoziții.

*Legalitatea și disciplina.* Legalitatea, ca principiu de administrare, activitatea executivă înseamnă o respectare și îndeplinire strictă de către subiecții și obiectele administrării a legilor și a altor acte normative ale organelor puterii de stat. Legalitatea se exprimă în obligativitatea fiecărui subiect și obiect al administrării de a acționa în cadrul stabilit, adică în limitele competenței lui. Strâns legată de principiul legalității este *disciplina*.

Esența *disciplinei*, ca principiu al administrării, constă în îndeplinirea obligațiilor puse în fața sistemului de administrare care se conțin în normele și regulamentele stabilite de subiecții împuterniciți ale administrării, precum și în îndeplinirea prescrierilor individuale (actelor) subiecților administrării de către cei cărora le sunt adresate. Disciplina de stat presupune îndeplinirea conștiințioasă a obligațiilor de funcție.

Respectarea legalității și disciplinei este condiția de bază a eficacității administrării, încălcarea legalității și disciplinei aduce prejudicii statului și societății. Atât abuzul de putere și de serviciu, cât și săvârșirea altor acțiuni ilegale atrag pentru subiecții administrării răspunderea juridică stabilită de lege. Neîndeplinirea prescripțiilor, indicațiilor, hotărârilor poate servi drept motiv pentru răspunderea obiectului administrării (executorului) la răspundere disciplinară sau de alt gen.

În procesul formării structurilor organizatorice ale subiecților administrării publice și buneii funcționări a acestora contează utilizarea co-

rectă a *principiilor organizatorice*, care se divizează în *două grupuri*.

*La primul grup* se referă următoarele *principii: de ramură, teritorial, de linie, funcțional, de subordonare dublă*. Vom examina succint fiecare dintre ele.

*Principiul de ramură* este cel de bază în organizarea aparatelor și serviciilor ce asigură activitatea executivă, în corespundere cu el, pentru realizarea unui sau altui fel de activitate de administrare, se organizează un aparat special, organ al puterii executive (minister, departament, serviciu). Principiul de ramură asigură unitatea politicii de stat, utilizarea rațională a forțelor și mijloacelor, o introducere mai eficace a realizărilor științei și tehnicii, soluționarea omogenă a problemelor proprii întregii ramuri.

*Principiul teritorial.* Esența acestui principiu constă în formarea aparatului puterii executive în baza construcției administrativ-teritoriale a statului. El permite asigurarea dezvoltării complexe a sferei și ramurii administrării într-un teritoriu concret (în republică, raion, oraș (municipiu), comună).

*Principiul de linie.* Aplicarea lui asigură un așa tip de organizare a aparatelor și serviciilor ce efectuează activitatea executivă în care fiecare conducător, în limitele competenței sale, are față de subalternii săi toate drepturile și funcțiile de administrare. Într-o asemenea structură fiecare subaltern are un singur superior direct, în a cărui competență se află toate problemele activității subalternului. Principiul de linie se aplică, de obicei, la organizarea grupelor și colectivelor puțin numeroase, unde lucrul nu este complex și cere o specializare îngustă. De cele mai multe ori, în baza acestui principiu se organizează aparatele inferioare de administrare a executorilor directi care nu au subalterni [31].

*Principiul funcțional.* În baza acestui principiu se formează organele și aparatele speciale ale puterii



executive care îndeplinesc *funcții extradepartamentale cu caracter general*. Aplicarea principiului funcțional asigură dezvoltarea relației dintre ramuri, soluționarea problemelor cu importanță comună pentru toate sau mai multe ramuri ale administrării, contribuie la realizarea coordonării și uniformității necesare în activitatea sistemelor ramurale de administrare. În corespundere cu acest principiu se formează aparatele administrării de stat care ocupă o poziție extradepartamentală și asigură o funcție interdepartamentală de administrare (statistica, standardizarea, metrologia, certificarea etc.). Aceste organe sunt investite cu împuternicirile necesare. Realizarea funcțiilor lor de administrare sunt obligatorii dincolo de subordonarea departamentală a organului de competență de ramură.

Principiul funcțional se aplică, de asemenea, în structurile complexe ale aparatelor puterii executive, deoarece un singur conducător nu este în stare să realizeze toate funcțiile organului. În asemenea cazuri se organizează subdiviziuni ce realizează funcții de coordonare și de asigurare – serviciul personal, financiar, material-tehnic, de planificare a activității organului etc. *Principiul funcțional asigură specializarea muncii, soluționarea calificată a problemelor, eficientizează controlul, simplifică lucrul conducătorilor*. Este important să menționăm că aparatele funcționale au o influență de administrare indirectă, prin organul de conducere, în a cărui componență intră.

*Principiul subordonării duble*. După cum am menționat deja, acest principiu asigură îmbinarea principiului conducerii unice cu particularitățile locale și cu cele ale subiectelor organelor puterii executive locale [32].

**Al doilea grup de principii organizatorice** ale administrării publice îl constituie: *repartizarea rațională a împuternicirilor între*

*subiectele activității executive; responsabilitatea acestor subiecte pentru rezultatele lucrului; îmbinarea conducerii unice cu colegialitatea*.

*Repartizarea rațională a împuternicirilor între subiectele activității executive* presupune reglementarea juridică a sarcinilor, obligațiilor și a drepturilor fiecărui organ, aparat, serviciu, subdiviziune și angajat, reglementarea raporturilor dintre ele în activitatea executivă.

*Responsabilitatea acestor subiecte pentru rezultatele lucrului* este corelată de principiul repartizării raționale a împuternicirilor. Pentru neîndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor de serviciu, ele pot fi trase la răspundere disciplinară sau de alt tip. Stabilirea responsabilității contribuie la ridicarea calității și eficacității lucrului, inspiră o atitudine conștiincioasă față de îndeplinirea obligațiilor de serviciu, exigența conducătorilor față de subalterni.

*Îmbinarea conducerii unice cu colegialitatea* se exprimă prin aceea că cele mai importante probleme ale activității executive a statului se hotărăsc de către organul colegial al puterii executive, de exemplu: de către Guvernul Republicii Moldova, iar problemele cu caracter curent, operativ ce nu necesită o examinare colegială, sunt soluționate de către organul de conducere unică, cum ar fi agențiile, birourile, serviciile etc. Îmbinarea colegialității cu conducerea unică se exprimă, de asemenea, în discutarea colegială a problemelor activității executive la organele consultative: colegii, consfătuiri operative, ceea ce ar evita luarea hotărârilor unilaterale, subiective.

**Concluzii.** În urma investigației efectuate formulăm următoarele concluzii:

1. Termenii „*administrarea publică*” și „*administrația publică*” nu sunt definiții sinonime și necesită utilizarea și studierea lor separată;

2. „*Administrarea publică*” este un gen, o modalitate a administrării sociale și ar putea fi definită ca *modalitate de activitate executivă și de dispoziție a subiecților administrării publice ce constituie un instrumentar legal de protecție și asigurare a intereselor societății și a fiecărui membru în parte privind: securitatea cetățenilor, a societății și a statului, crearea condițiilor ce contribuie la bunăstarea cetățenilor a societății și a statului; crearea de condiții pentru asigurarea realizării de către persoanele fizice și juridice a drepturilor și libertăților pentru prosperarea politică, economică, socială și spirituală;*

3. Termenul „*administrația publică*” spre deosebire de doctrina juridică română, în viziunea noastră, trebuie tratat ca un sistem de subiecți ai administrării publice (de administratori). Evident că acest termen constituie numai un element, o parte componentă a definiției de „*administrare publică*”;

4. Funcțiile de bază ale administrării sociale, inclusiv ale celei publice, sunt: evidența, statistica, analiza, prognoza, planificarea, organizarea executării celor planificate, controlul procesului de executare, aprecierea eficacității activității creativ-executive și a rezultatelor atinse, în caz de necesitate, corectarea sau concretizarea scopului inițial formulat;

5. Constatăm faptul că, în doctrina juridică națională, administrarea socială, inclusiv cea publică, încă nu este recunoscută ca ramură distinctă a științei, mai mult decât atât, considerăm că acest gen de activitate este investigat insuficient;

6. Rezultatele studiului efectuat ne permit să concluzionăm că în practica administrării publice sunt neglijate chiar și rezultatele investigațiilor științifice deja existente și aprobate în doctrină.

Considerăm că un cercetător științific începător nu ar pune la îndoială faptul că funcțiile de bază





ale administrării sociale (cele indicate în concluzia nr. 4) în procesul real de administrare nu pot fi utilizate în altă modalitate, decât în stricta sa consecutivitate.

De exemplu, este imposibil de planificat unele activități pe anul calendaristic ce urmează privind combaterea infracționalității și a contravenționalității în lipsa unei prognoze reprezentative a acestor fenomene. Prognoza reprezentativă, la rândul său, este imposibilă fără o analiză complexă a acestor fenomene. Calitatea și obiectivitatea rezultatelor analizei se află în legătură directă cu reprezentativitatea datelor statistice privind indicatorii infracționalității și ale contravenționalității. Însă, această axiomă, în viziunea noastră, este, deseori, ignorată atât în procesul activității creativ-legislative, cât și celei creativ-executive.

În scopul argumentării concluziei noastre ne vom referi la modificarea mecanismului juridic al activității de combatere a contravenționalității. În doctrina juridică unanim este acceptată poziția precum că activitatea legislativ-creativă privind adoptarea, modificarea sau abrogarea unei norme juridice trebuie să fie precedată de un studiu amplu și complex al aceluia fenomen care urmează a fi reglementat prin această normă. Realitatea, însă, este alta și în acest sens vom veni doar cu trei argumente în privința acestei constatări:

a) potrivit legislației contravenționale din anul 1985 [33], vârsta răspunderii contravenționale era stabilită începând cu 16 ani. Deci, deja, la acea etapă de dezvoltare a societății noastre, legislatorul, în viziunea noastră, pe bună dreptate a considerat că la această vârstă, persoana fizică este aptă să conștientizeze acțiunile (ina)acțiunile sale antisociale, urmările lor și să răspundă pentru ele. Norma juridică nominalizată cu succes a fost aplicată 24 de

ani. Careva factori obiectivi pentru modificarea anume a acestei norme juridice nu exista. Dimpotrivă, în doctrina juridică activ se discută în mod argumentat problema stabilirii răspunderii contravenționale pentru un anumit gen de contravenții, începând cu vârsta de 14 ani. Legislatorul național a procedat diametral opus doctrinei, stabilind în legea contravențională nouă [34] vârsta răspunderii contravenționale a persoanei fizice începând cu 18 ani și numai pentru un număr neînsemnat de contravenții – începând cu 16 ani. Consecințele acestei decizii a legislatorului sunt bine cunoscute și activ discutate în diverse investigații științifice;

b) în literatura de specialitate deja de mult timp și activ se discută problema calității măsurilor procesuale de constrângere [35], în special, reținerea (art. 433), ca măsură de asigurare a procedurii contravenționale, temeiul juridic și durata reținerii. Specialiștii din domeniu de mult bat alarma precum că actualul mecanism juridic nicidecum nu contribuie la desfășurarea legală și optimă a procedurii contravenționale. Însă, legislatorul și de această dată, în aceeași manieră, totalmente a ignorat opinia doctrinarilor, stabilind termenul maximal al reținerii – 24 de ore [36], contrar Constituției RM, care prevede – 72 de ore. Mai mult decât atât, legea contravențională expres prevede că reținerea poate fi aplicată pe un termen mai mare decât 3 ore **cu autorizarea judecătorului de instrucție**, dar nu mai mult decât de 24 de ore [37]. La acest capitol ar prezenta un interes sporit acțiunile de documentare a contravenției care necesită aplicarea reținerii a unuia dintre inițiatorii modificării normei juridice nominalizate care, fiind în funcție de agent constator la un inspectorat raional de poliție, aflându-se la o distanță de 25-30 km de la centrul raional;

c) este cunoscut faptul că în urma modificărilor structurale de

patrulare a MAI, Inspectoratul General de Carabinieri, practic, a rămas unica forță care supraveghează procesul de asigurare a ordinii publice. Totodată, până la data de 12.12.2018, acest serviciu nu era investit nici măcar cu statut de agent constator. Prin Legea nr. 220 din 08.11.2018 [38], această lacună a fost înlăturată. Însă, a fost înlăturată doar parțial, deoarece principiul „*mâna stângă nu cunoaște ce face mâna dreaptă*”, rămâne unul prioritar pentru legislator. Autorii acestei modificări a legii contravenționale au uitat să introducă Inspectoratul General de Carabinieri în art. 433 alin. (2) [39], în calitate de agent constator. În consecință, acest serviciu nu este dotat cu dreptul de a reține persoana ce a comis contravenția. Am fi curioși dacă legislatorul ar răspunde la întrebarea: „**În ce mod se poate de realizat îndatoririle de agent constator fără a fi dotat cu dreptul de a reține făptuitorul?**”.

### Referințe bibliografice

1. Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I.; Univ. Liberă Intern. din Moldova, Inst. De Științe Penale și Criminologie aplicată. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p. 17.
2. Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова: Учеб. для юридических вузов и фак. Chișinău: "Elena – V. I." SRL, 2007, p. 8.
3. Guțuleac V. Bazele teoriei dirijării de stat. Monografie. Chișinău: „Baștina-Radog” SRL, 2000, p. 13.
4. Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Ор. cit., p. 12.
5. Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I. Ор. cit., p. 18-19.
6. Guțuleac V., Balmuş V. Problemele administrării de stat. Chișinău: S.n., (Fundatia „Draghiștea”), 2002, p. 15; În doctrina dreptului administrativ român se utilizează termenul „administrația publică”, care este privit și interpretat sub două aspecte: în *stati-că* — el presupune sistemul subiecților





de administrare; în *dinamică* — însuși procesul de administrare (Negoiță A. Drept administrativ și știința administrației. București: Editura Athenacum, 1991; Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Ed. a II-a, revăzută și adăugată. București, 1996).

În doctrina și legislația națională cel mai des se utilizează termenii „administrarea publică” și „administrația publică” (Platon M. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău, 1997; Popa V. Drept public. Chișinău, 1998; Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001; Creangă I. Curs de drept administrativ: curs universitar. Chișinău: Epigraf, 2003).

7. Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Chișinău: S. n., („Tipografia Centrală”), 2009, p. 15.

8. Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I.; Univ. Liberă Intern. din Moldova, Inst. De Științe Penale și Criminologie aplicată. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p. 17.

9. Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 19.

10. Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для ВУЗ-ов. Москва: Изд-во БЕК, 1997; Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для ВУЗ-ов. Москва: Изд-во НОРМА, 2002; Административное право. Учебник под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2000.

11. Negoiță A. Drept administrativ și știința administrației. București: Editura Athenacum, 1991; Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. București: Lumina Lex, 2007; Apostol-Tofan D. Drept administrativ. București: Editura C.H.Beck, 2008; Trăilescu A. Drept administrativ. Ediția a 4-a, rev. București: Editura C.H. Beck, 2010.

12. Platon M. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău, 1997; Popa V. Drept public. Chișinău, 1998; Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001; Creangă I. Curs de drept administrativ: curs universitar. Chișinău: Epigraf, 2003; Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Op. cit., p. 11-13.

13. Gureu V. Drept administrativ: Note de curs. Chișinău: S. n. (Tipogr. „Print-Caro”), 2016, p. 20.

14. Preda M. Drept administrativ: partea generală. București: Lumina Lex, 2002, p. 13.

15. „Administrarea publică” și „puterea executivă” vor fi utilizate de către noi ca sinonime.

16. Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I. Op. cit., p. 20.

17. Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Op. cit., p. 14.

18. Guțuleac V., Balmuș V. Problemele administrării de stat. Op. cit., p. 16-17; Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I. Op. cit., p. 20.

19. Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I. Op. cit., p. 118.

Problema clasificării organelor administrației publice necesită o investigație separată, în special, după modificarea organizării administrativ-teritoriale și apariția suplimentară a celor 8 municipii. *A se vedea*, Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001, art. 8. În: Monitorul Oficial al RM nr. 16 din 29.01.2002; Legea Parlamentului RM nr. 248 din 03.11.16 cu privire la modificarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al RM nr. 9-18 din 13.01.17 art. 22, în vigoare din 13.04.17.

20. Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Op. cit., p. 14-15.

21. Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I. Op. cit., p. 21.

22. Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Op. cit., p. 15.

23. Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I. Op. cit., p. 22.

24. Ibidem, p. 23.

25. În literatura de specialitate există mai multe puncte de vedere în ceea ce privește clasificarea principiilor administrării de stat (Trăilescu A. Drept administrativ. Ed. a IV-a, rev. București: Editura C. H. Beck, 2010, p. 9-10; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. М. Административное право: учебник для вузов./ — 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: НОРМА, 2007, p. 46-47, etc.). Dar ni se pare mai acceptabilă poziția au-

torului în lucrarea: Коренев А. П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть 1. Москва: МЮИ МВД России, 1996, p. 16, pe care o utilizăm.

26. Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I. Op. cit., p. 24.

27. Ibidem, p. 25.

28. Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: M.O. al R.M. nr. 32-35 din 09.03.2007; Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. În: M.O. al R.M. nr. 29-31 din 02.03.2007.

29. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: M. O. al R. M. nr. 1 din 12. 08.1994.

30. Legea Republicii Moldova cu privire la poliție nr. 416-XII din 18.12. 1990, art. 7. În: Veștile 12/321 din 30. 12. 1990. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 17-19/56 din 31. 01. 2002 (abrogată).

31. Guțuleac V. Drept administrativ/ coaut.: Comarnițaia E., Spînu I. Op. cit., p. 27-28.

32. Ibidem, p. 28.

33. Codul cu privire la contravențiile administrative al Republicii Moldova, adoptat la 29. 03. 1985. În: Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S.M., nr. 3 din 1985, art. 47 (abrogat).

34. Codul contravențional al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008, art. 16. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6/15 din 16.01.2009.

35. Codul contravențional al Republicii Moldova. Capitolul V — „*Măsurile procesuale de constrângere*”.

36. Codul contravențional al RM., art. 435 alin. (2), lit. b), modificat prin Legea nr. 159 din 12.10.2018.

37. Ibidem, art. 435 alin. (2).

38. Ibidem, art. 400, alin. (4<sup>1</sup>).

39. Ibidem, art. 433 alin. (2).