

ANALIZA TEORETICO-NORMATIVĂ A CONȚINUTULUI CODULUI ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA

THE THEORETICAL AND NORMATIVE ANALYSIS OF THE CONTENT OF THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Natalia SAITARLÎ,

conf. univ., dr., Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul,
Catedra Științe politice și administrative
saitarli.natalia@usch.md

Rezumat. *Articolul se referă la analiza unui act normativ nou în Republica Moldova – Codul administrativ: structura și conținutul. Opiniile diferitor autori cu privire la sistematizarea prevederilor normative. Concluziile care se referă la sistematizarea prevederilor normative în Codul administrativ al RM.*

Cuvinte cheie: drept administrativ, codul, sistematizarea, codificarea.

CZU: 349.2(478)

Abstract. *The article deals with the analysis of a new normative act in the Republic of Moldova Administrative Code: structure and content. The opinions of different authors regarding the systematization of the normative provisions. Conclusions referring to the systematization of the normative provisions in the Administrative Code of RM.*

Keywords: administrative law; code, systematization; coding.

UDC: 349.2(478)

Orice stat tinde să-și modernizeze administrația publică, astfel încât aceasta să asigure populației servicii de o înaltă calitate, eficiente și accesibile tuturor membrilor comunității.

În literatura de specialitate acest subiect, și anume modernizarea administrației publice, este pe larg discutat și putem întâlni mai multe propuneri și recomandări de modernizare și eficientizare a activității autorităților administrației publice demne de a fi luate în calcul. Astfel, prof. Dumitru Brezoianu susține că, pentru simplificarea activității administrației publice este necesar (dacă este și posibil) să se renunțe la unele documente, contopindu-le într-unul singur, sau să se simplifice documentele, făcându-le mai clare și mai lesnicioase, deoarece în circuitul documentelor trebuie să se găsească ordinea cea mai logică, pentru ca lucrarea să urmeze drumul scurt (Brezoianu D., 2003, p. 72). Prof. Dumitru Baltag susține că, prin prelucrarea sistematică a actelor normative și gruparea lor după anumite criterii se asigură sesizarea și înlăturarea oportună a unor contradicții dintre acte, identificarea și eliminarea lacunelor în drept, stabilirea celor mai eficiente metode de reglementare a relațiilor sociale în

funcție de specificul fiecărei situații. Totodată, sistematizarea legislației este cerută și de procesul realizării dreptului, întrucât facilitează cunoașterea dreptului pozitiv, interpretarea corectă a actelor normative și sesizarea interdependenței lor. De aceea, sistematizarea actelor normative prin încorporare sau codificare este un factor de condiționare a eficacității dreptului. Nu în ultimul rând, ea favorizează popularizarea legislației și accesibilitatea actelor normative pentru toți cetățenii (Baltag D., 1196, p. 203).

Unii autori români descriu codificarea juridică ca un mijloc de realizare a simplificării legislative care permite crearea unui document unic într-o anumită materie a dreptului și adunarea normelor dispersate pentru ca acestea să devină coerente și accesibile. Codificarea este, deci, un instrument de sistematizare și concentrare a legislației dintr-un anumit domeniu sau dintr-o ramură de drept, subordonată unor principii comune, sub forma unei structuri unitare, denumite *cod*. În mod corespunzător, noțiunea de „cod” a fost definită în literatura de specialitate juridică din Franța ca fiind „un corp coerent de texte înglobând, conform unui plan sistematic, ansamblul de reguli referitoare la o materie” (Vlaicu C., 2011, p. 285-287).

Nu demult, în Republica Moldova a intrat în vigoare Codul Administrativ nr. 116/2018.

Scopul articolului este de a analiza conținutul acestui act normativ din punct de vedere teoretico-normativ.

Astfel, în literatura de specialitate, problema privind codificarea dreptului administrativ a fost discutată timp de peste un secol, deși încercările de a rezolva această problemă, întreprinse în unele state din Europa, nu au dat rezultate semnificative. Cauza eșecurilor este bine cunoscută – numărul mare de norme care compun ramura dreptului administrativ și diversitatea acestora, determinată de multitudinea domeniilor (a obiectului complex) de reglementare și, nu în ultimul rând, de viabilitatea acestor norme, datorată procesului continuu de modernizare a administrației publice. Cu toate acestea, s-au atestat și unele succese. Astfel, menționează Jean H. Vermeulen, „găsim o țară care și-a codificat Dreptul său administrativ: Portugalia. La 31 decembrie 1936 este aprobat Codul Administrativ portughez, împărțit în patru capitole, tratând respectiv următoarele: organizarea administrativă; funcționarii administrativi și angajați; finanțele locale; contenciosul administrativ”. Codificarea portugheză, pe care noi nu o credem compatibilă cu dinamismul dreptului administrativ, continuă autorul sus-numit, prezintă, totuși, o experiență interesantă pentru toți acei care se îndeletnicesc cu adâncirea științelor administrative, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic. Dar, rămânem la părerea că, dreptul administrativ este în plină evoluție chiar în țări cu o oarecare tradiție administrativă, iar unele, din cauzele care determină o atare evoluție, au un caracter general și nu unul specific anumitor țări (Vermeulen Jean H., 1943, p. 19-20).

Tot în acea perioadă, extrem de complicată, dintre cele două războaie mondiale, unii autori încearcă să argumenteze necesitatea modernizării și sistematizării legislației ce reglementează organizarea și funcționarea administrației publice în felul următor: „Fericirea popoarelor nu poate veni decât de la o bună administrație; relele și neajunsurile de care suferă omenirea nu sunt atât consecința organizării politice, ci mai cu seamă a relei organizări administrative... Și atunci, întreaga străduință a umanității este să-și revadă legile de organizare, pentru a-și organiza o nouă orânduire administrativă”. În plus, acești autori au elaborat o culegere de legi cu titlul *Codul administrativ adnotat*, în care au pus drept fundament ideea că, legiuitorul trebuie „să vină cu o lege unitară care să organizeze pe baze noi puterea centrală. În aceste condiții, și viața locală trebuia să fie pusă în concordanță cu puterea centrală; trebuia să i se acorde descentralizarea cerută de Constituție, lucru care nu se putea face decât prin înființarea *tutelei jurisdicționale*; alături de aceste legi, în chip firesc trebuiau să urmeze restul legilor...” (Negulescu P., Boilă R. & Alexianu G., 2013).

În aceeași ordine de idei, unii autori români au menționat că, cuprinsul unui Cod administrativ trebuie să conțină, cel puțin, următoarele părți componente: fundamentarea conceptelor specifice administrației publice; organele administrației publice la nivel central și local, cu determinarea raporturilor dintre acestea; formele de activitate a administrației publice, respectiv actele juridice, faptele și operațiunile materiale, administrative; răspunderea administrației; personalul administrației, care să cuprindă funcționarii publici, personalul contractual și aleșii locali; capacitatea administrativă (bunurile domeniului public și privat) și serviciile publice. Codul administrativ poate cuprinde și norme procedurale care să reglementeze activitatea propriu-zisă și relațiile AP cu celelalte autorități publice și cu cetățenii, sau acestea pot face obiectul unui Cod de procedura administrativă (Vedinaș V., 2012, p. 18, 21-22).

Cu alte cuvinte, Codul administrativ trebuie să conțină normele prin care să fie reglementate toate instituțiile dreptului administrativ.

În final, în urma mai multor demersuri legislative, proiecte politice, dezbateri doctrinare, în România a fost adoptat Codul Administrativ prin ORDONANȚA DE URGENȚĂ nr. 57/2019.

Cuprinsul acestui Cod este următorul:

- Dispoziții generale;
- Administrația publică centrală;
- Prefectul, institutia prefectului si serviciile publice deconcentrate;
- Administrația publică locală;
- Exercițarea dreptului de proprietate publică si privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale;
- Statutul funcționarilor publici și statutul juridic aplicabil

personalului contractual din administrația publică;

- Răspunderea administrativă;
- Servicii publice;
- Dispoziții tranzitorii și finale.

Din cele enumerate putem constata că, cuprinsul acestui Cod coincide cu structura Codului propusă de autorii de specialitate sus-menționați.

Este important de a adăuga că, în alcătuirea acestui Cod găsim adunate un număr de 17 legi care au fost puse în acord, contopite și completate unele cu altele.

Ceea ce se referă la Codul Administrativ al Republicii Moldova, putem menționa că, el este împărțit în patru cărți, tratând următoarele: dispoziții generale; procedura administrativă; procedura contenciosului administrativ; dispoziții finale și tranzitorii. În urma adoptării acestui Cod au fost abrogate două legi: Legea cu privire la petiționare și Legea contenciosului administrativ. Legile respective au fost unite în Codul dat.

Astfel, Cartea a doua din Cod, numită Procedura administrativă se referă la procedura în caz de petiționare și la procedura prealabilă. Cartea a treia, numită procedura contenciosului administrativ se referă la procedura în cadrul instanțelor de judecată. Cum putem observa normele care ar reglementa autoritățile administrației publice, statutul personalului din cadrul lor, relațiile lor cu cetățenii statului, lipsesc.

Cu alte cuvinte practic lipsesc toate instituțiile dreptului administrativ, cu excepția instituției contenciosului administrativ. Avem codificarea doar a unei instituții din domeniul dreptului administrativ.

În concluzie, din analiza teoretico-normativă a conținutului Codului Administrativ al RM putem constata că, el nu corespunde cerințelor înaintate față de orice cod, adică nu este complet. Prin urmare, acest Cod nici nu trebuia să fie numit Administrativ.

Referințe bibliografice:

1. Brezoianu D. (2003). *Drept administrativ*. București: Editura Universității Independente Titu Maiorescu.
2. Baltag D. (1996). *Teoria generală a dreptului și statului*. Cimișlia: TIPCIM.
3. Vlaicu C. (2011). *Codificarea administrativă – garanție a realizării dreptului cetățeanului la o bună administrare*. În: Consolidarea capacității administrative în contextul bunei administrări. București: Comunicare.
4. Codul Administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.08.2018,
5. Vermeulen Jean H. (1943). *Evoluția dreptului administrativ român*. Institutul de Arte Grafice. București: Vreamea.

6. Negulescu P., Boilă R. & Alexianu G. (2013). În „Cuvânt de lămurire” la *Codul administrativ adnotat*. Partea I. București: Institutul de Arte Grafice „VREMEA”, strada Carol, No 10, 1930, republicat în: Ediție anastatică, COLECȚIA OPERA OMNIA PATRIMONIU. Iași: TipoMoldova.
7. Vedinaș V. (2012). *Codificarea dreptului administrativ: reflecții, proiecții, stadiu și perspective*. Materiale ale sesiunii de comunic. șt., 29-30 oct. 2011, Chișinău.
8. Cod administrativ al României <https://e-juridic.manager.ro/articole/codul-administrativ-al-romaniei-2019-26120.html>