

Lazăr Matei

doctorand,

Școala Doctorală Științe Juridice USM, Republica Moldova

REGLEMENTAREA JURIDICĂ A PROCESULUI LEGISLATIV ȘI NORMATIV ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Rezumat. *Articolul cuprinde o analiză a legislației în vigoare din Republica Moldova care reglementează procesul legislativ și normativ al autorităților publice. Scopul urmărit constă în aprecierea gradului de asigurare juridică a acestor două procese distincte. În concluzie, se subliniază că în timp ce procesul legislativ cunoaște o reglementare amplă în legislația în vigoare, procesul normativ nu se bucură de o reglementare suficientă, propunându-se ca soluție modificarea și completarea Legii nr. 100/2017 – ca lege-cadru în materie.*

Cuvinte-cheie: *legiferare, normare, proces de legiferare, proces normativ, act normativ, lege.*

După cum am semnalat cu ocazia unui alt demers științific [1, p. 116-117], în doctrină, pentru desemnarea proceselor legate de *crearea dreptului*, adică a normelor juridice și a actelor normative ca izvoare formale ale acestora, sunt folosite două noțiuni de bază distincte – *legiferarea* și *normarea* [2, p. 4].

Noțiunea de *legiferare* se utilizează pentru desemnarea procesului general de adoptare a actelor normative, indiferent de tipul acestora (la fel ca și în doctrina românească [3, p. 263]), iar noțiunea de *normare* – doar pentru adoptarea actelor normative subordonate legilor [4, p. 49]. Totodată, unii autori consideră că, pentru legi și actele normative subordonate legilor, este bine venită folosirea termenului *legiferare*, iar, în cazul actelor adoptate de către organele municipale, de către conducătorii organelor neguvernamentale, persoanelor juridice, este favorabilă aplicarea termenului de *normare* [5, p. 47]. În pofida acestor păreri răzlețe, dominantă rămâne a fi distincția menționată mai sus. Astfel că a devenit tradițional (mai ales, în mediul academic rusesc) ca noțiunea de *activitate normativă* să desemneze activitatea ministerelor și autorităților administrației publice orientate spre adoptarea, modificarea sau abrogarea actelor normative cu caracter administrativ (subordonate legii), adică *activitate normativă departamentală*.

Așadar, *crearea dreptului*, în funcție de semnificația actelor adoptate, cuprinde două segmente distincte: *legiferarea* și *normarea*. *Legiferarea* reprezintă procesul de creare a actelor legislative de către autoritatea legislativă supremă a statului (legiuitor), care presupune o procedură specială – etape ale procesului legislativ, în timp ce *normarea* prevede, la rândul ei, *activitatea normativă* a autorităților publice și a funcționarilor din cadrul acestora [6, p. 377].

Reflectând asupra acestor momente, conchidem că *activitatea normativă* (normarea) nu poate și nici nu trebuie să fie redusă la *activitatea legislativă* (legiferarea) a statului, sau invers, cel puțin din câteva considerente [1, p. 117]:

– în primul rând, *activitatea legislativă* presupune, în sensul său strict, elaborarea și adoptarea *legilor* ca tip de distinct de acte normative, în timp ce *activitatea normativă* presupune elaborarea și adoptarea tuturor celorlalte acte normative care constituie izvoare de drept (de obicei acestea fiind *acte administrative normative*);

– în al doilea rând, *activitatea legislativă* poate fi realizată doar de către unica autoritate legiuitoare a țării, în timp ce *activitatea normativă* poate fi realizată de toate celelalte autorități ale statului cu competențe normative (din rândul cărora fac parte Guvernul, autoritățile publice centrale de specialitate, autoritățile publice locale etc.);

– în al treilea rând, pornind de la cele două momente, recunoaștem că ambele tipuri de activități se realizează în mod diferit sub aspectul etapelor, regulilor procedurale, principiilor, termenilor, subiecților implicați etc.;

– în fine, un moment nu mai puțin important este că prin *activitatea legislativă* sunt create norme primare de drept, în timp ce prin *activitatea normativă* se asigură doar cadrul normativ necesar pentru organizarea aplicării și aplicarea nemijlocită a normelor primare de drept. Pe cale de consecință, *activitatea normativă* poate fi verificată prin exercitarea controlului legalității de către puterea judecătorească, în timp ce *activitatea legislativă* poate fi supusă doar controlului constituționalității realizat de către Curtea Constituțională.

Așadar, atât *legiferarea* (*activitatea legislativă*), cât și *normarea* (*activitatea normativă*) se desfășoară în cadrul unor procese distincte: *procesul legislativ* și

procesul normativ, care dispun de caracteristici și reguli distincte, cunoașterea cărora este extrem de necesară în perioada contemporană, când statul are o obligație extrem de importantă – asigurarea calității cadrului său normativ și a securității juridice a raporturilor sociale la nivelul societății [1, p. 117].

Precizările făcute nu sunt întâmplătoare. Ele prezintă o importanță distinctă mai ales din perspectiva reglementării juridice a *procesului legislativ* și a celui *normativ*. În încercarea de a identifica cadrul juridic propriu acestor procese, vom menționa mai întâi de toate normele constituționale din materie care, după cum se cunoaște, au un caracter foarte general, de principiu, referindu-se doar la *procesul legislativ* al legiuitorului. Relevante în context sunt art. 72-76 din *Constituția Republicii Moldova* [7] în care este reglementată instituția *legiferării*, normele constituționale date fiind dezvoltate cu precădere în conținutul *Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova* [8].

În context, prezintă importanță și un alt act normativ – *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017 [9], lege care pe lângă normele de tehnică legislativă conține și o serie de norme ce reglementează *activitatea de legiferare* (art. 20-40).

Interesul față de această lege este determinat mai mult de confuzia pe care o conține, decât de clarificările pe care le așteptăm (în materie de identificare a normelor ce reglementează procesul legislativ și procesul normativ).

Pentru început, atragem atenția că în art. 2 al legii citate, se conține o definiție legală a conceptului de *act normativ*, după cum urmează: „act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice”. Observăm că legiuitorul nu precizează subiectul care adoptă actul normativ, fapt ce sugerează că actele normative pot fi adoptate de către toate autoritățile publice ale statului. Altfel spus, sunt calificate drept acte normative, atât actele adoptate de către Parlament, cât și actele adoptate de organele administrației publice, în frunte cu Guvernul.

Confirmarea acestei idei o regăsim în conținutul art. 6, conform căruia legislația Republicii Moldova este constituită din următoarele *acte normative*:

- a) Constituția Republicii Moldova;
- b) legile și hotărârile Parlamentului;
- c) decretele Președintelui Republicii Moldova;
- d) hotărârile și ordonanțele Guvernului;
- e) actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate;
- f) actele normative ale autorităților publice autonome;
- g) actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;
- h) actele normative ale autorităților administrației publice locale.

Prin urmare, în această normă legiuitorul practic identifică subiecții de drept ce au competența adoptării *actelor normative*, competență realizată atât prin intermediul *activității legislative* (de către Parlament), cât și prin intermediul *activității normative* (de către autoritățile administrației publice).

Logic ar fi să conchidem la acest moment, că Legea nr. 100/2017 are ca obiect de reglementare toate *actele normative* adoptate în cadrul statului, în plus că și art. 1 prevede în acest sens: „(1) Prezenta lege stabilește categoriile și ierarhia actelor normative, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, reguli privind intrarea în vigoare și abrogarea actului normativ, privind evidența și sistematizarea actelor normative, procedeele tehnice aplicabile actelor normative, precum și reguli privind interpretarea, monitorizarea implementării prevederilor și reexaminarea actului normativ. (2) Prezenta lege nu se aplică actelor juridice cu caracter individual și celor cu caracter exclusiv politic și nici actelor care nu conțin norme de drept.”

În pofida concluziei enunțate, totuși atragem atenția că Legea citată, sub aspect procedural (și nu numai), se limitează la reglementarea doar a *activității de legiferare*, altfel spus, doar la activitatea de elaborare și adoptare a *legilor*. Sub acest aspect, atragem atenția cât de nereușită este definiția formulată în art. 2 al legii, conform căreia *activitatea de legiferare* desemnează: „principala modalitate de implementare a politicilor publice, asigurând instrumentele necesare pentru punerea

în aplicare a soluțiilor de dezvoltare economică și socială, precum și pentru exercitarea atribuțiilor autorității publice”. Din definiție se poate observa că *activitatea de legiferare* nu are nimic legat direct cu elaborarea și adoptarea legilor.

În pofida acestui fapt, capitolul III din Lege, intitulat – *Activitatea de legiferare*, cuprinde reglementări referitoare la: etapele legiferării, inițierea elaborării proiectelor de acte normative, procedura de fundamentare a proiectelor de acte normative, întocmirea proiectului de act normativ, avizarea, consultarea publică și efectuarea expertizei, definitivarea proiectului de act normativ. Evident, în acest caz, pornind de la toate detaliile reglementate în acest compartiment, prin *act normativ* se are în vedere *legea*.

În baza celor relatate, constatăm că *procesul de legiferare* cunoaște o amplă reglementare, ceea ce nu se poate spune despre *procesul normativ*. Situația dată a fost generată în anul 2017, când a fost adoptată Legea nr. 100/2017 și ca urmare abrogate alte două legi în materie: *Legea cu privire la actele legislative* nr. 780/2001 [10] și *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* nr. 317/2003 [11]. Abrogarea ultimei legi practic a marcat crearea unui gol legislativ în domeniu, care nu a fost acoperit, după cum am constatat, prin adoptarea Legii nr. 100/2017. Mai grav este că nici *Codul administrativ al Republicii Moldova* (intrat în vigoare în anul 2019) [12] nu contribuie cu nimic la reglementarea juridică a procesului normativ în Republica Moldova (acesta fiind axat în exclusivitate pe materia actelor administrative cu caracter individual).

În fine, generalizând subliniem că *activitatea normativă* a autorităților publice necesită o reglementare unificată, cea mai logică și bine venită în acest sens fiind completarea/modificarea corespunzătoare a *Legii nr. 100/2017*. Prin aceasta s-ar obține instituirea unor standarde unice în activitatea normativă a tuturor autorităților publice, condiție indispensabilă pentru calitatea și eficiența practică a actelor normative adoptate.

References:

1. Lazăr M. *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului*. În: *Scientific Collection «InterConf»*, (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and

- Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, p. 112-118.
2. Costachi Gh., Butucea E. *Crearea dreptului în statul de drept*. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2020, nr. 2, p. 4-8.
 3. Craiovan I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*. București: All Beck, 2001. 384 p.
 4. Москалькова Т. Н., Черников В. В. *Нормотворчество: научно-практическое пособие*. Москва: Проспект, 2011.
 5. Шамаров В. М. *К вопросу о содержании понятия «правотворчество» в учебной юридической литературе*. В: Вестник Екатеринбургского института, 2012, № 2 (18).
 6. Оксамытний В.В. *Теория государства и права: Учебник*. Москва, 2004.
 7. *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. Republicată în: Monitorul Oficial al RM nr.78/140 din 29.03.2016 (versiune în vigoare din 14.01.2019 în baza modificărilor prin Legea nr. 255 din 22.11.18, MO 467-479/14.12.18).
 8. *Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 02-04-1996*. În: Monitorul Oficial nr. 81-82 din 19.12.1996 (modificată prin Legea nr. 202 din 20.11.20, MO344-351/18.12.20)
 9. *Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22-12-2017*. În: Monitorul Oficial Nr. 7-17 din 12-01-2018.
 10. *Legea cu privire la actele legislative nr. 780 din 27.12.2001*. În: Monitorul Oficial nr. 36-38 din 14.03.2002 (abrogată).
 11. *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317 din 18.07.2003* Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 208-210/783 din 03.10.200 (abrogată).
 12. *Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018*. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018 (modificat prin Legea nr. 13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.21).