

**UNIVERSITATEA LIBERĂ INTERNAȚIONALĂ
DIN MOLDOVA**

Cu titlu de manuscris

C.Z.U.: 3425(478+498(043.2)

NEACȘU SORIN

**ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE ÎN REALIZAREA FUNCȚIEI
ADMINISTRATIVE A STATULUI**

**SPECIALITATEA:
552.02 – Drept administrativ**

TEZĂ DE DOCTOR ÎN DREPT

Conducător științific:

VICTOR POPA
doctor habilitat în drept,
profesor universitar

Autorul:

NEACȘU SORIN

CHIȘINĂU, 2016

© NEACȘU SORIN, 2016

ADNOTARE.....	5-7
LISTA ABREVIERILOR.....	8
INTRODUCERE.....	9
1. INCURSIUNI TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND FUNCȚIA ADMINISTRATIVĂ A STATULUI ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA	17
1.1. Contribuții științifice și practice privind autoritățile executive din România și Republica Moldova în exercitarea funcției administrative a statului.....	17
1.2. Direcțiile principale ale cercetării, scopurile și obiectivele trasate.....	48
1.3. Concluzii la capitolul 1.....	48
2. ABORDĂRI ȘTIINȚIFICE PRIVIND FUNCȚIILE STATULUI	50
2.1 Noțiuni generale privind funcția.....	50
2.2 Funcția executivă a statului.....	53
2.3 Funcția administrativă a statului.....	57
2.3.1 <i>Administrația publică subiect principal în realizarea funcției administrative a statului.....</i>	63
2.3.2 <i>Sistemul și structura administrației publice.....</i>	69
2.3.3 <i>Principii generale în organizarea administrației publice.....</i>	74
2.4 Concluzii la Capitolul 2.....	78
3. ȘEFULUI STATULUI - AUTORITATE POLITICO-ADMINISTRATIVĂ A STATULUI.	82
3.1. Particularități ale instituției șefului statului.....	82
3.2. Funcțiile șefului statului.....	84
3.2.1 <i>Funcția administrativă a șefului statului.....</i>	86
3.3 Actele șefului statului.....	90
3.3.1 <i>Decretele șefului statului –acte administrative.....</i>	90
3.3.2 <i>Legalitatea actelor Șefului statului.....</i>	92
3.4 Răspunderea șefului statului.....	101
3.4.1 <i>Răspunderea Președintelui României.....</i>	101
3.4.2 <i>Răspunderea Președintelui Republicii Moldova.</i>	103
3.5 Concluzii la capitolul 3.....	105
4. ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN REALIZAREA FUNCȚIEI ADMINISTRATIV A STATULUI.....	108

4.1 Locul Guvernul în sistemul administrației publice	108
4.2 Funcțiile Guvernului.....	111
4.3 Actele administrative.....	116
4.3.1 Actele Guvernului României.....	119
4.3.2 Actele Guvernului Republicii Moldova.....	121
4.4 Administrația publică locală în structura administrației publice	123
4.5 Exercițarea funcției administrative de către colectivitățile locale.....	125
4.5.1 Competențele administrației publice locale în realizarea funcției administrative...	128
4.6 Actele administrației publice locale.....	132
4.6.1 Actele administrației publice locale în România.....	132
4.6.2 Actele administrației publice locale în Republica Moldova.....	135
4.7 Concluzii la capitolul 4.....	137
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....	140
BIBLIOGRAFIE.....	144
ANEXE.....	154
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII.....	157
CURRICULUM VITAE AL AUTORULUI.....	158

ADNOTARE

Neacșu Sorin.

Tema tezei: Rolul autorităților publice în realizarea funcției administrative a statului.

Teza de doctor în drept, Chișinău, 2016

Structura tezei: Introducere, patru capitole, Concluzii generale și recomandări, Bibliografia din - 166 surse; Volum - 145 pagini de text de bază.

Numărul de publicații la tema teze - Rezultatele obținute sunt publicate în 7 lucrări științifice

Cuvinte cheie: administrație publică, putere executivă, funcție administrativă, domeniul public, guvern, servicii publice .

Domeniul de studiu: specialitatea 552.02.02 – Drept public (administrativ)

Scopul și obiectivele lucrării. Scopul investigații se manifestă în studierea și analiza rolului autorităților publice în realizarea funcției administrative a statului.

Obiective: analiza situației exercitării funcțiilor administrative ale statului în România și Republica Moldova în publicațiile științifice; trasarea fundamentelor teoretice a funcției executive și administrative a statului; diferențierea funcției puterii executive și funcției administrative a statului; rolul autorităților executive a statului în realizarea funcției administrative; evidențierea unor aspecte de drept comparat cu privire la funcțiile puterii executive și administrative a statului; identificarea importanței sistemelor de administrație publică a statului și aportul lor în realizarea funcției administrative a statului; analiza doctrinelor și a legislației în vigoare referitor la structurile administrative din România, Republica Moldova și din unele state ale Uniunii Europene; elaborarea unor recomandări privind ameliorarea funcționării sistemelor administrative în România și Republica Moldova.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Noutatea științifică a studiului se manifestă prin faptul că, în contextul analizei principiilor care stau la baza organizării și funcționării administrației publice, se scot în lumină și se analizează unele probleme teoretice și practice, diferite aspecte pozitive și negative din experiența României și Republicii Moldova și se propun diferite soluții în scopul ameliorării acestei activități.

S-au argumentat din punct de vedere științific, inclusiv cu unele viziuni proprii, următoarele aspecte: necesitatea recunoașterii funcției administrative a administrației publice alături de cele trei funcții clasice (legislativă, executivă, judecătorească); funcția publică constituie o noțiune mai largă decât funcția de stat; funcția publică reprezintă o anumită activitate și nu ansamblu de atribuții; succesul activității administrației publice în diferite structuri ale aparatului de stat depinde în mare măsură nu numai de profesionalismul și de conduita acestora, ci și de măsurile pe care le întreprinde statul pentru a face această muncă efectivă, atractivă, stabilă, în strictă necesitate cu interesele pe care le manifestă cetățenii.

Problema științifică importantă soluționată. Argumentarea științifică a existenței funcției administrative a statului ca o funcție distinctă, alături de funcțiile legislativă, executivă și judecătorească Demonstrarea faptului că funcția administrativă a statului se deosebește de funcția executivă printr-un conținut mai larg, grație diversității subiecților care participă la realizarea ei.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Lucrarea este actuală și pentru dezvoltarea științei dreptului public al României și Republicii Moldova, care necesită investigații serioase în problemele realizării interesului public al cetățenilor în procesul realizării funcției administrative a statului. Au fost elaborate o serie de recomandări de ordin conceptual și propuneri de lege ferenda care pot să contribuie la ameliorarea situației privind administrarea domeniului public în România și Republica Moldova.

Implementarea rezultatelor științifice. Concluziile și propunerile care se conțin în cuprinsul tezei pot oferi soluții pentru modernizarea cadrului juridic din Romania, Republica Moldova și din alte țări, și pot fi folosite ca material inițial pentru o eventuală abordare mai aprofundată a problematicii privind rolul autorităților executive în realizarea funcției administrative a statului.

АННОТАЦИЯ

Някшу Сорин.

Тема диссертации О роли органов публичной власти в реализации административной функции государства.

Ученая степень- доктор права.

Кишинев, 2016

Структура диссертации: Введение; Вводная глава «Анализ ситуации в области исследования»; Основные главы - 4, объем основного текста 145 - страницы; Общие выводы и рекомендации; Библиография из 166 источников.

Количество публикаций на тему диссертации - 7 научных статьях;

Ключевые слова – публичная администрация, исполнительная власть, административная функция, публичная собственность, правительство, публичные услуги

Область научного исследования: – 552.02 - Административное право

Цели и задачи диссертации. Изучение и анализ роли органов публичных исполнительных властей в реализации административной функции государства, анализируя для этого разные доктрины, теории, а также применение их на практике. Для достижения цели поставлены следующие задачи:- анализ ситуации реализации административной функции государства в Румынии и Республике Молдова; определение теоретических основ исполнительной и административной функции государства;- определить основные характеристики исполнительной и административной функции государства; - применение сравнительного права в реализации исполнительной и административной функции государства;- роль систем публичного управления в реализации исполнительной и административной функции государства; анализ доктрин и законодательной базы Румынии и Республики Молдова Moldova.

Научная новизна полученных результатов. Научная новизна исследования проявляется в том, что научном анализе принципов, лежащих в основе организации и функционирования государственной администрации. Проанализировать некоторые теоретические и практические проблемы, государственного управления в Румынии и Республики Молдова и предложены различные решения для улучшения этой деятельности. Аргументированно с научной точки зрения, необходимость признать административную функцию государства наряду с тремя классическими функциями (законодательной, исполнительной и судебной); - публичная функция более широкое понятие, чем государственная функция; - публичная функция это определенный вид деятельности а не совокупность полномочий

Решение важной научной проблемы научное обоснование административной функции государства, как самостоятельная функция, рядом с законодательной, исполнительной и судебной функции государства.

Теоретическая значимость и практическая ценность работы. Работа является актуальной для дальнейшего развития науки и публичного управления в Румынии и Республике Молдова, которая нуждается в серьезном исследовании проблем достижения общественных интересов граждан в процессе управленческой функции государства. Были разработаны ряд рекомендаций и концептуальных законодательных предложений.

Внедрение научных результатов. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для модернизации правовой базы публичного управления в Румынии и Молдове, а также в других странах, и может быть использован в качестве исходного материала для более глубокого изучения роли исполнительной власти в реализации административной функций государства.

ANNOTATION

Neacsu Sorin. The role of public authorities in realization of the administrative function of the state

Thesis of doctor in law, Chisinau, 2016

Thesis structure: introduction, 4 chapters, general conclusions and recommendations, bibliography –166 used sources, volume – 145 basic text pages

Number of publications on thesis: The results are published in 7 scientific papers

Keywords: public administration, executive power, administrative function, public domain, government, public services.

Field of study: specialty 552.02.02 - Public Law (Administrative)

Goals and objectives. The purpose of the research investigation is to study and analyze the role of public executive authorities in realization of administrative function of the state, by evaluating different doctrines, theories and by applying them in practice.

There were proposed the following objectives in order to achieve the stated goal: an analyze of realization the administrative functions of the state in Romania and Moldova - marking theoretical bases of executive and administrative functions of the state - differentiating function of the executive and administrative functions of the state - highlighting some issues of comparative law regarding the executive and administrative functions of the state - identify the importance of public administration systems of the state and their contribution in achieving the administrative functions of the state - analysis of doctrines and legislation relating to the administrative systems of Romania, Moldova and some EU countries - drawing up some recommendations for improving the operation of administrative systems in Romania and Moldova.

Scientific novelty of the research. The scientific novelty of the study is manifested by the fact that, in the context of the principles underlying the organization and functioning of public administration, some theoretical and practical problems are highlighted and analyzed, various positive and negative aspects of the experience of Romania and the Republic of Moldova and different solutions to improve this activity are proposed.

The following aspects were argued from the scientific point of view, including some own vision: the need to recognize the administrative functions of the public administration along with three classic functions (legislative, executive and judicial); public function is a broader concept than the state function; public function represents a particular activity and not a set of competences; the success of the activity of public administration in various structures of the state apparatus largely depends on not only professionalism and their behavior, but also on the steps the state takes to do the actual work effective, attractive, stable, in accordance with interests of the citizens.

Important scientific problem that was solved was to identify the role of executive public administration in achieving administrative function of the state, which led to the detection of weaknesses in the legal system and to argumentation of the necessity of the emergence of new research directions in the field of administrative law.

The theoretical importance and value of the research. The current paper is actual for the development of science of public law of Romania and Moldova, requiring serious investigation in the problems of achieving public interest of citizens in the process of realization of administrative function of the state. A number of conceptual recommendations were developed and proposals for law ferenda which can bring a contribution in the improvement of the situation in administration of the public domain in Romania and Moldova.

Implementation of scientific results. The conclusions and proposals contained in the thesis can provide solutions to modernize the legal framework in Romania, Moldova and other countries, and can be used as a starting material for more serious approach of the topics related to the role of the executive authorities in carrying out administrative function of state.

LISTA ABREVIERILOR

C.adm.	Contencios administrativ
CoE	Consiliul Europei
CR	Constituția României
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CAE	Comisia de Afaceri Europene
CCM	Curtea Constituțională a Moldovei
CCR	Curtea Constituțională a României
Ed.	Editura
H.G.	Hotărârea Guvernului
Î.C.C.J.	Înalta Curte de Casație și Justiție
Jud.	Judecătoria
M. Of.	Monitorul Oficial
O.G.	Ordonanța Guvernului
O.U.G.	Ordonanța de Urgență a Guvernului
R.M.	Republica Moldova
R.N.D.	Revista Națională de Drept
RO.	România
U.E.	Uniunea Europeană

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța problemei abordate.

În calitate de stat candidat la Uniunea Europeană, iar mai apoi în calitate de membru, România a întreprins reforme vizibile în ceea ce privește sistemul administrativ, administrația publică, atât la nivelul competențelor sale, având la bază principiul descentralizării administrative, cât și la nivelul procedurilor aplicate în realizarea funcțiilor executive și administrative a statului.

Republica Moldova care aspiră la integrarea europeană, semnând în acest sens la 27 iunie 2014 Acordul de asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, trece aceeași perioadă ca și România, având sarcina principală modernizarea sistemului administrativ, a administrației publice, implementarea unor reforme sistemice și ralierea la standardele europene în tot ce ține de eficientizarea sistemului administrativ al țării.

Este incontestabil faptul că buna guvernare este o artă, iar orice artă a guvernării are nevoie de instrumente adecvate, punctuale și consistente cu scopul pe care îl urmăresc. Succesul oricărei activități de administrare a treburilor publice se află în raport direct proporțional cu însușirea unor tehnici de gestionare, management calitativ, stabilirea unor criterii și standarde de furnizarea a unor servicii publice cetățenilor [114, p.4]

Trebuie, totuși, diferențiat între norme și practică. Practicile întâlnite în administrația publică românească, atât locală, cât și centrală, nu sunt întotdeauna la nivelul standardelor Uniunii Europene, pentru a putea vorbi despre o democrație consolidată în beneficiul cetățenilor [94, p.54]. În acest moment este nevoie de o dezbatere consistentă, cu toți factorii interesați, pentru a construi o legislație fundamental necesară unei administrații transparente, receptivă la nevoile cetățeanului, eficiente, profesioniste și performante.

Situația este cu mult mai complicată în Republica Moldova care pe parcursul anilor de independență așa și nu a reușit să constituie un sistem eficient de administrație publică. Adesea ori însă, dificultățile de ordin economic, social, politici ale instituțiilor sunt explicate în mod simplist ca fiind datorate tranziției și nu erorilor de guvernare, a confuziilor de concept și de politici, pe care un guvern le observă, de regulă, doar în trecut. [111, p.3]

Astăzi, atât România, cât și Republica Moldova se confruntă cu probleme majore, cum ar fi:

- fracturi în funcționarea sistemului administrativ;
- legislația imperfectă, neclară, contradictorie;
- pregătirea profesională insuficientă a demnitarilor și funcționarilor din sistemul administrației

publice;

- corupția în sistemul administrativ care generează instabilitatea politică, economică și socială.

Mai mult, selectarea cadrelor pe criterii politice produce efecte negative, câte odată chiar și foarte severe, în cadrul instituțiilor administrației publice care cu fiecare scrutin electoral pornesc o nouă rotație a cadrelor, multiplicând astfel neprofesionalismul și eșecurile în administrarea domeniului public.

Vom menționa că noțiunea autorității executive are o dublă accepțiune — materială și organică datorită concepțiilor diferite care încearcă s-o definească. Elementele contradictorii existente între sensul etimologic al cuvântului executiv, care presupune ideea de subordonare, de execuție a legii, și sensul real al noțiunii care se revendică din spectrul autorității pe care o exercită, pun alte probleme în configurarea conceptuală a puterii executive, unele fiind legate de autonomia noțiunii de executiv [123, p110].

Spre deosebire de majoritatea reprezentanților dreptului constituțional, unii autori de drept administrativ exclud ideea de „executiv“, înlocuind-o cu cea de funcție administrativă. În înțelesul acestora, funcția administrativă este considerată în mod tradițional ca una din cele trei funcții ale statului, alături de funcția legislativă și de funcția jurisdicțională [119, p.229].

În sensul cel mai general al termenului, executivul sau puterea executivă desemnează acea funcție a statului care asigură executarea legii [107, p.231]. Cu toate acestea, este incontestabil faptul că executivul cuprinde, în mod tradițional, două categorii de organe: șeful statului și guvernul având funcții partajate și responsabilități diferite [95, p234].

Misiunile administrației publice se abordează în funcție de aria sau răspândirea teritorial-geografică a funcționării lor. Anumite obiective sunt naționale și se îndeplinesc în același mod pe toată aria teritoriului național, cuprinsă între granițele unei țări. Altele sunt regionale sau locale, limitate la un anumit areal din interiorul unei țări, cum este un oraș, de exemplu. Competențele autorităților administrative însărcinate să îndeplinească aceste misiuni sunt definite într-o manieră mai mult sau mai puțin explicită [7, p.34].

În literatura de specialitate nu s-a ajuns la un consens în ce privește existența acestor funcții separate, unii autori exprimând opinia că funcția administrativă izvorăște din funcția executivă a statului, iar alții o văd ca o funcții distinctă alături de funcția executivă.

Exprimăm opinia conform căreia analiza științifică a organizării și funcționării autorităților publice executive în realizarea funcției administrative a statului este de o importanță vitală pentru dezvoltarea democrației, sistemului de administrare publică și va contribui la consolidarea modalității și regulilor de aplicare a principiilor democrației pluraliste și a transparenței în funcționarea autorităților

respective, precum și la cunoașterea mai profundă a multiplelor probleme teoretice și practice privind organizarea și funcționarea eficientă a elementelor componente a sistemului administrativ al țării.

În același timp, cercetarea științifică a problemelor legate de organizarea și funcționarea autorităților publice executive în realizarea funcției administrative a statului, prezintă interes major pentru știința dreptului administrativ a României și a Republicii Moldova care se dezvoltă atât în baza cercetărilor științifice, cât și în baza experienței organizării și funcționării autorităților publice executive.

Evident, problemele cu care se confruntă și România și Republica Moldova, sunt în majoritatea lor de ordin instituțional, cu caracter conflictuant și contradictoriu, probleme care apar chiar și în țări politic stabile. Nu există un sistem ideal de guvernare, bun de copiat pentru toate țările. Este necesar de căutat caracteristicile unui sistem care să se potrivească cu specificul social și cultural, tradițiilor administrative și politice specifice, dar îmbinându-le cu standarde internaționale de referință și autoritate.

În aceeași ordine de idei, considerăm că prin această cercetare științifică, se vor acumula cunoștințe suplimentare, în studierea cât mai pe larg a unei probleme extrem de actuale în știința dreptului administrativ, iar prin analiză comparativă a sistemelor administrative a altor țări, vom putea identifica și propune un sistem eficient de administrare publică pentru România și Republica Moldova.

Scopul și obiectivele tezei. Scopul investigații propuse constituie: studierea și analiza rolului autorităților publice în realizarea funcției administrative a statului, prin evaluarea diferitor doctrine, teorii cât și analiza aplicării lor în practică.

Pentru realizarea scopului indicat se propun următoarele obiective:

- analiza situației exercitării funcțiilor administrative ale statului în România și Republica Moldova în publicațiile științifice;
- trasarea fundamentelor teoretice a funcției executive și administrative a statului;
- diferențierea funcției puterii executive și funcției administrative a statului;
- rolul autorităților executive a statului în realizarea funcției administrative;
- evidențierea unor aspecte de drept comparat cu privire la funcțiile puterii executive și administrative a statului;
- identificarea importanței sistemelor de administrație publică a statului și aportul lor în realizarea funcției administrative a statului;
- analiza doctrinelor și a legislației în vigoare referitor la structurile administrative din România, Republica Moldova și din unele state ale Uniunii Europene;

- elaborarea unor recomandări privind ameliorarea funcționării sistemelor administrative în România și Republica Moldova.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. În lucrare se exprimă viziuni și opinii teoretice, concluzii și recomandări, în scopul dezvoltării teoriei privind rolului autorităților publice în vederea realizării funcției administrative a statului.

Noutatea științifică a studiului se manifestă prin faptul că, în contextul analizei principiilor care stau la baza organizării și funcționării administrației publice, se scot în lumină și se analizează unele probleme teoretice și practice, diferite aspecte pozitive și negative din experiența României și a Republicii Moldova privind realizarea funcției administrative a statului și se propun diferite soluții în scopul ameliorării acestei activități.

S-au argumentat din punct de vedere științific, inclusiv cu unele viziuni proprii, următoarele aspecte:

- Necesitatea recunoașterii funcției administrative a statului alături de cele trei funcții clasice (legislativă, executivă, judecătorească);

- Instituția Șefului statului nu face parte din structura sistemului administrației publice, el fiind o instituția administrativă autonomă care se află în relații de colaborare și coordonare a activității cu Guvernul;

- Actele Șefului statului în calitate de garant al suveranității, independenței și integrității teritoriale a statului nu necesită contrasemnare de conducătorii altor instituții politice altfel, el nu va putea garanta obligațiile constituționale stabilite pentru această funcție;;

- Funcția administrativă realizată de administrația publică cuprinde activitatea tuturor serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale, uzând în acest scop, de prerogative specifice puterii publice, atât la nivel central, cât și la nivel local;

Analiza cadrului normativ, experiența României, luând ca bază standardele formulate de Uniunea Europeană privind dezvoltarea democrației, statului de drept, protecția drepturilor și libertăților cetățenilor a permis formularea, în baze științifice, a mai multor propuneri concrete privind ridicarea rolului administrației publice în scopul realizării eficiente a funcției administrative a statului.

Problema științifică importantă soluționată Argumentarea științifică a existenței funcției administrative a statului ca o funcție distinctă, alături de funcțiile legislativă, executivă și judecătorească

Demonstrarea faptului că funcția administrativă a statului se deosebește de funcția executivă printr-un conținut mai larg, grație diversității subiecților care participă la realizarea ei.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Problemele care au făcut obiectul cercetării se referă la rolul administrației publice executive în scopul realizării funcției administrative a statului, valoarea aplicativă a lucrării cuprinzând următoarele aspecte: doctrinar-teoretic, normativ-legislativ și juridico-didactic.

În plan *doctrinar-teoretic* se fundamentează și se demonstrează că funcțiile statului sunt realizate prin intermediul aparatului de stat, prin serviciile publice pe care acesta le prestează populației, prin funcțiile stabilite pentru personalul angajat.

În plan *normativ-legislativ* se analizează situația actuală a legislației și a prevederilor Constituției României și a Republicii Moldova și se propun recomandări științifice pentru îmbunătățirea situației în domeniul organizării și funcționării autorităților publice prin personal angajat permanent și în baze profesionale în aparatul de stat.

În plan *juridico-didactic*, profunda cercetare privind rolul autorităților publice va fi de un mare folos în procesul științifico-didactic, pentru cadrele didactice universitare, precum și pentru reglementările diferitelor relații care apar în procesul organizării activității desfășurate de autoritățile publice.

Lucrarea este actuală și pentru dezvoltarea științei dreptului public al României și al Republicii Moldova și totodată al statelor membre ale Uniunii Europene, care necesită investigații serioase în problemele realizării interesului general al cetățenilor prin prestarea eficientă a serviciilor publice și pentru pregătirea unui personal cu un înalt grad profesional și cu o conduită exemplară.

Suportul metodologic al cercetării științifice. Metodologia de cercetare are ca suport metoda dialectică de cunoaștere a realității obiective. În procesul de efectuare a cercetării au fost utilizate metode sociologice, logico-juridice, istorice, de drept comparat, precum și statistice.

Baza normativă a cercetării o constituie prevederile Constituției, ale Legii administrației publice, alte acte normative specifice administrației publice, respectiv, tehnici caracteristice activității operative de investigație și învățământului juridic universitar.

Concluziile formulate în cercetare se bazează pe rezultatele analizei teoretice a literaturii științifice în problemele de administrație publică, drept administrativ, teoria adoptării deciziilor, statisticii și ale altor ramuri științifice.

Baza pragmatică și empirică a cercetării constituie însăși experiența practică a autorităților publice, având drept punct de plecare Constituția României, respectiv starea actuală a organizării și reglementării ei juridice. Colectarea materialului empiric a fost efectuată prin anchetare și interviu. În procesul de cercetare după un program elaborat special au fost analizate o serie de acte administrative.

Aprobarea rezultatelor științifice. Abordările teoretice, elaborările metodologice și recomandările practice elucidate în teză au fost expuse în lucrările științifice prezentate în comunicări la 2 conferințe internaționale, cum ar fi:

1) Sorin Neacșu, Funcția executivă a statului. Comunicare la conferința internațională științifică: ”Interacțiunea dreptului național și internațional în realizarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, 10 decembrie 2014. Academia de Administrare Publică, Chișinău 2015.

2) Sorin Neacșu, Abordări științifice cu privire la autoritățile publice executive din țările Uniunii Europene. Comunicare la conferința internațională științifico-practică ”Teoria și practica administrării publice, 22 mai 2015, Academia de Administrare Publică, Chișinău 2015.

Teza a fost prezentată spre susținere publică în cadrul catedrei Drept public a facultății Drept ULM și recomandată spre susținere publică Seminarului științific de profil.

Sumarul compartimentelor tezei corespunde obiectivelor și sarcinilor lucrării și conține: introducere, 4 capitole, sinteza rezultatelor obținute, concluzii generale și recomandări, 166 surse bibliografice, volum text de bază -144, volum total 157 pagini.

Capitolul 1 „Incursiuni teoretice și practice privind funcția administrativă a statului în România și Republica Moldova” reprezintă un capitol introductiv, care conține analiza și sinteza doctrinei științifice realizată prin diferite publicații științifice atât în România, cât și în Republica Moldova, precum și a diferitor autori din străinătate. O atenție deosebită s-a acordat publicațiilor apărute în ultimii ani.

Analiza efectuată la acest capitol a permis concluzia că cercetarea științifică a problemelor legate de organizarea și funcționarea autorităților publice în realizarea funcției administrative a statului, prezintă interes major pentru știința dreptului administrativ al României și al Republicii Moldova care se dezvoltă atât în baza cercetărilor științifice, cât și în baza experienței organizării și funcționării autorităților publice executive.

Capitolul 2, Abordări științifice privind funcțiile statului este destinat investigațiilor teoretice ce țin de noțiunea și conținutul funcțiilor statului, evidențiind din acestea funcția executivă și funcția

administrativă. Sa demonstrat că Funcția administrativă a statului trebuie privită ca o funcție distinctă, alături de funcțiile legislativă, executivă și judecătorească, ea nu se confundă cu funcția executivă, nu se poate pune semnul egalității între ele deoarece, prima are un conținut mai larg, în exercitarea ei sunt implicate și structuri organizatorice nestatale, autorități ale administrației publice locale, instituții publice, regii autonome, societăți comerciale, asociații și fundații, ori de servicii particulare dar de interes public (avocați, notari publici etc.);

Capitolul 3 Poziția șefului statului în structura autorităților administrative este destinat demonstrației rolului Șefului statului ca șef al puterii executive, competențele de care dispune în realizarea funcției executive și funcției administrative a statului. Sa demonstrat că instituția șefului de stat, al cărui loc și pondere variază după tipologia constituției, după natura regimului politic sau după anumite particularități naționale, face partea din structura executivului și este investit cu funcții specifice ce exclud responsabilitatea lui politică pentru funcțiile pe care le exercită. Sunt puse în evidență elementele specifice atribuțiilor și actelor Președintelui României și Republicii Moldova; modul de reglementare al separației puterilor, conform Constituției celor două state și totodată este realizat un studiu despre șeful de stat în dreptul comparat.

Capitolul 4 Administrația publică în exercitarea funcției administrative conține aspecte caracteristice activității Guvernului privit în două dimensiuni, ca autoritate publică a puterii executive și ca șef al administrației publice. În cadrul acestui capitol sunt analizate funcțiile și competențele Guvernului, actele Guvernului și totodată, este studiată structura administrației centrale de specialitate. Autoritățile centrale de specialitate, precum și altele decât ministerele, sunt organizate și funcționează în subordinea Guvernului sau a unui minister. Înființarea lor a fost determinată fie de necesitatea desfășurării unei activități coordonate și unitare în rezolvarea unor probleme de specialitate, fie de volumul mai restrâns de activitate. Sa demonstrat la fel că autoritățile centrale autonome sunt organizate și funcționează ca și celelalte organe ale administrației publice de specialitate, cu deosebirea că, fiind autonome, nu au organe ierarhice superioare.

În acest capitol sa efectuat o investigația amplă a organizării, funcționării administrației publice locale în realizarea funcției administrative a statului, demonstrându-se că, administrația publică locală reprezintă totalitatea autorităților cu competență generală sau specială, chemate să satisfacă cerințele și interesele generale ale populației unei unități administrativ – teritoriale (județ, comună, sat, oraș, raion).

Anumite paragrafe și subparagrafe din teză sunt destinate problemelor legate de natura juridică a actelor administrative ale administrației publice prin care se realizează funcțiile și competențele de care dispun.

Concluzii generale și recomandări. În compartimentul dat, conform cerințelor stabilite în Ghidul privind perfectarea tezelor de doctorat și a autoreferatelor se expun rezultatele obținute, avantajele și valoarea elaborărilor propuse, impactul lor în dezvoltarea științei dreptului administrativ în România și Republica Moldova.

Recomandările sau prezintă în formă de sugestii privind cercetările de perspectivă prin prisma modificării cadrului constituțional și legislativ al ambelor țări.

În finalul lucrării sa prezentat problema științifică importantă soluționată în domeniul cercetării;

1. INCURSIUNI TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND FUNCȚIA ADMINISTRATIVĂ A STATULUI ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA.

1. Contribuții științifice cu privire la rolul autorităților executive din România și Republica Moldova în realizarea funcției administrative.

Constituția României în art.1, alin.(4) prevede principiul separației puterilor în stat, stabilind că: *”Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”*. Și Constituția Republicii Moldova în art.6 fixează dispoziția precum că: *”În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”* Reglementarea constituțională privind separația puterilor în stat vorbește de principiul democratic în baza căruia are loc organizarea statală a puterilor. Separația puterilor în stat se poate observa și în alte reglementări constituționale, cum ar fi cele care stabilesc funcțiile și competențele autorităților antrenate în exercitarea suveranității naționale.

Constituția României din 1991, republicată în 2003 (Titlul III), precum și Constituția Republicii Moldova din 1994, (Titlul III) operează cu noțiunea fundamentală de autoritate publică în care se reglementează importante probleme ce țin de organizarea statală a puterilor. Din numărul autorităților publice nominalizate de constituție fac parte cele antrenate în exercitarea suveranității naționale, cum ar fi: Parlamentul, Șeful statului, Guvernul și autoritățile jurisdicționale.

Cât privește sistemul administrației publice, atât Constituția României (art.102), cât și a Republicii Moldova (art.96) stabilesc că Guvernul, potrivit programului său de guvernare asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.

Referindu-se la sistemul administrației publice, ambele constituții cuprind reglementări privind administrația publică centrală, de specialitate și locală stabilind că organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele care traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor.

Pentru administrația publică locală din unitățile administrativ-teritoriale constituțiile ambelor state stabilesc că aceasta se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice.

Vom menționa că constituțiile ambelor state nu operează cu termenii *putere legislativă, putere executivă* pentru simplu motiv că atât funcțiile Parlamentului, cât și ale Guvernului sunt mai complexe,

deși nu se menționează în mod expres, dar din substanța reglementării se deduce acest fapt. Președintele Guvernul și celelalte organe administrative din România, formează, în sensul larg al termenului, executivul.

Noțiunea de autoritate publică prevăzută în ambele constituții, trebuie înțeleasă în sensul de structură organizatorică, însă, constituțiile utilizează și expresiile de organ, cum ar fi art. 61 din Constituția României: *Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.*

Aceeași reglementare o regăsim și în art. 60 din Constituția Republicii Moldova din care trebuie să înțelegem că legiuitorii constituanți au pus semnul egalității între noțiunile de autoritate și organ.

Aceeași opinie este împărtășită și de alți autori, cum ar fi de exemplu: Genoveva Vrabie - în sens larg categoria de *autoritate publică* este sinonimă cu cea de *organ de stat*, înțeles ca formă organizațională, constituită din deputați, demnitari sau funcționari, prin intermediul prin care se înfăptuiește puterea de stat. [43, p.61] .

În acest sens o opinie interesantă este exprimată de Victor Popa, care susține că aceste noțiuni nu pot fi considerate echivalente, definind *autoritatea publică* ca o instituție politică, constituită în mod direct sau indirect de către popor, investită de Constituție cu anumite competențe pentru a îndeplini anumite funcții de guvernare a țării și care se bucură de o anumită autoritate și prestigiu în societate. Organ de stat, susține Victor Popa, este și oficiul înregistrării actelor stării civile însă, nici de cum, nu este autoritate publică sau putere publică, ceea ce demonstrează încă odată că un organ de stat este un element, o parte integrantă a unui sistem care conține mai multe elemente, iar toate în ansamblu constituie o autoritate. De exemplu, autoritatea sau puterea executivă are o structură bine determinată: șeful statului și guvernul, iar acestea la rândul lor sunt compuse dintr-un număr de organe (comisii, secții, ministere, departamente, direcții etc.) care realizând diferite funcții, în ansamblu exercită funcția executivă a statului. [107, p.315].

Aceeași idee o împărtășește și Mircea Preda care susține că, noțiunea de "autoritate publică" are o sferă de cuprindere mai mare decât cea de "organ" ceea ce rezultă chiar în conținutul Titlului III din Constituție. [86, p.291]

Este bine știut faptul că activitatea specifică autorităților publice executive, a administrației publice se desfășoară prin intermediul unei multitudini de forme instituționale ce constituie un angrenaj instituțional, ale cărui principii de organizare și funcționare variază în funcție de problemele puse fiind dezvoltate de potențialul științific prin elaborarea diferitor soluții, argumentate din punct de vedere științific și puse în aplicare de către factorii de decizie din statele respective. În acest sens, există o bogată

literatură de specialitate românească, a Republicii Moldova, precum și țărilor din spațiul Uniunii Europene prin care se pun bazele științifice a organizării statale a puterilor, inclusiv a funcțiilor inerente ale statului prin constituirea anumitor sisteme administrative menite să asigure realizarea interesului general al cetățenilor.

1.1 Publicații în monografii, tratate, manuale a autorilor români

Antonie Iorgovan. Tratat de drept administrativ. Vol.1 [2].

Convenim ca în spiritul doctrinei occidentale contemporane, susține Antonie Iorgovan, să utilizăm expresia de "executiv" pentru a evoca, printr-o formulă generică, pe cei doi șefi ai "puterii executive", pe miniștri și alți demnitari. De aici nu trebuie să se înțeleagă că rolul constituțional al acestor autorități publice se reduce la clasică funcție a executivului. Nu mai puțin, atât Președintele, cât și Guvernul sunt "șefi" (conduc, comandă, coordonează, organizează, controlează) peste structuri ale administrației publice, realizând legătura dintre lege (politic) și activitatea concretă de aplicare a legii, fie prin stabilirea unor norme subsecvente, dar în limitele legii, fie prin prestarea serviciilor publice care nu sunt interzise de lege.

Dacă analizăm sarcinile și prerogativele Președintelui României, în ansamblul lor, putem delimita următoarele funcții ale instituției prezidențiale: a) de reprezentare a statului; b) de garant al Constituției și mediator între puterile statului, între stat și societate; c) de șef al executivului.

Cât privește Guvernul, subliniază Antonie Iorgovan, delimităm două mari funcții:

a) de inițiator și realizator al politicii naționale și b) de conducere generală a administrației publice (șef al executivului).

Între Președintele României și Guvern nu există raporturi de subordonare, chiar dacă Președintele numește Guvernul și prezidează unele ședințe ale acestuia, ci raporturi de colaborare. Prin contrasemnarea de către primul-ministru a decretelor Președintelui, practic este implicat și Guvernul în realizarea sarcinilor executive ale Președintelui. Cei doi șefi ai executivului sunt obligați să negocieze. Totodată, contrasemnătura primului-ministru oferă posibilitatea unui control politic din partea Parlamentului, deoarece primul-ministru și Guvernul, în ansamblul său, răspund politic numai în fața Parlamentului, atât pentru activitatea, cât și pentru actele lor (art.108 alin.1 din Constituție).

Analizând activitatea Guvernul, Antonie Iorgovan spune că este imposibil să se facă o departajare a atribuțiilor preponderent politice de atribuțiile preponderent administrative, pentru simplul motiv că în Constituția noastră, la fel ca în majoritatea constituțiilor moderne, nu este înscris un tablou al atribuțiilor sale. Legiuitorul constituant s-a limitat doar la precizarea rolului Guvernului. În acest sens, art.101 menționează că Guvernul, în baza programului politic (de guvernare) acceptat de Parlament,

"asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice". Dacă coroborăm acest text cu altele (art.102 - investitura; art.112 - moțiunea de cenzură etc.) ajungem la concluzia că, în realitate, Guvernul este organul care stabilește politica internă și externă a țării. Cu prilejul investiturii, candidatul la funcția de prim-ministru este obligat să vină cu un program politic, votul de investitură nu echivalează cu transformarea programului respectiv din program al Guvernului în program al Parlamentului. "Parlamentul, prin votul acordat, și-a exprimat doar încrederea în acest program, încredere pe care oricând o poate retrage, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură,

Pe de altă parte, Constituția noastră consacră un capitol special problemelor raporturilor Guvernului cu Parlamentul, ceea ce confirmă ideea de bază a doctrinei actuale după care rolul politic al Guvernului se exprimă nu numai în sfera exclusiv executivă, ci și prin colaborare cu celelalte autorități publice, în special cu Parlamentul.

Cu toate acestea, concluzionează Antonie Iorgovan, nu i se poate contesta Guvernului și calitatea de șef al puterii executive, de vreme ce are misiunea de a asigura realizarea politicii țării și a exercita conducerea generală a administrației publice, pe de o parte, iar Parlamentul este unica autoritate legiuitoare, pe de altă parte.

Este un adevăr de necontestat, Guvernul este un organism rezultat din jocul politic, fiind, prin definiție, o autoritate politică, dar nu este mai puțin adevărat că el face și administrație, mai mult, exercită conducerea generală a administrației publice. Rolul politic al Guvernului în sfera executivului se realizează, de fapt, prin emiterea de norme, în baza legii, ce pun în mișcare (dirijează) vastul aparat al administrației publice.

Cât privește Guvernul, este imposibil să se facă o departajare a atribuțiilor preponderent politice de atribuțiile preponderent administrative, pentru simplul motiv că în Constituția noastră, la fel ca în majoritatea constituțiilor moderne, nu este înscris un tablou al atribuțiilor sale. Legiutorul constituant s-a limitat doar la precizarea rolului Guvernului. În acest sens, art.101 menționează că Guvernul, în baza programului politic (de guvernare) acceptat de Parlament, "asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice". Dacă coroborăm acest text cu altele (art.102 - investitura; art.112 - moțiunea de cenzură etc.) ajungem la concluzia că, în realitate, Guvernul este organul care stabilește politica internă și externă a țării. Cu prilejul investiturii, candidatul la funcția de prim-ministru este obligat să vină cu un program politic, votul de investitură nu echivalează cu transformarea programului respectiv din program al Guvernului în program al Parlamentului. "Parlamentul, prin votul acordat, și-a exprimat doar încrederea în acest program, încredere pe care oricând o poate retrage, prin

adoptarea unei moțiuni de cenzură, potrivit art.112, dacă motivele pentru care ea a fost acordată la investitură ulterior au dispărut".

Pe de altă parte, Constituția noastră consacră un capitol special problemelor raporturilor Guvernului cu Parlamentul, ceea ce confirmă ideea de bază a doctrinei actuale după care rolul politic al Guvernului se exprimă nu numai în sfera exclusiv executivă, ci și prin colaborare cu celelalte autorități publice, în special cu Parlamentul. Hotărâtoare în acest sens sunt inițiativa legislativă și delegarea legislativă.

Prin Guvern, cum se exprimă un autor francez, se stabilește "colaborarea dintre executiv și parlament", el fiind "parlamentar prin origine și guvernamental prin funcție".

Cu toate acestea, nu i se poate contesta Guvernului și calitatea de șef al puterii executive, de vreme ce are misiunea de a asigura realizarea politicii țării și a exercita conducerea generală a administrației publice, pe de o parte, iar Parlamentul este unica autoritate legiuitoare, pe de altă parte.

Este un adevăr de necontestat, Guvernul este un organism rezultat din jocul politic, fiind, prin definiție, o autoritate politică, dar nu este mai puțin adevărat că el face și administrație, mai mult, exercită conducerea generală a administrației publice. Rolul politic al Guvernului în sfera executivului se realizează, de fapt, prin emiterea de norme, în baza legii, ce pun în mișcare (dirijează) vastul aparat al administrației publice.

Prin urmare, vom putea spune că atât șeful statului, cât și Guvernul se comportă, preponderent, ca "autorități politice" în raporturile cu Parlamentul. Orice relație, totodată, dintre Președintele României și Guvern este de natură "executivă", care declanșează impulsuri politice în restul aparatului administrativ. În schimb, orice raport între Președintele României și autorități ale administrației specializate, pe care, după caz, le comandă sau organizează, este numai de natură administrativă.

Antonie Iorgovan. Tratat de drept administrativ, Vol.II . [1]

Referindu-se la organul de administrație publică, Antonie Iorgovan susține că acesta este o categorie de autoritate publică, anume categoria care, potrivit Constituției și legilor, este chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop, de prerogative specifice puterii publice. În concepția noastră, susține Antonie Iorgovan, orice organ al administrației publice este persoană morală de drept public, intrând în raporturi juridice de drept administrativ în nume propriu. Ne deosebim, din acest punct de vedere, de autorul francez citat; tocmai calificarea unei structuri a administrației publice ca organ ne conturează diferența dintre autoritate și aparat ori compartimente organizatorice interne. O facultate din cadrul universității, de exemplu, nu are personalitate juridică civilă, dar are personalitate administrativă; este, deci, organ al administrației publice, pe când o catedră din facultate este o structură

organizatorică internă a facultății, adică a organului administrativ; catedra, evident, nu are personalitate de drept public.

În concluzie, definim organul administrației publice ca fiind acea structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează, din oficiu, pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect, al Parlamentului.

Față de dispozițiile Constituției, susține Antonie Iorgovan, delimităm următoarea structură administrativă externă:

I. Administrația centrală : a) organele supreme ale administrației publice - Președintele României și Guvernul; b) organele centrale de specialitate: ministere și alte organe subordonate Guvernului autoritățile autonome; c) instituții centrale subordonate ministerelor sau autorităților autonome (inclusiv cele organizate ca regii sau societăți comerciale)

II. Administrația de stat din teritoriu : Prefectul; Comisia administrativă; serviciile ministerelor și ale celorlalte organe centrale.

III. Administrația locală: Consiliul local și primarul; Consiliul județean

Convenim ca noțiunea de administrație locală și deci organ al administrației locale să fie folosită pentru a evoca numai autoritățile desemnate de jos în sus, prin votul popular, care realizează principiul autonomiei locale, în județe și comune (orașe, municipii). Preluând terminologia din doctrina franceză, vom evoca această administrație și prin expresiile persoane administrative teritoriale și colectivități teritoriale, deși ele nu sunt, încă, consacrate de legislația noastră.

În schimb, prin Legea nr. 24/1996 s-a introdus noțiunea de colectivitate locală, de unde și posibilitatea de a folosi noțiunea de organe ale colectivităților locale sau noțiunea de administrație a colectivităților locale. Pentru simplificarea limbajului, dar și pentru a marca deosebirea, prefectul va fi calificat organ de tutelă administrativă, iar serviciile publice descentralizate ale ministerelor și celorlalte organe centrale, din unitățile administrativ-teritoriale, cum este prevăzut în art. 122 alin. 2 din Constituție le vom califica simplu servicii publice statale din teritoriu; ele mai puteau fi evocate, revenind la tradiție, și prin expresia stabilimente publice din teritoriu, dar ne-am îndepărta prea mult de formularea Constituției și ar fi riscul mai mare al unor confuzii.

Ioan Alexandru. Administrația publică. [48]

În această vastă lucrare prof. Ioan Alexandru abordează o serie de probleme ce țin de organizarea funcției executive și administrative a statului. Într-o altă opinie, precizează Ioan Alexandru, noțiunea de putere executivă sau executiv este o noțiune vagă, datorită complexității fenomenului la care se raportează,

a dublei sale accepțiuni - materiale și organice - precum și datorită concepțiilor diferite care o reflectă. Elementele contradictorii existente între sensul etimologic al cuvântului executiv, care presupune idea de subordonare, de execuție a legii, și sensul real al noțiunii care se revendică din spectrul autorității pe care o exercită, pun alte probleme în configurarea conceptuală a puterii executive, unele fiind legate de autonomia noțiunii de executiv.

Cu toate acestea, susține Ioan Alexandru, executivul cuprinde, în mod tradițional, două categorii de organe: șeful statului și guvernul, indiferent că acestea coexistă sau nu. atunci când coexistă având funcții partajate și responsabilități diferite. Spre deosebire de majoritatea reprezentanților dreptului constituțional, unii autori de drept administrativ exclud idea de "executiv", înlocuind-o cu cea de funcție administrativă. În înțelesul acestora, funcția administrativă este considerată în mod tradițional ca una din cele trei funcții ale statului, alături de funcția legislativă și de funcția jurisdicțională.

În concepția constituțională clasică, administrația reprezintă acțiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. În această optică, administrația nu este singura sarcină a executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia. În argumentarea acestei susțineri se arată că executivul are o serie de sarcini extra-administrative, exercitate în raporturile constituționale cu Parlamentul sau în relațiile internaționale. În același timp, administrația este sarcina exclusivă a executivului, ea neputând fi exercitată nici de puterea judecătorească, nici de cea legislativă, în virtutea principiului separației puterilor în stat

Din aceste opinii se poate trage concluzia, relevă Ioan Alexandru, că între specialiștii în drept constituțional și specialiștii în drept administrativ nu există întotdeauna puncte de vedere convergente. În opinia primilor, funcția executivă a statului nu se confundă cu autoritățile care exercită puterea executivă. iar în rândul celei de a doua categorii, administrația de stat și executivul reprezintă o unitate structurală unică, în ale cărei sarcini intră întregul conținut al funcției executive.

Ceea ce se poate desprinde din aceste opinii, în pofida contradictorialității lor, este faptul că puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcții administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică sau să se limiteze la conducerea acesteia.

Mihai T.Oroveanu, Tratat de știința administrației. [85]

. Abordând problemele teoretice legate de știința administrației Mihai Oroveanu susține că știința administrației este știința socială care studiază în totalitate administrația statului.

Noțiunea de administrație are trei accepțiuni principale:

- a) administrația ca activitate de a administra, de a realiza administrația;
- b) administrația ca structură sau organizare, indispensabilă în scopul îndeplinirii administrației;

c) Administrația ca instituție, scrisă cu literă mare, constituită din activitatea și structura sa, cu scopul de a putea îndeplini sarcinile primite de la puterea politică, precum și de a satisface interesele generale, cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale oamenilor.

O concluzie importantă o face M. Oroveanu, susținând cu bună dreptate că administrația statului este subordonată puterii politice. În statele democratice, în temeiul principiului separației puterilor sau mai exact a funcțiilor, în sens de activități, funcțiunea executivă (Administrația) este subordonată legislativului și colaborează cu acesta. Astfel, sarcina Administrației constă în executarea, în punerea în aplicare a actelor normative adoptate de funcția legiuitoare și constituie principala sa activitate.

Studierea normelor juridice care reglementează activitatea și structura Administrației permite înțelegerea, în fundamentul ei, a noțiunii de administrație, care în dreptul administrativ se definește ca ansamblul resurselor umane și materiale, care sub autoritatea Guvernului are misiunea de a asigura executarea legilor și de a aplica aceste legi la cazurile concrete și la cerințele vieții sociale. Această definiție confirmă poziția subordonată a administrației și învederează, în același timp, că ea deține prerogative de putere publică care îi permite să se impună voinței particularilor.

Administrația însă, susține M. Oroveanu, nu se poate confunda cu statul însuși. Misiunile Administrației nu sunt niciodată primare, ci secundare; ele constau în a îndeplini sarcinile pe «care organele fundamentale ale statului i le încredințează».

Administrația este constituită din ansamblul resurselor umane și materiale care-i permit să execute deciziile puterii politice.

Vorbind despre administrație ca activitate M. Oroveanu susține că o deosebire între noțiunile de administrație și guvernare nu are nici un temei juridic. Nu se poate nici separa, nici delimita, guvernarea de Administrația Statului (funcțiunea executivă) ale cărei misiuni sunt stabilite de puterea politică.

În orice compartiment al vieții sociale procesul complex al administrării, adică administrația ca activitate, constă dintr-o acțiune chibzuită, rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare în scopul obținerii unor rezultate maxime cu eforturi minime. Prin noțiunea Administrației Statului ca activitate se înțelege acțiunea prin care autoritățile publice veghează și asigură, satisfacerea cerințelor de interes general (public), utilizând în caz de necesitate prerogativele (atribuțiile) de putere publică.

Referindu-se la conținutul noțiunii administrația ca activitate M. Oroveanu menționează că a administra înseamnă a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona și a controla. Este imperios necesar ca un asemenea conținut complex al Administrației să se realizeze pe baze științifice.

Când vorbim de puterea executivă, trebuie să avem în vedere, atât activitatea executivă, cât și organele care o realizează. Dacă activitatea executivă a statului se exercită, în principal, de către organele executive-organele administrației publice - sub anumite forme, activitatea executivă se înfăptuiește și de organele legislative și judecătorești. Astfel, prin adoptarea legii bugetului de stat, Parlamentul țării adoptă un act administrativ care stabilește sursele de venituri și destinația cheltuielilor pentru administrația de stat centrală; tot astfel, instanțele judecătorești, când execută o hotărâre judecătorească rămasă definitivă, efectuează, prin organe specializate - executori judecătorești - un act administrativ, la realizarea căruia participă și alte organe ale administrației publice, cum ar fi cele ale poliției - Ministerul de Interne.

Separațiunea puterilor în stat, colaborarea lor și controlul reciproc al activității acestora alcătuiesc temelia fundamentală a statului de drept, care implică respectarea legilor - acele norme cu caracter general și impersonal, atât de către organele statului, cât și de persoanele fizice și juridice. Odată manifestată voința puterii legislative - adoptată legea - nu numai persoanele fizice și juridice sunt obligate să o respecte, ci și organele statului trebuie să o respecte, atâta timp cât acestea - legile - sunt în vigoare, nu sunt modificate sau abrogate prin alte legi. Statul însuși - organele sale - este dator să se supună legilor pe care el le-a făcut.

Într-un stat de drept, toate organele statului datorează aceeași supunere și nu se poate concepe existența vreunui singur organ de stat, care să fie exonerat de o asemenea supunere. În fața legii trebuie să se încline și persoanele fizice și juridice, dar și organele statului, fie că este vorba de Parlament, Președinte, Guvern și celelalte organe ale puterii executive, fie că este vorba de organele puterii judecătorești - instanțele judecătorești. Statul de drept este statul care se bazează pe drept și nimănui nu-i este permis să nu respecte legea, iar atunci când o încalcă, să suporte rigorile acesteia, pentru că, în România, așa cum prevede art. 16 (2) din Constituție, "nimeni nu este mai presus de lege".

Prin sfera largă de activitate a puterii executive și prin numărul relativ mare al organelor puterii executive - ale administrației publice - care înfăptuiesc această activitate, puterea executivă are un rol deosebit în respectarea cerințelor statului de drept, iar atunci când prin actele și faptele organelor administrației publice se încalcă legea, cel care se consideră vătămat într-un drept al său, recunoscut de lege, are dreptul, potrivit art. 48 din Constituție, să ceară instanței competente anularea actului și repararea prejudiciului.

Nu vom susține că dreptul administrativ este cea mai importantă ramură a dreptului nostru, ci doar că de la naștere și până la moarte - de la declararea nașterii, care se face la un organ al administrației publice, și până la declararea decesului, tot la un organ al administrației publice -, precum și în activitatea zilnică, trebuie să respectăm normele de drept administrativ - inclusiv atunci când traversăm o stradă fără să

respectăm culoarea semaforului, pentru că, trecând pe culoarea roșie a semaforului, am încălcat o normă de drept administrativ - aceea referitoare la circulația pe drumurile publice.

Dintre ramurile dreptului public pe noi ne interesează dreptul administrativ și, așa cum se va vedea, pe măsură ce vom parcurge studiul acesta, între dreptul administrativ și puterea executivă, există o strânsă legătură, pentru că normele de drept ce alcătuiesc dreptul administrativ reglementează modul de organizare a puterii executive, atribuțiile, sarcinile acesteia, actele pe care le adoptă sau emit, în realizarea atribuțiilor lor, organele administrative - ale puterii executive -, răspunderea și sancțiunea administrativă, precum și formele de asigurare a legalității în activitatea organelor puterii executive.

Observăm că am folosit două noțiuni, susține Valentin Prisăcaru, aceea de organe ale puterii executive și organe ale administrației publice.. Problema care se pune este aceea: sunt aceste două noțiuni sinonime sau distincte? Ele sunt sinonime. Actele normative și doctrina folosesc constant noțiunea de administrație publică, organe ale administrației publice - și, chiar, într-o formă prescurtată, organe administrative.

S-a ajuns la noțiunea de administrație publică plecându-se de la constatarea că societatea omenească, organizată sub formă de stat, înființează o serie de servicii publice prin mijlocirea cărora se îndeplinesc sarcinile puterii executive în vederea asigurării satisfacerii intereselor generale ale particularilor și ale statului. Totalitatea acestor servicii alcătuiesc administrația publică. De aici și celelalte noțiuni: organ al administrației publice - organe de stat care realizează sarcinile puterii executive -: acte administrative - actele juridice adoptate sau emise de organele administrației publice: răspunderea administrativă - răspunderea juridică pentru nerespectarea normelor administrative; sancțiunea administrativă - sancțiunea ce se aplică celui care a încălcat o normă de drept administrativ; norme de drept administrativ - acele norme juridice care reglementează modul de naștere, modificare și stingere a raporturilor juridice de drept administrativ; raporturi juridice de drept administrativ - acele raporturi juridice care se stabilesc între organele administrației publice, precum și între aceasta și persoanele fizice și juridice. Aceste argumente ne determină ca, în continuare, să folosim, în mod curent, noțiunea de administrație publică în loc de putere executivă.

Corneliu Manda. *Drept administrativ. Tratat elementar*. [23]

Potrivit concepției lui Tudor Drăganu, și a adepților acestei concepții, susține Corneliu Manda, este susținută ideea potrivit căreia administrația de stat sau activitatea executivă este îndeplinită, în principal, de organele administrației de stat și, în subsidiar, în măsura necesară realizării activității lor principale, de alte organe ale statului.

Unii autori, pentru a fi mai expliciti, operează cu două sensuri ale noțiunii de administrație de stat: un sens formal-organic și un sens material-funcțional. În primul sens sunt evocate existența unor organisme construite pe baza legii, care au de îndeplinit anumite activități prevăzute în legi. Cel de-al doilea, pentru a desemna un anumit tip de activitate fundamentală a statului sau formă de realizare a puterii de stat, precizându-se că între acestea nu există suprapunere deoarece activități specifice administrației de stat realizează și organele statului care nu au caracter de organe ale administrației de stat, sensul material-funcțional fiind mai larg decât cel formal organic.

Și în opinia altor autori, români și străini, noțiunea de administrație are un dublu sens, de organizare (structural-organică) și de activitate (material-funcțională în primul sens, cel organic, administrația publică este înțeleasă ca ansamblul organelor (autorități, servicii, instituții) care pe baza și în executarea legii realizează o activitate specifică.

Concepută ca sistem de organizare - ansamblu organizat, administrația publică apare, astfel, opinează Corneliu Manda, alcătuită dintr-o serie de elemente componente bine structurate, cu atribuții diferite, care conlucrează între ele.

Cel de-al doilea sens, cel material, semnifică activitatea administrației publice care are drept obiect activitatea de organizare a executării și executarea în concret a legilor, cu o finalitate ce presupune satisfacerea unor nevoi și interese generale (dar și locale) ale colectivităților umane, prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către membrii colectivităților, executare ce aparține fie în exclusivitate unor organisme statale, fie alături de acestea și autorităților administrației publice autonome.

Conceptul de administrație publică, elaborat pe baza Constituției din 1991, reprezintă o activitate ce rezidă, în principal, în organizarea și executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, a actelor normative și celorlalte acte juridice adoptate sau emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice.

Din această definiție, concluzionează Corneliu Manda, se desprinde atât poziția administrației publice în cadrul diferitelor activități ale autorităților statale ori ale colectivităților locale dar și conturarea celor două elemente componente esențiale ale administrației publice și anume: elementul structural-organic și elementul funcțional. În accepțiunea organică, vom regăsi următoarele autorități publice: Președintele României, Guvernul, ministerele și alte organe subordonate direct Guvernului, organe centrale de specialitate autonome, instituții subordonate ministerelor, prefectul, organele locale de specialitate subordonate ministerelor și conduse de prefect, organe autonome locale (consiliul județean, consiliul local, primarul) și instituțiile subordonate acestora.

Cât privește sensul funcțional-material, acesta îl constituie actele juridice și operațiunile materiale prin care se execută legea, fie prin emiterea de norme subsecvente, fie prin organizarea sau, după caz, prestarea directă de servicii publice. Administrația publică apare astfel ca o activitate desfășurată de autoritățile publice ce utilizează, când este cazul, prerogativele de putere publică, în scopul satisfacerii nevoilor de interes public.

În același timp, susține Corneliu Manda, din analiza sensului reglementării din Titlul III al Constituției României în ansamblul său dar, în mod deosebit, și din capitolul V al acestuia, rezultă delimitarea pe care legiuitorul constituant a dorit, evident, să o facă între executiv și administrativ, mai precis între zona preponderent politică a executivului și zona tehnică, administrativă a acestuia.

Ca urmare, considerăm că ceea ce se impune să reținem este că executivul realizează și atribuții administrative, dar acest fapt nu ne poate conduce la a-l confunda cu administrația publică însăși și nici că executivul ar putea fi limitat numai la conducerea acestuia.

Ținând seama de cele prezentate, reiese că administrația publică, prin autoritățile menționate, realizează acte juridice și operațiuni materiale prin care se organizează executarea legii și se execută legea, fie organizează sau, după caz, prestează direct servicii publice.

În consecință, ne raliem definiției exprimate în doctrina românească, potrivit căreia administrația publică este ansamblul autorităților administrației publice centrale și locale și a structurilor acesteia care, în regim de putere publică, aduce la îndeplinire legile sau prestează servicii publice, în limitele legii.

Printre autoritățile publice stabilite de Constituția României, administrația publică este reglementată, în mod distinct, în Capitolul V al Titlului III, ca „*autorități publice care desfășoară exclusiv o activitate de natură administrativă*”

Prezintă un anumit interes științific concluziile lui Corneliu Manda, precum că administrația publică, în contextul prevederilor constituționale, nu mai este clasicul „executiv” ori „formă fundamentală de activitate a statului” sau o „componentă a puterii executive,” ci apare *ca un corp profesional destinat realizării permanente a serviciilor și ordinii publice aflat sub autoritatea puterii executive, în mod special al Guvernului*”.

Observând din perspectiva dispozițiilor constituționale, organizarea și funcționarea statului român, constatăm că puterea de voință și de comandament, suveranitatea, se înfăptuiește prin exercitarea funcțiilor legislative, executive și judecătorești, în mod corespunzător, de autoritățile publice abilitate.

Astfel, funcția legislativă a statului este îndeplinită de Parlament ca „unică autoritate legiuitoare a țării” (art. 58, alin. (1) din Constituție), care într-o viziune simplă înseamnă edictarea de norme juridice, obligatorii pentru executiv iar, în caz de litigii, și pentru puterea judecătorească. Exercitarea funcției

legislative aparține teoretic numai Parlamentului, practic, însă, el „împarte” această funcție cu executivul, cu electoratul (prin referendum), comisiile proprii

Funcția executivă este exercitată de Președintele României (art. 80 și urm. din Constituție) și de Guvern (art. 101 din Constituție), exprimând bicefalismul autorității executive, altfel spus, executivul este constituit din Președintele României, prin-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Funcția executivă apare, în actualele realități constituționale, ca o activitate publică ce nu este nici legiferare și nici justiție.

Funcția judecătorească este îndeplinită de Curtea Supremă de Justiție și de celelalte instanțe judecătorești și soluționează litigiile apărute în procesul executării legii.

Ca atare, devine evident că, în actualul context constituțional, administrația publică nu este proprie nici uneia dintre autoritățile și funcțiile menționate și nici, în mod special, „executivului” sau „funcției administrative”. Aceasta întrucât în legea noastră fundamentală „executivul” se realizează de autoritățile cu caracter constituțional și cu origine politică, care impulsionează „administrația publică, formând, de fapt, conducerea acesteia”, iar activitatea executivului nu este numai administrativă, ci, mai ales, politică.

Analizând cu atenție prevederile constituționale ale Titlului III și ale capitolului V, în special, la care se adaugă și cele ale art. 48 din Constituție, constatăm că acestea delimitează cu claritate sfera de organizare și de activitate a administrației publice, în sens larg.

Sfera administrației publice (în sens larg) cuprinde (ca structură și activitate) Guvernul (în calitate de organ al administrației publice) și celelalte organe ale administrației publice, Președintele României (de asemenea, în calitatea sa de autoritate a administrației publice de stat) precum și autoritățile administrației publice reglementate în capitolul V al Titlului III al Constituției.

În acest sens, are dreptate Corneliu Manda, când susține că dispozițiile constituționale reglementează, pentru prima dată în România, o administrație publică care nu mai este în exclusivitate o administrație de stat, ci ea se divide în administrația publică de stat și în administrația publică locală, autonomă, constituind o structură sistemică multipolară cu regimuri juridice diferite și în raporturi de natură administrativă, în mod corespunzător modificate.

Apare, deci, firesc ca locul și rolul administrației publice, sfera, structurile și metodele sale să depindă, în mod direct, de reglementarea constituțională. Această concluzie rezultă din modul de sistematizare a dispozițiilor constituționale ale capitolului V, în cele două secțiuni, ce se constituie, în fapt, în două subsisteme. Prima secțiune conține normele referitoare la organizarea și funcționarea autorităților administrative statale, iar cea de-a doua, norme privind organizarea administrației publice locale, precum și principiile care le guvernează.

Prin această sistematizare, legiuitorul constituant a circumscris aria administrației publice, determinând atât autoritățile administrative centrale de specialitate, numite, cât și pe cele locale, alese, și pe care doctrina le desemnează în sfera în sens restrâns a administrației publice.

Potrivit prevederilor constituționale, administrația publică centrală are în compunerea sa, atât autorități ale „puterii” executive, Președintele României și Guvernul, în măsura în care acestea exercită atribuții administrative, cât și administrația publică centrală de specialitate, respectiv ministerele, celelalte organe centrale de specialitate și autoritățile administrative autonome.

În acest sens, sunt dispozițiile art. 101, alin. (1) din Constituția României, din care reiese că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării, și exercită conducerea generală a administrației publice, precum și prevederile constituționale ale art. 110, alin. (1), potrivit cărora „*Guvernul și celelalte organe ale administrației publice*, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau comisiile parlamentare...”, ceea ce evidențiază faptul că și Guvernul este o structură a administrației publice.

În același timp, Președintelui României, îi sunt stabilite competențe în vederea conducerii unor servicii publice administrative de interes național, cum sunt: apărarea țării și asigurarea ordinii publice, asigurarea reprezentării diplomatice pe plan extern, numiri în funcții publice (conform art. 87, 91, 92 și 94 din Constituție), fapt ce îl pune, alături de calitatea sa de șef al statului și șef al executivului, și ca autoritate a administrației publice, mai precis a administrației de stat.

Rezultă, astfel, susține Corneliu Manda, că organul de specialitate al „executivului”, în vederea realizării, în principal, a unor atribuții dintr-un domeniu de activitate sau altul al guvernării, este ministerul, cu titularul său ministrul, subordonat Guvernului, dar și organe de specialitate (comitete, consilii, departamente, agenții etc.) subordonate fie ministerelor, fie Guvernului.

Alături de organele de specialitate, art. 116 din Constituție instituie și alte autorități administrative care, de această dată, nu mai sunt subordonate, ci autonome, cum sunt: Curtea de Conturi, Consiliul Național al Audiovizualului, Avocatul Poporului, etc.

Remarcăm, în acest context, că miniștrii, ca și ceilalți conducători ai organelor centrale de specialitate, exercită, pe de o parte, atribuții cu caracter administrativ, iar, pe de altă parte, prin participarea la activitatea de guvernare.

Ioan Vida. Puterea executivă și administrația publică. [51]

În sens funcțional, puterea executivă se definește ca o funcție distinctă a statului, alături de cea legislativă și de funcția judecătorească. În conținutul acestei funcții există atribuții specifice care fac

obiectul activității unor autorități publice distincte. În rândul acestor atribuții, Jaques Cadart nominalizează: definirea politicii generale a țării, elaborarea proiectelor de legi necesare înlăptuirii acestei politici, adoptarea actelor normative și individuale necesare aplicării legilor, luarea deciziilor necesare funcționării serviciilor publice, întreprinderea unor măsuri de executare materială, în materie de ordine publică, dispunerea teritorială a forțelor armate și a celor de poliție, precum și conducerea relațiilor internaționale. Aceste atribuții se exercită, în viziunea aceluiași autor, de către diverse organe care formează fie un executiv monocratic, fie un executiv colegial, ori reprezintă o combinație a acestora.

Într-o altă opinie, noțiunea de putere executivă sau de executiv este o noțiune vagă și în același timp jenantă datorită complexității fenomenului la care se raportează, a dublei sale accepțiuni, materiale și organice, precum și datorită concepțiilor diferite care o reflectă. Elementele contradictorii existente între sensul etimologic al cuvântului executiv, care presupune ideea de subordonare, de execuție a legii, și sensul real al noțiunii care se revendică din spectrul autorității pe care o exercită, pun alte probleme în configurarea conceptuală a puterii executive, unele fiind legate de autonomia noțiunii de executiv.

Cu toate acestea, consideră Ioan Vida, executivul cuprinde, în mod tradițional, două categorii de organe: șeful statului și Guvernul, indiferent că acestea coexistă sau nu, atunci când coexistă având funcții partajate și responsabilități diferite.

Spre deosebire de majoritatea reprezentanților dreptului constituțional, unii autori de drept administrativ exclud ideea de „executiv”, înlocuind-o cu cea de funcție administrativă. În înțelesul acestora, funcția administrativă este considerată în mod tradițional ca una din cele trei funcții ale statului, alături de funcția legislativă și de funcția jurisdicțională.

În concepția constituțională clasică, administrația reprezintă acțiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. În această optică, administrația nu este singura sarcină a executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia. În argumentarea acestei susțineri se arată că executivul are o serie de sarcini extra-administrative, exercitate în raporturile constituționale cu Parlamentul sau în relațiile internaționale. În același timp, administrația este sarcina exclusivă a executivului, ea neputând fi exercitată nici de puterea judecătorească, nici de cea legislativă, în virtutea principiului separației puterilor în stat.

Într-o altă opinie, Jean Rivero admite ideea unei diferențieri între guvern și administrație, deși delimitarea celor două noțiuni nu este ușor de efectuat, în această opinie, a guverna înseamnă a lua decizii esențiale care angajează viitorul național, în timp ce administrația este o sarcină cotidiană care nu are proporțiile celei de a guverna. Totodată, acțiunea guvernamentală și conducerea administrației publice revin aceluiași organe și se realizează prin acte de aceeași natură, ceea ce duce la concluzia că distincția dintre cele două categorii de organe nu se poate face pe plan juridic, ea ținând de elemente extra-juridic.

Din aceste opinii se poate trage concluzia că între specialiștii în drept constituțional și specialiștii în drept administrativ nu există întotdeauna puncte de vedere convergente. În opinia primilor, funcția executivă a statului nu se confundă cu autoritățile care exercită puterea executivă. În rândul celei de a doua categorii, administrația de stat și executivul reprezintă o unitate structurală unică, în ale cărei sarcini intră întregul conținut al funcției executive.

Ceea ce se poate desprinde din aceste opinii, în pofida contradictorialității lor, este faptul că puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcții administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică sau să se limiteze la conducerea acesteia.

În sensul cel mai general al termenului, executivul sau puterea executivă desemnează acea funcție a statului care asigură executarea legii. Această funcție statală înglobează astăzi activități extrem de diverse. În rândul acestora intră exercitarea funcției de șef al statului, coordonarea acțiunii administrației publice pentru punerea în aplicare a legii, desfășurarea unor acțiuni directe de aplicare a legii sau de organizare a aplicării legii, exercitarea unor atribuții care privesc impulsivarea procesului legislativ, ca și conducerea generală a statului.

Mihaela Onofrei. Sisteme administrative europene. [148]

Abordată într-o viziune sistemică, activitatea specifică administrației publice se desfășoară prin intermediul unei multitudini de forme instituționale ce constituie un angrenaj instituțional, ale cărui principii de organizare variază în funcție de problemele puse, de presiunile exterioare și de preocupările proprii, dar care presupune și integrarea sa în mediul social, politic și economic existent cu multiple diferențieri în spațiu și timp.

Așadar, într-o accepțiune generalizatoare, sistemul administrativ al unui stat sau uniuni de state poate fi definit ca un ansamblu coerent de structuri, instituții și reglementări interdependente prin care se înfăptuiește activitatea de administrație publică, ca proces real.

În sensul teoriei sistemelor, sistemul administrativ apare ca un subsistem al mediului social, ce reprezintă, în același sens, un sistem integrator, de mare complexitate.

Prin urmare, sistemul administrativ trebuie conceput ca parte integrantă a sistemului social, aflată în interacțiune permanentă și reciprocă cu celelalte componente ale acestuia. Astfel, pe de o parte, interesează modul cum mediul social furnizează administrației publice impulsurile și susținerea necesare îndeplinirii misiunilor acesteia. Pe de altă parte, se are în vedere faptul că sistemul administrativ este în măsură să-și formeze propriile capacități și să-și cuantifice nevoile, influențând la rândul său asupra evoluției mediului social.

În ipostaza de sistem distinct, dispunând de competențe proprii, administrația publică se consolidează pe baza unor mecanisme directe sau indirecte, care stabilesc gradul său de autonomie, în raport cu sistemul, celelalte subsisteme și chiar cu mediul social, politic.

În atari condiții sistemul administrativ public tinde să se distanțeze de sistemul politic și să devină un sistem distinct care să aibă propria legitimitate, deși rămâne sub influența politicului.

Sistemul administrativ se intercondiționează și întreține raporturi privilegiate cu sistemul politic. Cel mai adesea se consideră chiar că administrația publică este parte a sistemului politic și are funcția de asigurare a coeziunii sociale, dar, în același timp, dispune de o relativă autonomie față de sistemul politic. Pe de o parte, sistemul administrativ apare ca fiind strâns legată de puterea politică, care îi conferă legitimitate și, astfel, acțiunea sa poartă pecetea autorității statului. Pe de altă parte, sistemul administrativ recurge la trăsăturile specifice și la competențele sale pentru a se opune, forței politice care tinde să o controleze.

Victor Popa, *Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Compendiu privind structura, organizarea și funcționarea lor*. [109]

Victor Popa precizează noțiunea de *putere executivă*, care deseori, susține autorul, se confundă cu *executarea legilor*. Executarea legilor constituie obligația tuturor subiecților raporturilor de drept, tuturor autorităților, indiferent dacă posedă un caracter public sau nu. Când vorbim de puterea executivă nu trebuie să uităm că în această sintagmă persistă noțiunea de *putere*, ceea ce înseamnă capacitatea de a impune un comportament. Deci, în executarea legilor trebuie să existe un organ investit cu puterea de a impune un comportament.

Pentru ca legea să poată fi executată este nevoie de a organiza executarea ei, de a pregăti cadrul material – financiar, organizațional, metodic. În acest sens Victor Popa vine cu anumite explicații demonstrând de exemplu, că pentru a aduce la îndeplinire legea cu privire la învățământ este nevoie de școli, licee, colegii, universități, care trebuie dotate cu inventar, materiale didactice etc., apoi sunt necesare programe de pregătire a specialiștilor, studenți, profesori, burse, salarii etc. etc.

Organizarea îndeplinirii legilor revine Guvernului. În acest scop el este investit cu anumite funcții cu caracter de putere, deoarece fiind adoptat cadrul necesar organizatoric pentru executarea legii el devine obligatoriu. Astfel, puterea executivă o vom defini ca *o activitate de organizare a îndeplinirii legilor, materializată în acte administrative cu caracter normativ sau nenormativ, obligatorii pentru toți subiecții raporturilor de drept în scopul executării legilor*.

Există părerea precum că, autoritățile publice locale care activează în baza principiilor autonomiei

locale și descentralizării administrative nu fac parte din structura organelor puterii de stat și deci nu participă la realizarea puterii de stat, ocupând un loc aparte în regimul reprezentativ al țării, având o destinație specială de a administra doar unele interese locale, atribuite lor prin lege.

Nu împărtășim această idee, relevă Victor Popa, și avem convingerea că autoritățile publice reprezentative locale, prin natura lor juridică participă la exercitarea puterii de stat, iar principiile constituționale ale autonomiei locale și descentralizării administrative, în bază căror este organizată administrația publică locală, dezvoltă democrația, coboară procesul decizional până la colectivitățile locale, le face să fie mai active, mai responsabile privind rezultatele administrației domeniului public. Organizarea unui sistem eficient al administrației publice locale v-a permite autorităților centrale ale statului concentrarea pe problemele majore, ce țin de realizarea interesului general, iar autoritățile locale, sub propria responsabilitate, vor participa la realizarea acestuia, administrând de sine stătător o parte importantă al domeniului public.

Deoarece, o administrare eficientă a statului nu poate avea loc fără un sistem bine reglat la nivel local, atât nivelul central, cât și cel local, în ansamblu, constituie regimul administrativ al statului. Stabilitatea economică și politică a statului depinde de mai mulți factori însă, în mare măsură și de eficacitatea activității autorităților ambelor nivele și de raporturile care există între ele.

Astfel fiind văzute lucrurile, susține Victor Popa, putem afirma că, reprezentarea locală prin natura ei are o dublă semnificație, în primul rând, exprimă manifestarea de voință a celor reprezentați, iar în al doilea, favorizează, sub aspect juridic, o comunitate de interese solicitate de ei însăși, specifice unei colectivități autonome în raport cu alte colectivități. În teoria dreptului constituțional există opinia conform căreia ar exista mai multe funcții ale statului decât cele tradiționale, legislativă, executivă și judecătorească care izvorăsc din teoria separației puterilor în stat. Astfel, Georges Burdeau consideră că în locul celor trei funcții clasice ale statului, în realitate ar trebui să fie acreditate patru funcții fundamentale: funcția legislativă, funcția guvernamentală, funcția administrativă și funcția jurisdicțională, menționând în acest sens că aplicarea sau executarea legilor nu se realizează în exclusivitate de către puterea executivă, liniile demarcatoare dintre acestea rămânând a fi neclare.

Îmbrățișind această opinie Victor Popa la fel consideră că prin *funcția administrativă a statului* se efectuează administrarea domeniului public, activitate importantă în exercitarea puterii de stat (suveranității). Activitatea autorităților reprezentative locale este, incontestabil, inferioară celei a autorităților reprezentative centrale, învestite direct de popor (națiune) să exercite suveranitatea. Exercițarea suveranității nu se limitează însă la stabilirea unui cadru legislativ. Prin funcția legislativă se exprimă voința generală, iar prin funcția executivă se obține realizarea celei dintâi. Astfel, este necesar un

set de organe care să participe, prin atribuții specifice, la procesul de exercitare a puterii de stat (a voinței generale). Dacă cele patru funcții - legislativă, guvernamentală, administrativă și jurisdicțională - sunt atribuite ale suveranității prin care ea se exercită, evident există mai mulți subiecți care o realizează: parlamentul, șeful statului, guvernul, organele jurisdicționale, ministerele, departamentele, prefectul cu serviciile publice deconcentrate, consiliile locale și primarii.

De aici și deducția că, autoritățile publice reprezentative locale, beneficiind de o parte din funcția administrativă a statului, transferată pe plan local în baza descentralizării administrative și participând împreună cu organele centrale de administrare publică a statului la exercitarea puterii de stat, participă și la exercitarea suveranității naționale.

Victor Guțuleac, Victor Balmuş, Problemele administrării de stat. [106]

Conținutul administrării de stat, demonstrează autorii, constă în activitatea de îndeplinire a funcțiilor ei, realizate în formele stabilite și cu metodele corespunzătoare, în funcții este exprimată esența, conținutul, scopurile și sarcinile administrării. Locul pe care îl ocupă funcțiile în sistemul administrării poate fi reprezentat prin schema: scopurile - sarcinile - funcțiile - structura. Prin funcții se ating scopurile administrării, deoarece anume realizarea funcțiilor, diferite după conținut, dar legate între ele, constituie esența administrării schemei sociale.

Funcția, ca un tip anume de activitate de administrare, se caracterizează printr-o anumită autonomie, uniformitate și repetare. Fiecare funcție are sfera sa de acțiune și se realizează cu metodele corespunzătoare. În legătură cu aceasta, funcțiile de administrare, după conținutul lucrărilor efectuate, se divizează în funcții generale de administrare proprii întregului sistem al administrării de stat în general și diferitor verigi ale ei în particular; funcții speciale de administrare care acționează asupra diferitor sfere de activitate socială; funcții de asigurare (auxiliare) ce deservește procesele de realizare a funcțiilor generale și speciale.

Funcțiile generale de administrare, demonstrează autorii, se referă evidența, analiza, prognozarea, planificarea, organizarea, reglementarea, controlul.

Evidența este acumularea sistematică de informații, de date cu privire la statica (structura) și dinamica (schimbările) obiectului de administrare ce se realizează prin înregistrarea, compararea și contrapunerea faptelor concrete ce caracterizează din punct de vedere calitativ și cantitativ starea și evoluția proceselor sociale. Prin evidență se asigură subiectele de administrare cu informație cu privire la mersul realizării sarcinilor administrării, a deciziilor de administrare.

Analiza constă în supunerea unei analize a datelor obținute în rezultatul realizării funcției de evidență, termen sub care se subînțelege activitatea cognitivă de prelucrare și înțelegere a informației. Această funcție se realizează în scopul studierii și înțelegerii profunde a stării obiectului administrării, aprecierii obiective a acestei stări pentru a aplica corespunzător, oportun, o acțiune de administrare asupra obiectului administrării.

Prognostarea este raționamentul științific despre stările eventuale ale obiectului administrării în viitor sau căile și termenii de realizare a acestor stări. Bineînțeles, prognostarea poate caracteriza starea viitoare numai aproximativ, deoarece determinarea socială, spre deosebire de determinarea în natură, nu este atât de liniară și evidentă. În practică prognoza este un document ce reflectă gradul posibil de realizare a unor sau altor scopuri în dependență de modul viitoarelor acțiuni. Prognostarea își găsește expresia în calitate de treaptă de elaborări preplanificaționale, de alegere a deciziei de planificare.

Planificarea este elaborarea concepției generale de dezvoltare a sistemului de administrare, fondarea sarcinilor concrete, a termenilor, scopurilor și căilor de realizare a lor, adică a programelor (măsurilor) de acțiune pentru o perioadă de perspectivă.

Esența organizării constă în elaborarea și realizarea măsurilor concrete de realizare a deciziei (a planului, programului). Ne referim, susțin autorii, la formarea sistemelor de administrare și celor administrate, asigurarea ordonării sistemului de administrare prin crearea structurii corespunzătoare și reglementarea proceselor care au loc în cadrul ei. Organizarea înseamnă crearea, reorganizarea, lichidarea organelor, întreprinderilor, organizațiilor, stabilirea obligațiilor și drepturilor lor, a ordinii de interacțiune, alegerea și repartizarea cadrelor etc. Cu alte cuvinte, destinația organizării constă în crearea în sistemul de administrare a unor așa relații organizatorice care ar putea asigura realizarea scopurilor ei cu cheltuieli minime de forțe, mijloace și timp.

Reglementarea este totalitatea de acțiuni orientate la stabilirea, schimbarea sau încetarea unor sau altor relații de administrare care apar între participanții la administrarea de stat, la ordonarea comportamentului lor. Datorită reglementării se păstrează organizarea stabilită care susține legăturile existente între diferite elemente ale sistemului de administrare, se lichidează la timp posibilele devieri de la programul sarcinilor în comportamentul obiectului administrării. Fără reglementare este imposibil comportamentul obiectului administrării orientat spre realizarea sarcinilor programului, a scopurilor stabilite.

Controlul este acțiunea care stabilește corespunderea îndeplinirii deciziei luate prin compararea rezultatelor intermediare și finale realizate cu sarcinile și scopurile prevăzute în decizia de administrare (plan, program). Realizarea cu succes a măsurilor trasate este imposibilă dacă nu se va urmări corespunderea celor realizate cu sarcinile stabilite.

Vorbind despre funcțiile speciale ale administrării de stat, autorii evidențiază acele funcții care sunt determinate de sfera sau ramura corespunzătoare de administrare. Aceste funcții sunt numite de bază, deoarece pentru realizarea lor se creează sisteme de administrare.

La funcțiile speciale se referă:

- apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor, asigurarea securității personale a cetățenilor și celei publice, ocrotirea ordinii de drept și a proprietății;
- asigurarea capacității de apărare a țării;
- apărarea frontierelor de stat;
- realizarea politicii social-economice, a politicii externe și a relațiilor internaționale;
- asigurarea securității ecologice, folosirea rațională și protecția bogățiilor naturale în interesul generațiilor actuale și viitoare;
- dezvoltarea educației, științei, culturii, ocrotirii sănătății, a culturii fizice și sportului;
- crearea condițiilor pentru dezvoltarea multilaterală a persoanei;
- ocrotirea familiei, a maternității și copiilor; protecția socială, inclusiv asigurarea socială etc.

La funcțiile de asigurare a administrării autorii au inclus funcțiile: de personal, asigurare tehnico-materială, financiară, birotică etc. Funcțiile de asigurare sunt chemate să deservească realizarea funcțiilor generale și speciale.

Încercând a elucida unele probleme teoretice ce țin de definirea organelor a puterii executive, autorii susțin că, „specificul oricărui organ al puterii de stat îl constituie realizarea sarcinilor și funcțiilor statului și activitatea în numele lui, fapt pentru care este investit cu împuterniciri ale puterii de stat. Aceste împuterniciri constau în dreptul organului de a emite acte juridice din numele statului, acte ce sunt obligatorii pentru acei, cărora le sunt adresate, și de a lua măsuri ce asigură realizarea acestora, inclusiv măsuri de convingere, stimulare și constrângere.

Organul executiv (organul administrării de stat, al administrației), fiind unul din tipurile organelor puterii de stat, susțin autorii, se deosebește de alte organe (legislative și judiciare) prin destinație, conținutul activității și caracter. Organele executive realizează funcția de administrare generală, conducerea nemijlocită, operativă cotidiană în sferele social-politică, social-culturală, economică și interdepartamentală.

Organele puterii executive, ale administrării de stat, administrația, sunt, în limitele competenței, formațiuni colective independente ce îndeplinesc cu anumite state de personal (funcționari publici) funcția de influență asupra obiectelor administrate.

În structura organelor, adică în organizarea lor internă intră conducerea (șeful, adjuncții, colegiul, dacă este prevăzut), subdiviziunile (statul-major, aparatele) care realizează funcția de administrare generală, subdiviziunile și serviciile ramurile, funcționale și auxiliare. Structura poate fi structură-model, structură-tip și individuală. Ea este reflectată în structura statelor - lista subdiviziunilor structurale și ale funcțiilor.

Noțiunea de organ al puterii executive (administrării de stat, administrației) poate fi definită ca o formațiune socială structurală integră independentă ce realizează funcțional activitatea executivă și dispozitivă în scopul îndeplinirii sarcinilor societății și statului în sferile social-politică, social culturală, economică și interdepartamentală a activității de stat.

Victor Balmuș. Administrarea și autoadministrarea sferei științei și inovării în Republica Moldova.
[15]

Victor Balmuș demonstrează că administrarea socială reprezintă administrarea activității umane, administrarea relațiilor și proceselor sociale, administrarea conduitei oamenilor și comunităților lor, administrarea persoanelor juridice. *Administrarea socială se efectuează în toate domeniile de activitate socială:* de producere, de consum, politică, etică, culturală, *științifică* etc. Evident, că deși administrarea în domeniile activității sociale are particularitățile sale, orice sistem de administrare socială are doi participanți: subiectul și obiectul cu legături directe și inverse.

Cu toate că beneficiem de experiența milenară, actualmente este greu de a obține un răspuns clar la întrebarea: „Ce reprezintă administrarea socială?”. Totul depinde de poziția investigatorului și de interesele de cercetare, consideră Victor Balmuș. Astfel, potrivit opiniilor cercetătorilor A.G. Gladyshev, V.N. Ivanov, V.I. Patrushev, A. Profiroiu etc.: „din perspectiva managementului, administrarea este un proces de proiectare și de inovare a organizațiilor sociale, motivarea oamenilor la activități pentru atingerea obiectivelor organizației; știința economică este înclinată să trateze administrarea ca o modalitate de a obține rezultate economice la costurile cele mai mici de producție; jurisprudența tratează administrarea ca reglementarea juridică prin intermediul legislației; politologia înțelege administrarea ca influența statului asupra societății prin mijloace politice, etc. ”

Autorul analizează afirmațiile prof. P. Negulescu care susține, pe bună dreptate consideră autorul, că dreptul administrativ „*cuprinde* totalitatea normelor juridice. în conformitate cu care se exercită activitatea administrativă a statului, „se ocupă, în special, cu determinarea regulilor după care se execută funcția administrativă a tuturor puterilor statului și în special a puterii executive.

Doctrina evidențiază două definiții care, în opinia autorului, sunt mai apropiate de adevăratele obiective ale dreptului administrativ:

1) în prima definiție se susține că *„toate serviciile care contribuie la executarea legilor”, cu excepția celor de justiție, sunt servicii administrative și dreptul administrativ reprezintă ansamblul principiilor după care urmează să se exercite activitatea lor;*

2) o altă definiție subliniază că activitatea organelor de stat, altele decât cele legislative și judecătorești, *se exercită de către organele administrative, iar dreptul administrativ se definește ca un ansamblu de reguli care: determină formarea, recrutarea și statutul acestor organe și persoanelor ce le compun: determină puterile lor: determină, complementar, limitele acestor puteri... ”*

Autorul analizează opiniile unor autori care susțin că obiectul științei dreptului administrativ poate fi identificat cu conceptul „administrării de stat”, cu formele organizatorico-juridice ale activităților ministerelor și departamentelor”, administrarea reprezintă procesul atingerii scopului administrării prin intermediul utilizării mijloacelor organizatorico-juridice și de alt gen în cadrul influenței de administrare”.

Victor Guțuleac, Drept administrativ. [105]

Uneori termenul „administrare publică”, consideră Victor Guțuleac, 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 a tuturor verigilor puterii (legislative, executive, judecătorești).

Administrarea publică (puterea executivă) 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).

Cele menționate mai sus condiționează următoarele trăsături caracteristice administrării publice, și anume: 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.

Puterea executivă (administrarea publică), în viziunea autorului, este un instrumentar de protecție și asigurare a intereselor societății civile și a fiecărui membru în parte. Funcțiile puterii executive presupun realizarea practică a cadrului legislativ, utilizând mecanismul caracteristic al acestei verigi a puterii statale. Scopurile de bază ale puterii executive sunt:

- asigurarea securității 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 persoane fizice și juridice a drepturilor și libertăților pentru prosperarea politică, economică, socială și spirituală.

Printre particularitățile puterii executive autorul evidențiază:

- caracter universal (se realizează în permanență și peste tot unde funcționează colective umane);
- caracter concret (presupune prezența resurselor juridice, informaționale, tehnice, organizatorice etc.);
- caracter dispozitiv (caracter volitiv, unilateral în adoptarea deciziilor);
- caracter organizatoric.

Referindu-se la procesul administrării publice autorul demonstrează că acesta constă în realizarea a trei funcții de bază, și anume:

- 1) funcția de orientare a sistemului;
- 2) funcția asigurării sistemului;
- 3) funcția conducerii operative a sistemului.

Funcția de orientare a sistemului 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); prognoza (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.

Funcția de asigurare a sistemului are 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); 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; controlul și

supravegherea (stabilirea stării reale a sistemului administrat, ne-admiterea abaterilor de la executarea corectă și eficace 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); 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)).

Ion Creangă. Curs de drept administrativ. [60]

Ion Creangă în manualul intitulat Curs de drept administrativ abordează o serie de probleme care au tangență directă la tema noastră de cercetare. Vorbind despre funcțiile statului autorul menționează că caracterul statului ca instituție rezidă în faptul că el constituie o organizație umană întemeiat pe un număr de reguli de drept, organizație în cadrul căreia se desfășoară activități în vederea îndeplinirii unor scopuri sociale determinate.

Fără îndoială, susține Ion Creangă, ceea ce deosebește statul de alte instituții este natura specifică a activităților de bază pe care este chemat să le îndeplinească, aceste activități se definesc ca funcții ale statului. Acestea sunt trei: funcția legislativă, funcția executivă și funcția judecătorească.

a) Funcția legislativă este activitatea statului, care are ca obiect instituirea de norme de conduită socială generale, impersonale de aplicație repetată și obligatorii, fiind aplicate în caz de necesitate prin forța coercitivă a statului.

b) Funcția executivă este activitatea statului, care are ca obiect să asigure bunul mers al serviciilor publice, organizarea aplicării legilor și punerea lor în aplicare la cazurile concrete de către organele care constituie în totalitatea lor administrația unui stat.

c) Funcția jurisdicțională este acea activitate a statului care are soluționarea cu putere de adevăr legal și în deplină independență, în cadrul unei proceduri publice și contradictorii a conflictelor juridice, adică a acelor situații în care unul sau mai mulți indivizi pretind în contradictoriu cu alții că ordinea de drept a fost violată.

Cât privește aplicarea principiului de separație a puterilor autorul scoate în evidență unele probleme cu care se confruntă Republica Moldova. Conflictele ce s-au declanșat între ramurile puterii au stat premise obiective și subiective, de ordin teoretic și practic, susține autorul. Factorii ce generează discuții controversate asupra sistemului de organizare a puterii în stat au fost determinați de:

- faptul că promovarea reformelor economice și sociale se confruntă cu mari dificultăți politice, financiare și materiale; fenomen caracteristic, de altfel, unei asemenea perioade de tranziție;

- lipsa unei majorități parlamentare durabile;
- lipsa garanțiilor de securitate publică;
- divizarea societății în oameni foarte bogați și foarte săraci;
- sporirea corupției;
- lipsa unei voințe politice pentru asigurarea ordinii publice;
- lipsa de experiență a organelor judecătorești în protecția drepturilor și libertăților omului, neexecutarea hotărârilor judecătorești;
- instabilitatea legislației;
- pierderea încrederii cetățenilor în lege și în justiție etc. Astfel de circumstanțe, considerate ca fiind și obiective;
- provoacă revoltă în societate, care solicită îmbunătățirea condițiilor de trai și de asigurare a ordinii de drept.

Fiecare din ramurile puterii, nefiind capabilă să amelioreze situația de una singură, încerca să atribuie rezultatele negative pe seama activității altei ramuri a puterii sau să dobândească atribuții suplimentare ca o condiție pentru a-și asuma responsabilitatea de soluționare a problemelor dificile.

Referindu-se la sistemul administrației publice autorul menționează că definirea administrației publice o desprindem din mai multe prevederi legale, care se referă, potrivit Legii nr.186-XIV din 6.11.1998, la *administrația publică* - formă de organizare și executare nemijlocită a puterii executive a statului, factor esențial de care depinde în mare măsură exercitarea rolului statului în organizarea și conducerea societății; la *administrația publică centrală*, ca o totalitate a autorităților de specialitate ale administrației publice, constituite pentru satisfacerea, sub conducerea Guvernului, a intereselor generale ale societății la nivelul întregii țări; la *administrația publică locală*, ca o totalitate a autorităților cu competență generală sau specială, constituite pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale.

Potrivit Legii nr.443-XIII din 04.05.95, administrația publică este redată prin prisma *serviciului public*, care este definit ca o totalitate a autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității.

Definirile legale ale administrației publice în ansamblul lor specifică faptul că *administrația publică este un ansamblu de structuri administrative chemate să promoveze și să satisfacă interesul*

general al societății. Administrația publică se identifică în principal după organele care realizează sarcinile acesteia. Din rândul acestor organe fac parte:

- Președintele Republicii și Guvernul ca autorități administrative principale, care exercită conducerea generală a administrației publice;
- ministerele ca organe centrale de specialitate ale statului, chemate să traducă în viață politica Guvernului;
- autoritățile administrative responsabile de conducerea, coordonarea și exercitarea controlului în diverse domenii;
- organele administrației publice desconcentrate în teritoriu;
- organele administrației publice locale și alte autorități descentralizate;
- întreprinderile de stat și municipale;
- particularii investiți cu atribuții de putere publică.

Analizând actele administrative a autorităților publice din sistemul administrativ autorul susține că Președintele emite decrete, ca acte juridice, și mesaje, declarații, apeluri etc, ca acte exclusiv politice. De regulă, cele mai importante decrete ale Președintelui sunt contrasemnate de către Prim-ministru. Acestea țin de domenii deosebit de importante și pentru realizarea cărora Guvernul este responsabil nemijlocit. Domeniile respective sunt determinate expres de Constituție, în art. 86 alin.(2) (acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici), și în art. 87 alin.(2), (3) și (4) (respingerea agresiunii armate), contrasemnarea în aceste cazuri intervine în virtutea prevederilor art. 94 alin. (2).

Activitatea Guvernului este evidentă prin actele sale, care se adoptă pentru realizarea politicii interne și externe a statului. Aceste acte sunt de două categorii: actele juridice și actele politice ale Guvernului. La categoria actelor juridice atribuim hotărârile, ordonanțele și dispozițiile, iar la cele politice se atribuie declarațiile, apelurile etc. în exercitarea atribuțiilor sale Guvernul adoptă, pe baza și în vederea executării legilor, acte normative de reglementare a relațiilor sociale în diverse sectoare ale administrației publice, precum și acte cu caracter individual, prin care aplică direct dispozițiile legale la diferite cazuri concrete.

Competența Guvernului de a emite acte oficiale rezultă din conținutul art.102 din Constituție, care stabilește că *Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.* Se impune diferențierea acestor acte după criteriul normativității lor. De menționat că actele executivului sunt acte administrative cu caracter normativ și cu caracter individual.

Normele constituționale, determinând expres categoriile de acte cu care poate opera Guvernul în vederea realizării tuturor atribuțiilor sale, le-au definit ca hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

O altă condiție înaintată de Constituție față de hotărâri și ordonanțe este cea de contrasemnare a acestora de către miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare. Instituția contrasemnării are o semnificație deosebită, deoarece este o condiție ce determină legalitatea actelor Guvernului și o metodă de trecere a răspunderii concrete către un membru al guvernului pentru executarea actului adoptat de acesta. Contrasemnarea hotărârilor sau ordonanțelor nu poate fi refuzată de cei care au obligația executării lor. Semnătura autentifică faptul că persoana responsabilă de executarea hotărârii sau ordonanței este familiarizată cu textul ei, refuzul contrasemnării l-ar putea determina pe Prim-ministru să solicite înlocuirea acestei persoane printr-o remaniere guvernamentală. Nerespectarea regulilor de contrasemnare a actelor ce urmează a fi în mod obligatoriu contrasemnate, va duce la nulitatea acestora. Contrasemnarea trebuie să fie evidentă și indicată în textul actului publicat în Monitorul Oficial.

Instituția contrasemnării hotărârilor și ordonanțelor mai poate fi analizată și apreciată prin prisma limitelor autonomiei funcționale a Guvernului. De menționat că aceste limite sunt nu numai de ordin constituțional, dar și de ordin legislativ, care stabilește latura tehnică a adoptării hotărârilor și ordonanțelor executivului. Astfel, contrasemnarea angajează răspunderea ministrului respectiv pentru aplicarea corectă și eficientă a hotărârii sau ordonanței Guvernului.

Hotărârile și ordonanțele adoptate de executiv se contrasemnează de unul sau de mai mulți miniștri. Adoptarea acestor acte la ședințele Guvernului asigură informarea tuturor membrilor Guvernului, ceea ce face contrasemnarea mai puțin formală. Potrivit art.102 din Constituție, procedura contrasemnării este obligatorie și presupune o listă a contrasemnatarilor. Lipsa unei reglementări a acestei formalități ar putea duce la tergiversarea semnării hotărârii sau ordonanței, publicării și punerii lor în aplicare.

Referitor la contrasemnare ca element esențial de procedură, Curtea Constituțională, cu ocazia interpretării art.102 din Constituție, a stabilit că prin contrasemnarea, în condițiile legii, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului de către miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare se înțelege că miniștrii-contrasemnatori își asumă responsabilitatea pentru aplicarea și executarea acestora. Contrasemnătura este parte integrantă a hotărârii sau ordonanței Guvernului și la publicarea lor se vor indica numele contrasemnatarilor.

Instituția contrasemnării este complexă, antrenând multiple aspecte ale aplicării ei. Atât existența contrasemnăturii, cât și lipsa ei atrage după sine diverse întrebări și interpretări. În ultimă instanță, această complexitate se datorează faptului că instituția contrasemnării este plasată la intersecția dreptului constituțional (ca element ce determină un regim politic), științelor politice (ca element de analiză a mecanismului de interdependență a puterilor în stat) și a dreptului administrativ (ca element esențial al procedurii prin care se determină validitatea unui act).

De menționat că legea obligă miniștrii să contrasemneze hotărârile și ordonanțele în funcție de tematica reglementărilor cuprinse în acestea.

Maria Orlov. Drept Administrativ.[84]

Pentru a defini sistemul administrației publice, consideră Maria Orlov, este nevoie să precizăm ce se înțelege prin *administrație publică* și în ce raport se află aceasta din urmă cu noțiunea de *autoritate publică* sau cu noțiunea, mai des folosită în literatura din perioada socialistă, de *administrație de stat*.

Susținând opiniile altor autori, Maria Orlov de asemeni consideră că noțiunea de *administrație publică* este mai largă decât noțiunea de *administrație de stat*, pentru că o cuprinde pe aceasta, dar include și administrația locală care privește direct anumite "*dezmembrăminte*" ale statului, cum sunt comunele, orașele și județele, precum și organizații de stat distincte, cum sunt regiile autonome, instituțiile social-culturale ș.a.

La rândul său, noțiunea de *autoritate publică* este mai largă decât noțiunea de *administrație publică*. Autoritatea publică, având ca sinonim puterea publică, cuprinde toate cele trei puteri - executivă, legislativă și judecătorească.

Destinația și sarcina principală a administrației publice este organizarea executării și executarea legii. Prin această destinație administrația publică este foarte mult apropiată de puterea executivă a statului, având, în același timp, anumite tangențe și cu celelalte două puteri.

De puterea legislativă administrația este legată și chiar subordonată prin faptul că aceasta îi dă ființă (prin adoptarea actelor juridice de înființare și funcționare), îi stabilește obiectivele care urmează a fi executate și înfăptuiește controlul executării lor. Cât privește legătura cu puterea judecătorească, aceasta ține mai mult de organizarea executării și de executarea hotărârilor judecătorești de către organele administrației publice, cum ar fi poliția, organele Ministerului Justiției ș.a.

Cu toate că obiectivele administrației publice coincid cu cele ale puterii executive, consideră Maria Orlov, aceste două noțiuni nu sunt absolut identice din motivul expus anterior, și anume: administrația publică se realizează atât de organe ale puterii de stat (executive), cât și de diferite instituții social-culturale, unități economice, regii autonome etc, care nu fac parte din puterea executivă. Puterea executivă coincide cu administrația de stat sau, mai bine zis, este realizată prin organele administrației de stat.

În viziunea autoarei, mai puțin reușită se pare definiția noțiunii de administrație publică dată în art. 1 al Legii privind administrația publică locală, precum că: "administrația publică este forma de organizare și executare nemijlocită a puterii executive a statului, factor esențial de care depinde, în mare parte, exercitarea rolului statului în organizarea și conducerea societății". Din această definiție se desprinde

doar esența administrației de stat (fie în sens restrâns, fie în regretatul, de către unii, sens sovietic), și nu a administrației publice, privită din punctul de vedere al științei administrației moderne.

Prin sistem al administrației publice se înțelege totalitatea organelor structurate într-un sistem destinat unei activități de organizare a executării și de executare a legii, în interesul întregii populații a țării, care se aplică pe întreg teritoriul statului. Această activitate poate fi atât de conducere și dirijare, cât și de prestație a anumitor servicii populației sub cele mai diverse forme.

Victor Mocanu, Valeriu Munteanu Note de curs. Drept administrativ. [150]

În lucrarea sa autorii au abordat o serie de probleme ce țin de sistemul administrației publice a Republicii Moldova și funcțiile pe care le exercită elementele componente ale sistemului. Referindu-se la definirea organelor ale administrației publice autorii susțin că prin această noțiune se înțelege o structură organizațională, având ca suport uman unul sau mai mulți agenți, constituită pe baza legii, dotată cu mijloace materiale și financiare potrivit legii, care are capacitate juridică și este investită cu competența necesară, pentru a putea acționa în vederea organizării executării și executării legii sau prestării de servicii publice în limitele legii, făcând parte din sistemul organelor administrației publice.

Autoritățile (organele) administrației publice, susțin autorii, se caracterizează prin mai multe trăsături comune și în același timp între ele există anumite deosebiri determinate de modul lor de formare, modul de activitate, de competență etc. Astfel, există premise de clasificare a organelor administrației publice în anumite categorii, reieșind din criterii de clasificare:

1. *După modul de constituire (formare).* Potrivit acestui criteriu, sunt organe ale administrației publice:

a) autorități (organe) ale administrației publice *alese*, cum sunt: consiliile locale, precum primarii și președinții raioanelor;

b) autorități (organe) ale administrației publice *numite printr-o procedură specială*: Guvernul, miniștrii, conducătorii organelor de specialitate ale administrației publice centrale, și conducătorii serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

2. *După natura juridică a autorității administrației publice sau după modul de funcționare (activitate).* Potrivit acestui criteriu, organele administrației publice se împart în:

a) *autorități (organe) ale administrației publice colegiale*, – alcătuite din mai multe persoane, cum sunt: Guvernul Republicii Moldova și consiliile locale, precum și cele raionale;

b) autorități (organe) ale administrației publice unipersonale (individuale), - adică autorități (organe) conduse de o singură persoană: miniștri, conducătorii organelor de specialitate ale administrației publice centrale, conducătorii oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat și conducătorii serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și organelor de specialitate ale administrației publice centrale amplasate în unitățile administrativ-teritoriale (orașe (municipii) și raioane), precum primarii și președinții raioanelor.

3. După competența autorității (organului) administrației publice. Din punct de vedere al competenței teritoriale, autoritățile (organele) administrației publice se clasifică în:

a) autorități (organe) ale administrației publice centrale, - își exercită competența asupra întregului teritoriu al statului, fiind numite și autorități (organe) naționale, fără deosebire că această competență este, din punct de vedere al competenței materiale, generală sau de specialitate;

b) autorități (organe) ale administrației publice locale, spre deosebire de autorități (organe) ale administrației publice centrale, își exercită competență numai în limitele unității administrativ-teritoriale în care sunt constituite și funcționează (sat (comună), oraș (municipiu), raion, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia).

3.2. După criteriul competenței materiale, autoritățile (organele) administrației publice se clasifică în următoarele categorii:

a) autorități (organe) ale administrației publice cu competență generală, care au atribuții în toate sau aproape în toate domeniile și ramurile de activitate a administrației publice. Din această categorie fac parte: Guvernul, consiliile locale și raionale.

b) autorități (organe) ale administrației publice cu competență de specialitate, adică autorități (organe) ale administrației publice care au atribuții într-o singură ramură sau într-un domeniu concret de activitate a administrației publice. Aceste autorități (organe) ale administrației publice sunt create pentru a exercita doar o latură de specialitate a administrației publice, ele activează în domenii, ramuri concrete de activitate.

1.2 Direcțiile principale ale cercetării, obiectivele trasate .

Direcția principală a cercetării o constituie studierea și analiza rolului autorităților publice executive în România și Republica Moldova, în realizarea funcției administrative a statului, prin evaluarea diferitor doctrine, teorii cât și analiza aplicării lor în practică. În acest scop se va acord o atenție deosebită problemelor legate de:

- analiza situației exercitării funcțiilor administrative de către autoritățile publice executive în România și Republica Moldova printr-o retrospectivă a publicațiilor științifice în domeniul de cercetare;

- fundamentarea teoretică a funcțiilor statului, îndeosebi funcțiilor executive și administrative a statului;
- diferențierea funcției executive de funcția administrativă a statului;
- rolul autorităților puterii executive în exercitarea funcției administrative a statului;
- aspectelor de drept comparat cu privire la funcțiile puterii executive și administrative în unele țări a Uniunii Europene;
- identificării importanței sistemelor de administrație publică a statului și aportul lor în realizarea funcției administrative a statului;
- analiza doctrinelor și a legislației în vigoare referitor la structurile administrative din România, Republica Moldova și din unele state ale Uniunii Europene;

În final se vor elabora unele recomandări științifice și practice privind ameliorarea funcționării sistemelor administrative în România și Republica Moldova.

1.3. Concluzii la Capitolul 1

În urma studierii investigațiilor științifice din România și Republica Moldova care caracterizează situația actuală în domeniul de cercetare a temei de doctorat, observăm că în cadrul puterilor statului se distinge prin conținut și trăsături specifice funcția administrativă alături de cea executivă, cea legislativă și judecătorească.

Într-o accepțiune generalizatoare, sistemul administrativ al unui stat poate fi definit ca un ansamblu coerent de structuri, instituții și reglementări interdependente prin care se înfăptuiește activitatea de administrare publică, care reprezintă, în acest sens un sistem integrator, de mare complexitate.

Analiza efectuată la acest capitol permite următoarele concluzii:

1) Cercetarea științifică a problemelor legate de organizarea și funcționarea autorităților publice în realizarea funcției administrative a statului, prezintă interes major pentru știința dreptului administrativ al României și al Republicii Moldova care se dezvoltă atât în baza cercetărilor științifice, cât și în baza experienței organizării și funcționării autorităților publice și a altor structuri care sunt antrenate în prestarea diferitor servicii publice;

2) Puterea executivă a statului reunește atribuțiile fundamentale care constituie obiectul activității autorităților publice, prin care se asigură executarea legii; Puterea executivă, privită atât funcțional, cât și instituțional, este exercitată de Șeful statului și Guvern și contribuie într-o formă specifică la înfăptuirea conducerii statale.

3) Între puterea executivă și celelalte puteri, în special puterea legislativă, sunt stabilite anumite punți de legătură, de colaborare și conlucrare, al căror grad sau amplitudine diferă în funcție de caracterul regimului politic. Cele două puteri se află în raporturi de interferență, în care fiecare dintre ele dispune de anumite mecanisme de influență asupra alteia.

4) Constituția României și a Republicii Moldova consacră existența celor trei puteri în cadrul organizării statale, în conformitate cu principiul separației și al echilibrului puterilor. Funcția administrativă a statului, deși nu este nominalizată prin normă constituțională, are un conținut mai larg decât funcția executivă, grație diversitatea subiecților antrenați în realizarea acesteia.

5) În cadrul procesului de guvernare, legislativul (Parlamentul) și executivul (Guvernul) au un rol hotărâtor, deoarece participarea lor la actul guvernării este complexă și nuanțată prin funcția și competențe clar stabilite, însă înafara de Guvern, în procesul administrației publice participă nu numai de organe publice ale statului, ci și de structuri organizatorice nestatale, autorități ale administrației publice locale, instituții publice, regii autonome, societăți comerciale, asociații și fundații, ori de servicii particulare dar de interes public (avocați, notari publici, etc.)

6) Totodată, în urma celor studiate în acest capitol observăm că direcțiile de dezvoltare a sistemelor administrative ale Uniunii Europene ca entitate statală, gravitează mai mult spre o funcție administrativă decât executivă.

2. ABORDĂRI ȘTIINȚIFICE PRIVIND FUNCȚIILE STATULUI.

2.1 Noțiuni generale privind funcția

La prima vedere s-ar părea că definirea funcției nu prezintă dificultăți însă, analizând literatura de specialitate observăm în acest sens diferite opinii, iar adesea ori funcția se confundă cu competența.

Funcțiile statului sunt un mijloc de exteriorizare a esenței sale, *consideră prof. Gh. Avornic, cuvântul provenind de la latinescul "functio", ceea ce înseamnă "muncă", "deprindere", "îndeplinire (aducere la îndeplinire)".* [42, p.81]

A aduce la îndeplinire înseamnă a realiza scopurile statului, sarcinile sale materializate în interesele generale ale membrilor societății. Scopul fundamental al statului, realizat prin intermediul diferitor puteri publice, este asigurarea securității interne și funcționalitatea sistemului social în beneficiul tuturor membrilor societății. Aceste puteri publice, antrenate în exercitarea suveranității naționale sunt: puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească. Toate aceste trei puteri sunt înființate pentru a realiza interesele generale ale societății în cadrul suveranității statului dispunând în acest sens de organe proprii care primesc sarcina de a îndeplini, în practică, anumite funcții. [103, p.151].

Ceea ce deosebește statul de alte instituții, relevă Ion Creangă, este natura specifică a activităților de bază pe care este chemat să le îndeplinească, aceste activități se definesc ca funcții ale statului. [60, p.17].

Vom menționa că funcțiile statului, la general, au un caracter dinamic, sunt în raport direct cu necesitățile cetățenilor și demonstrează ce sarcini are statul pentru realizarea scopurilor și sarcinilor care stau în fața membrilor societății într-o anumită perioadă istorică.

Ioan Ceterchi susține că, de regulă, funcțiile statului sunt definite ca fiind direcțiile fundamentale de activitate a statului, în care se manifestă esența sa. [52, p.41-42].

Generalizând cele menționate putem susține că funcția reprezintă o direcție obiectivă de activitate a statului, fără de care societățile umane organizate în stat nu pot funcționa. Din aceste considerente nu putem confunda funcțiile generale ale statului cu funcțiile anumitor autorități publice care sunt create pentru a realiza anumite activități din ansamblul general de funcții ale statului.

Funcțiile generale ale statului reflectă nu numai direcția de activitate a statului dar și o armonizare a activității administrative a statului cu alte asociații neguvernamentale, inclusiv private care participă la realizarea intereselor generale prin diferite metode acceptate de stat, (prestare de servicii) care în ultimă instanță, alături de instituțiile statului participă la funcționarea sistemului politic și juridic a statului.

Funcțiile statului, în ultimă instanță posedă și un anumit aspect subiectiv deoarece, numai de membrii societății depinde necesitatea direcțiilor selectate și căilor de realizare a acestora. În același timp fiecare funcție are un obiect și un conținut concret prin care statul tinde să realizeze scopul general.

Prof. Victor Popa menționează că în dreptul constituțional există opinia precum că funcțiile statului se clasifică în: funcție politică; funcție socio-economică și funcție juridică, văzând statul ca o entitate, ca un organism întreg care este înzestrat cu anumite obligații, drepturi pentru a-și realiza scopul. [107, p.90]

Este cunoscut faptul că puterea de stat este forma instituționalizată a puterii politice, ceea ce înseamnă că în scopul exercitării ei sunt create anumite instituții abilitate cu acest drept, în mod direct sau indirect, de către popor. Aceste instituții, numite și politice deoarece exercită puterea politică, Constituția le nominalizează autorități publice și le înzestrează cu o anumită competență. În ansamblu, autoritățile publice îndeplinesc toate funcțiile statului, iar separat, fiecare autoritate publică, o funcție bine determinată.

Astfel fiind văzute lucrurile, ne raliem opiniilor care definesc *funcția ca o direcție de activitate, o sarcină a unei autorități publice, care este prestată în mod regulat și organizat.* [108, 52, p.108, 41-41]

Numărul și conținutul funcțiilor a unui stat concret se determină de un complex întreg de factori, atât de ordin intern, cât și de ordin extern, printre care predominanți sunt cei care determină esența statului, (a cui interese sunt promovate), caracteristică și relevanța problemelor economice, politice, etnice, de mediu și altele cu care se confruntă societate la un anumit moment istoric.

Din aceste considerente, vom menționa că la diferite etape de dezvoltare a societății prioritate se pot acorda unor sau altor funcții, cum ar fi celor economice, sau a celor politice, sau socio-culturale, în dependență de perioada de dezvoltare pe care a parcurs statul respectiv și de anumite condiții politice și sociale generate de factorii politici din sistemul politic al statului.

După conținutul funcțiilor realizate la un anumit moment de către instituțiile statului se poate judeca de situația socio-politică, de forțele politice venite la guvernare și interesele pe care le promovează.

Conținutul și gama de funcții ale statului este în mare măsură predeterminată de esența statului, scopul social în societate deoarece, cum deja am menționat, principala datorie a statului este a menține un nivel de organizare socială, care să asigure nu numai păstrarea integrității, prosperitatea societății în ansamblu, dar, de asemenea, pentru a satisface nevoile indivizilor, atât individuale, cât și colective, altfel spus, interesele generale ale societății.

Printre caracteristicile specifice ale funcțiilor statului vom nominaliza:

- 1) Activități constante ale instituțiilor statale necesare pentru realizarea scopului și sarcinilor statului;

2) Schimbări a direcțiilor de dezvoltare a statului derivate din obiectivele și provocările cu care se confruntă societatea la un anumit stadiu de dezvoltare;

3) Funcțiile statului se realizează prin acțiuni coordonate a tuturor instituțiilor statale puse în acțiune prin mecanismul aparatului de stat;

4) Funcțiile statului sunt puse în aplicare prin forța coercitivă a statului, precum și prin intermediul metodelor legale de influență și convingere .

Cât privește clasificarea funcțiilor statului aceste pot fi clasificate după:

- a) specificul necesităților (economice, sociale, ideologice, culturale, ecologice, ordine publică etc. etc.;
- b) conform activităților statale (interne, externe);
- c) termeni de executare (permanente, provizorii);
- d) gradul de generalitate (cu titlul principal, cu titlul secundar).

Această clasificare propusă de noi are un caracter convențional și fluctuant deoarece, la anumite etape de dezvoltare ele pot suferi anumite transformări și schimbări, din permanente în provizorii și invers, sau din principale în secundare, precum și modificări de alt gen. (A se vedea Anexa nr.1)

Unii autori utilizează clasificarea funcțiilor statului în conformitate cu principiul separației puterilor în stat (legislativă, executivă, jurisdicțională,) conform principiului nivelului de funcționare a autorităților publice (administrație publică centrală, administrație publică locală), funcții speciale (Curtea de conturi, Ombudsmanul). [107, p.323-324].

Actualmente funcțiile unui stat contemporan sunt determinate de influența masivă a relațiilor interstatale (România și Republica Moldova de standardele UE); angajamentele asumate pe plan internațional (ecologice, militare, protecția minorităților și de alt gen).

Referindu-ne la metodele de realizare a funcțiilor statului acestea sunt variate, printre care vom nominaliza:

- Reglementarea relațiilor sociale prin acte normative;
- Influența prin propagandă;
- Metoda recomandărilor;
- Metoda constrângerii;
- Metoda compromisului;
- Metoda de control și supraveghere.

În final am dori să exprimăm dezacordul cu definiția funcției exprimată de Cristian Ionescu, care spune, în general, prin funcție a statului se înțelege un complex de drepturi și obligații (atribuții) având o natură comună, stabilite prin lege și realizate de un organ de stat specializat, potrivit unei anumite competențe. [17, p.94] Din acest motiv considerăm necesar să definim și competența care nu trebuie confundată cu funcție și trebuie văzută ca *un ansamblu de atribuții, drepturi și obligații cu care este înzestrată o autoritate publică, un organ sau un funcționar public pentru a realiza o funcție de care este responsabil.*

2.2 Funcția executivă a statului.

În literatura de specialitate - teoriei generale a dreptului și în dreptul constituțional, unanim este recunoscută existența puterii executive, ca ramură a puterii de stat care își află sorgintea în renumita teorie a separației puterilor în stat, cristalizată în renumita lucrare a lui Ch. Montesquieu "Despre spiritul legilor". Montesquieu scria: "în fiecare stat există trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă privitoare la chestiunile care țin de dreptul ginților și puterea executivă privitoare la cele care țin de dreptul civil". [126, p.195].

Cea de-a doua prerogativă menită să asigure participarea executivului la funcția legislativă, susținea Montesquieu, este una mult mai importantă - dreptul de veto legislativ: „dacă puterea executivă nu are dreptul de a se împotrivi inițiativelor corpului legislativ, acesta va fi despotic; căci, întrucât el își va putea atribui toată puterea pe care o poate dori, va anihila toate celelalte puteri”. [126, p.199]

Puterea executivă, susținea Montesquieu, aceea de a pune în aplicare legile, poate fi încredințată unor „dregători permanenți”, dar Montesquieu optează pentru monarh, „pentru că această parte a guvernământului, care cere aproape întotdeauna acțiuni prompte, este mai bine exercitată de unul decât de mai mulți, iar, dacă puterea executivă ar fi încredințată unui anumit număr de persoane luate din sânul corpului legislativ, atunci nu ar mai exista libertate, pentru că cele două puteri ar fi contopite, aceleași persoane participând uneori și putând să participe mereu și la una și la cealaltă”. [146].

În continuare ideea separației puterii în legislativă, executivă și judecătorească a fost dezvoltată de o pleiadă întreagă de teoreticieni ai dreptului public.

Jenoveva Vrabie exprimă opinia precum că în fundamentarea principiului Montesquieu îl argumentează prin necesitatea organizării puterii politice pe baza principiului separației puterilor în stat, pornind de la imperativul protejării libertății persoanei, a cetățeanului.[44, p.54]

Echilibrul puterilor, relevă constituționalistul francez Pierre Pactet, trebuie să permită, pe plan juridic, evitarea cumulului exercițiului celor trei puteri, pentru ca acestea să nu își poată „atribui” o suveranitate al cărui

unic titular este poporul, iar pe plan politic, împiedicarea abuzurilor pe care un titular unic al puterilor le-ar putea comite, abuzuri care ar pune în pericol libertatea cetățenilor. [140, p.110-111]

Pol Marie Gaudemet dezvoltând ideile separației puterilor explică că adunarea aleasă decide în problemele fundamentale ale națiunii, iar executivul este redus la rolul său etimologic: este autoritatea care execută. Rolul său se mărginește la a pune în executare hotărârile luate de acesta. [142, p.9]

Una din criticile cel mai frecvent citate în literatura de specialitate este cea formulată de Raymond Carré de Malberg. care pune sub semnul întrebării capacitatea unor puteri specializate și independente fără vreun contact unele cu altele, de a se putea îngrădi reciproc și, implicit, de a se echilibra. [143, p.109]. Iar Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper consideră că consecința firească a ierarhizării funcțiilor rezidă în superioritatea organului care exercită funcția cea mai importantă față de celelalte. Concluzia autorului este aceea că ierarhia organelor rezultă din ierarhia funcțiilor, și niciodată o putere subordonată nu va putea opri puterea superioară. [131, p.91]

În mod firesc, susține Ștefan Diaconu, statul apare, în mod natural, divizat în mai multe puteri, termenul desemnând totodată funcția și autoritatea ce o exercită. Trebuie însă de adăugat că, de fapt, separația puterilor nu înseamnă numai diviziune, ci și independența autorităților guvernamentale. [100, p.21]. La acest capitol autorii comentariului Constituției române susțină că, în conformitate cu teoria separațiilor în stat, independența funcțiilor nu trebuie neapărat conjugată cu specializarea organelor. Totuși, spiritul separației puterilor în stat este ilustrat mai pregnant prin crearea unor relații de corespondență între un anumit organ și o anumită funcție. [28]

O problemă de ordin teoretic deosebit de importantă este explicația unicității puterii care aparține poporului. Procesul de conducere statală trebuie să fie și el unitar, reflecție a carterului unitar al puterii politice. În acest sens Constantin Dissescu cu mulți ani în urmă menționa că: "Suveranul unic poate concesiona una sau mai multe din atribuțiile sale la diferite autorități, care o exercită și care se numesc puteri publice". [21, p.402].

Cu o explicație în acest sens, la fel cu mulți ani în urmă, a venit și Anibal Teodorescu care susținea că, într-un stat nu poate exista decât o putere unică, căreia nu i se opun alte puteri de aceeași natură. În virtutea puterii publice, exprimă opinia Anibal Teodorescu, statul este îndreptățit să nu recunoască pe teritoriul său o altă voință (putere) venită din afară.[9, p.113]

De vreme ce un stat, prin definiție are un singur element personal, adică o singură populație grupată pe un teritoriu național al statului, opina Antonie Iorgovan, este logic să vorbim de o singură putere de stat, ca formă instituționalizată a suveranității naționale. [4, p.147]

Și renumitul savant francez Georges Burdeau susține că este fals să considerăm puterile fiecărui organ de stat ca o delegare distinctă a unei puteri superioare dând naștere unor entități separate. [131, p.334-335].

În orice formațiune statală, susține în același sens și Cristian Ionescu, puterea politică trebuie să aibă un caracter unitar, în sensul că este deținută de un singur individ sau de un grup foarte restrâns, fie de un corp politic larg. [18, p.131].

Primul care a observat disensiunile dintre teoria unicității puterii și teoria separării puterilor a fost Jean Jacques Rousseau care scria: “Dacă politicienii noștri, neputând să împartă suveranitatea în principiu, o împart după obiectul ei, o împart în forță și în voință, în puterea legiuitoare și puterea executivă, în drepturi fiscale de justiție și de război, în administrație interioară și în puterea de a trata cu străinii, uneori ei confundă toate aceste părți și alte ori le separă... Ei cad în această greșeală din pricina că nu au noțiuni exacte despre autoritatea suverană și pentru că iau drept părți ale acestei autorități ceea ce nu reprezintă decât emanații ale ei.” [134, p.116]

În continuare, ideea de funcții ale statului și nu puteri ale acestuia le regăsim la mai mulți autori, care au demonstrat că puterea are un caracter unic și nu poate fi divizată. Esența acestui demers, susține Ioan Vida, rezidă în despărțirea funcțiilor statale – legislativă, executivă și judecătorească. În sens funcțional puterea executivă se definește ca o funcție distinctă a statului, alături de cea legislativă și de funcția judecătorească. În conținutul acestei funcții există atribuții specifice care fac obiectul activității unor autorități publice distincte. [51, p.27-29].

În aceeași ordine de idei relevă și opinia lui Ioan Muraru: ”În orice societate organizată în stat există trei funcții: de edictare de reguli juridice sau funcția legislativă; de executare a acestor reguli sau funcția executivă; de judecare a litigiilor sau funcția jurisdicțională. Fiecărei funcții îi corespunde o putere: puterea legislativă, puterea executivă, puterea jurisdicțională. Fiecare putere este conferită unor organisme distincte: puterea legislativă, adunărilor reprezentative; puterea executivă șefului statului, eventual șefului de guvern și miniștrilor; puterea judecătorească, organelor judiciare. [54, p.268]

Referindu-ne la funcția executivă a statului, pentru o activitate eficientă a acestei, se impune crearea unui sistem de organe speciale, dispunând de o forță de constrângere organizată în cadrul propriei structuri, în măsură să acționeze prompt și operativ în vedere asigurării aplicării legii și a normalei funcționări a serviciilor publice. [101, p.16].

Și autorii Comentariului Constituției Republicii Moldova relevă că deși, se utilizează noțiunea puteri, nu înseamnă că este vorba despre separarea componentelor puterii de stat deoarece, puterea de stat derivă din suveranitatea națională și aparține exclusiv unui singur titular, poporului. [28].

După cum observăm, separației puterilor în stat este definită corect alături de funcțiile statului care trebuie separate. Din acest punct de vedere nu susținem autorii care spun că atribuțiile statului sunt realizate de cele trei puteri: legislativă, executivă, judecătorească, cărora le corespunde trei categorii de organe, fără a menționa și autoritățile care îndeplinesc cele trei funcții clasice.

Referindu-se la atribuțiile specifice puterii executive, Jaques Cadart nominalizează: definirea politicii generale a țării, elaborarea proiectelor de legi necesare îndeplinirii acestei politici, adoptarea actelor normative și individuale necesare aplicării legilor, luarea deciziilor necesare funcționării serviciilor publice, întreprinderea unor măsuri de executare materială, în materie de ordine publică, dispunerea teritorială a forțelor armate și a celor de politici, precum și conducerea relațiilor internaționale. [135, p.342]. Aceste atribuții se exercită, în viziunea aceluiași autor, de către diverse organe care formează fie un executiv monocratic, fie un colectiv colegial, ori reprezintă o combinație a acestora.

Vorbind de funcția executivă a statului, Cristian Ionescu o mai numește și guvernamentală deoarece, consideră că ea constă în asigurarea sau organizarea legilor și, de asemenea, în adoptarea actelor necesare pentru activitatea de guvernare și administrare, pe plan central și local. Actele emise în realizarea funcției executive sunt extrem de diverse (administrația generală a țării; diplomatie; gestiune financiară etc.). Ele își au fundamentul juridic în Constituție, susține Cristian Ionescu, precum și în legi.[17, p.95-96]

În acest sens Caree de Maliberg subliniază că nu clasificarea rațională a funcțiilor determină competența, ci tocmai această competență a organelor determină distincția juridică a funcțiilor. [122, p.35]. Despre funcția guvernamentală vorbește și Victor Popa [108, p.110] afirmând că conform doctrinei juridice franceze și elvețiene, [131, p.140] poate fi identificată și funcția guvernamentală înțeleasă ca funcție exercitată de cei care participă la guvernarea țării (Parlamentul, Șeful statului, Guvernul).

Vorbind de distincțiile dintre puterea legislativă și puterea executivă, ca funcții exercitate de anumite autorități publice, evident că funcția legislativă este pregnant superioară grație faptului că prin stabilirea conduitei generale a indivizilor în societate are loc de fapt exercitarea suveranității naționale. Autorii Comentariului Constituției române în acest sens susțin că, cât privește menținerea unor structuri tradiționale, este simplu de observat că distincția între legislativ și executiv rămâne una din trăsăturile fundamentale ale statelor democratice. În privința transformărilor acestor structuri se remarcă tendința de a se da întâietate în plan politic decizional executivului, Parlamentului rezervându-i-se rolul de reflecție și de control al guvernului. [29].

Susținând idea fundamentului juridic constituțional al ideii modelul teoretic privind separațiile puterilor, Ion Creangă, cu bună dreptate, exprimă opinia că acestea și-au găsit pe deplin aplicare în practică, implementându-se în normele constituționale ale mării majorități a statelor lumii. [60, p.21]

În acest sens Constituțiile României și a Republicii Moldova prevăd expres separația puterilor. Astfel Constituția României după revizuirea din 2003 în art.1 alin.(4) prevede că *”Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”* [26] Constituția R.M. în art.6 stabilește la fel că *”În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin”* [27]. Aceste puteri clasice reglementate prin normă constituțională se regăsesc în funcțiile și competențele parlamentului, șefului statului și guvernului.

Necesar să menționăm însă, că nu toate statele europene dispun de o normă constituțională separată privind separația puterilor în stat însă el rezultă implicit din prevederile constituționale privind atribuțiile autorităților publice antrenate în exercitarea puterii politice.

Generalizând cele expuse supra, în sensul cel mai general al termenului, executivul sau puterea executivă trebuie văzută ca o activitate a statului care asigură executarea legii. Această funcție de asigurare a executării legii înglobează astăzi activități extrem de diverse. În rândul acestora intră exercitarea funcției de șef al statului, coordonarea acțiunii administrației publice pentru punerea în aplicare a legii, desfășurarea unor acțiuni directe de aplicare a legii sau de organizare a aplicării legii, exercitare unor atribuții care privesc impulsionearea procesului legislativ, ca și conducerea generală a statului. [95, p.259].

Astfel fiind văzute lucrurile, venim cu concluzia că, *executivul sau puterea executivă desemnează acea funcție a statului care asigură organizarea executării legii. Această funcție statală este exercitată în regim de putere publică de anumite autorități publice, care înglobează activități extrem de diverse. În rândul acestora intră exercitarea funcției de șef al statului, activitate desfășurată de guvern privind punerea în aplicare a legii prin organizarea executării, coordonarea acțiunii administrației publice exercitarea unor atribuții care privesc impulsionearea procesului legislativ prin elaborarea proiectelor de acte legislative, precum și legiferarea proprie prin adoptarea de ordonanțe.*

2.3 Funcția administrativă a statului

Unii autori care examinează și evaluează funcțiile statului au ajuns la concluzia că alături de funcția executivă a statului există și funcția administrativă, care trebuie privită ca o funcție distinctă și care nu se confunda cu cea executivă. În acest sens, Andre de Laubadere menționează că unii autori de drept administrativ exclud ideea de „executiv”, înlocuind-o cu cea de funcție administrativă. În înțelesul

acestora, funcția administrativă este considerată în mod tradițional ca una din cele trei funcții ale statului, alături de funcția legislativă și de funcția jurisdicțională.[119, p.229]

Protagonist al acestei opinii nu este numai Andre de Laubadere deoarece și Charles Cadoux care explicând funcțiile statului dezvoltă concepțiile doctrinei franceze, considerând că în locul celor trei funcții "clasice" ale statului, ar trebui să fie acreditate patru funcții fundamentale: o funcția legislativă, funcția guvernamentală, o funcție administrativă și o funcție jurisdicțională, și că aplicarea sau executarea legilor nu se realizează în exclusivitate de către puterea executivă, liniile demarcatoare dintre această putere și celelalte "puteri" rămânând a fi destul neclare. [1237, p.76-77].

Argumentând aceste opinii, Ion Deleanu vine cu o opinie revoluționară, afirmând că delimitarea clasică funcțiilor, este în condițiile actuale, în multe privințe depășită, și prin urmare, ea nu poate constitui premisa principiului separației puterilor; aplicarea sau executarea legilor nu se realizează în exclusivitatea de către "puterea executivă", rămânând deci obscure liniile demarcatoare dintre această "putere" și celelalte "puteri". [61, p.33]

Ion Deleanu separă funcția executivă a statului în două tipuri de funcții (guvernamentală și administrativă), neseperate total una de alta, având o zonă de interacțiune comună, și care exprimă cu mai multă claritate funcțiile diferitelor autorități publice care au ca obiect de activitate aplicarea sau executarea legilor și administrarea domeniului public. [61, p.27].

Ni se pare corect să se considere că puterea executivă sau executivul, relevă Ion Deleanu, îndeplinește *funcția administrativă* – nu însă *funcții administrative*, fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică sau să se limiteze la conducerea acesteia. [62, p.716] Important să reținem că în viziunea autorului, executivul se subsumează autorităților publice care exercită funcția executivă și nu se confundă cu administrația publică.

Existența funcției administrative, separat de cea executivă o găsim și la Ciorio del Vecchio care spunea că activitatea executivă sau administrativă se desfășoară în diferite direcții care corespund diverselor scopuri sociale: apărarea teritoriului, educație și instrucție publică, administrație financiară etc; de asemenea, sunt diferite și organele care exercită această activitate complexă. Astfel, organele administrative se împart în organe administrative centrale, guvern în sens strict și organe administrative locale, cum sunt, de exemplu, în organizarea noastră județele și comunele". [128, p.279].

În aceeași ordine de idei, vom menționa că există și opinii contradictorii, în literatura de specialitate unii autori pun semnul egalității între funcția executivă și funcția administrativă a statului. De exemplu,, Costică Voicu explicând funcțiile statului, susține că funcția executivă și funcția administrativă are ca obiect organizarea aplicării în practică a legilor, asigurarea funcționării serviciilor publice instituite în acest

scop, precum și elaborarea de acte normative și individuale date în baza legilor. [22, p.79] Nu susținem această opinie grație faptului că în exercitarea acestor funcții sunt implicate diferite autorități și organe nominalizate prin normă constituțională. În acest sens sunt relevante aprecierile lui Mircea Preda, care pentru a delimita activitățile executive de cele administrative a identificat următoarele trăsături specifice pentru ultimele:

- nu sunt în mod obligatoriu legate de puterea politică a statului, putându-se întâlni și în afara acestora;
- se înfăptuiesc în oricare dintre puterile statului, inclusiv în cea judecătorească, tocmai pentru că această putere este mai puțin expusă elementului politic;
- constau, în principal în acte de gestiune și fapte materiale, acte juridice, având, de regulă, caracter individual;
- se înfăptuiesc nu numai de organe ale statului, ci și de structuri organizatorice nestatale, autorități ale administrației publice locale, instituții publice, regii autonome, societăți comerciale, asociații și fundații, ori de servicii particulare dar de interes public (avocați, notari publici etc.) [90, p.16] (A se vedea Anexa nr.2)

Anterior am menționat că deși constituțiile României și a Republicii Moldova nu nominalizează cu precizie autoritățile autorizate cu exercitarea puterii executive, din doctrină și competențele funcționale de care dispun desprindem că funcția executivă a statului este realizată de Președinte (Șeful statului) și de Guvern. Însă, conform art. 102 și 96 respectiv din Constituția României și Constituția Republicii Moldova, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. Din această perspectivă este necesar a stabili dacă administrația publică face parte din funcția executivă a statului sau aici se desprinde o funcție nouă cea administrativă.

În literatura de specialitate se utilizează și noțiunea de aparat de stat, administrație de stat, activitate administrativă, organele administrației de stat. Considerăm necesară o analiză și explicație a acestor noțiuni, pentru a putea cu mai multă precizie stabili care dintre acestea au tangență directă sau indirectă la exercitarea funcției executive și/sau funcției administrative a statului.

Autorii publicațiilor în teoriei generale a dreptului utilizată noțiunea de mecanism de stat, aparat de stat, organ de stat. Prin aparat de stat Gheorghe Avornic înțelege un sistem de organe ale statului, prin intermediul cărora se realizează puterea de stat. Aparatul de stat este format din cele trei grupe mari de organe ale puterii de stat, cum sunt: organele puterii legislative, organele puterii executive și organele puterii judecătorești. Ca rezultat, consideră Gheorghe Avornic, aparatul statului nu este o unire mecanică a organelor sale luate aparte, ci un sistem integral al lor, bine organizat și riguros reglementat. [42, p.100].

Din cele menționate trebuie să înțelegem că prin aparat de stat se are în vedere o totalitate de organe publice care în ansamblul lor contribuie la realizarea tuturor funcțiilor statului. Cât privește noțiunea de organ al statului în literatura de specialitate există o multitudine de opinii.

Astfel, reprezentantul teoriei generale a dreptului Nicolae Popa susține că elementul de bază al mecanismului statului îl constituie organul de stat. În dreptul public (dreptul constituțional, dreptul administrativ) își găsește o largă dezvoltare teoria organului de stat într-un sens restrâns, și a autorităților publice, într-un sens larg. În esență, consideră Nicolae Popa, organul de stat este acea parte componentă a aparatului de stat, investit cu competență și putere și care se caracterizează prin aceea că cei care o compun au o calitate specifică – deputați, funcționari sau magistrați. Potrivit criteriilor care stau la baza separației puterilor, se poate vorbi despre autorități ale puterii legislative, executive și judecătorești. [91, p.87]

În acest sens, și în literatura de specialitate moldovenească Dumitru Baltag exprimă opinia precum că organele de stat au o organizare și structură proprie și se găsesc între ele în anumite raporturi, formând un tot unitar, un sistem propriu. Ca o parte componentă a aparatului de stat, fiecare organ urmărește într-o formă specifică realizarea sarcinilor și funcțiilor statului. Uneori, menționează Dumitru Baltag, organul de stat constă dintr-o instituție, în componența cărei intră o singură persoană, de exemplu, instituția Președintelui republicii. [34, p.112]

În dreptul constituțional noțiunea de organ public apare alături de noțiunea autoritate publică, unii autori punând semnul egalității între ele deoarece, însăși constituția le utilizează în același sens. Astfel, art. 61 din Constituția României și respectiv art.60 din Constituția Republicii Moldova stabilesc că *Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român (Republicii Moldova) și unica autoritate legiuitoare (legislativă) a țării.*

Deși normele constituționale utilizează aceste noțiuni ca sinonime, totuși există opinii contradictorii care demonstrează că fiecare noțiune trebuie interpretată separat. Astfel, Genoveva Vrabie considera că în sens larg categoria de *autoritate publică* este sinonimă cu cea de *organ de stat*, înțeles ca formă organizațională, constituită din deputați, demnitari sau funcționari, prin intermediul care se înfăptuiește puterea de stat. [43, p.61]

Referindu-se la acest subiect Tudor Drăganu în Secțiunea I, paragraf 1, denumit *”Un război al cuvintelor care ascunde o luptă de idei: organe sau autorități publice?”* susține că nu este mai puțin adevărat că așezământul nostru fundamental manifestă o preferință pentru termenul de *”autoritate publică”*, pe care îl așează pe primul loc și îl utilizează în contexte mai semnificative în comparație cu cel de organ. [101, p.7]. O autoritate publică, precizează Ion Deleanu, nu este o simplă autoritate investită cu

putere și care se bucură de un anumit prestigiu. În primul rând, autoritățile publice, direct sau indirect, sunt dependente de instanța politică, juridică și morală absolută: poporul. [61, p.119]

În opinia lui Antonie Iorgovan, sensul principal de autoritate publică este de “organ public”, colectivitate de oameni care exercită prerogativele de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-una de administrație locală autonomă. [5, p.20].

În același sens opinează și Ioan Muraru și Elena Simina Tănăsescu, precum că în cadrul “puterilor statului” se distinge, prin conținut și trăsături specifice puterea executivă. Această putere este nominalizată în știință și legislație fie prin expresia de “putere executivă”, fie prin cea de “autoritate administrativă, fie prin cea de “administrație de stat”. Autoritățile administrative desfășoară acea activitate statală care constă în organizarea executării și executarea în concret a legilor, Autoritățile administrative (executive) au în sarcină conducerea politicii naționale și dispun pentru aceasta de un aparat administrativ, chemat să joace un rol important. [55, p.234]

În acest sens și Legea României nr.90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor în art.1 stabilește că, “Guvernul este *autoritatea publică a puterii executive.....*”. [75]

Cu anumite opinii privind diferența dintre autoritate publică și organ public vine și Victor Popa care consideră că autoritatea publică, are un înțeles mai larg decât puterea de stat sau puterea publică. Dacă puterea se definește ca o capacitate de a impune un comportament atunci autoritatea publică mai evocă și *prestigiu, vază, considerație*. [109, p.8] Când privește termenul de *organ al puterii de stat*, într-un mod original Victor Popa îl compară cu un organ din anatomia umană, în care organul este considerat parte din corpul unei ființe prin care se realizează una sau mai multe funcții vitale. Și în dreptul constituțional, susține Victor Popa, el desemnează un element al structurii de stat care îndeplinește anumite funcții în scopul exercitării puterii de stat. Prin organ de stat, în înțelesul strict al cuvântului, se poate avea în vedere și un grup de persoane, care îl alcătuiesc și care îndeplinesc anumite funcții politice sau administrative. De exemplu, prin organ legislativ trebuie să înțelegem un grup de persoane (deputații în parlament), aleși după anumite reguli de către popor, și care îndeplinesc funcția legislativă a statului. [109, p.8]

Nu putem să nu fim de acord cu afirmația lui Victor Popa, precum că, organ de stat este și oficiul înregistrării actelor stării civile însă, nici de cum, nu este autoritate publică sau putere publică, ceea ce demonstrează încă odată că un organ de stat este un element, o parte integrantă a unui sistem care conține mai multe elemente, iar toate în ansamblu constituie o autoritate. De exemplu, autoritatea sau puterea executivă are o structură bine determinată: șeful statului și guvernul, iar acestea la rândul lor sunt compuse

dintr-un număr de organe (comisii, secții, ministere, departamente) care realizând diferite funcții, în ansamblu exercită puterea executivă a statului. [109, p.9]

Astfel fiind văzute lucrurile putem concluziona că autoritatea publică este o instituție politică, constituită în mod direct sau indirect de către popor, antrenată în exercitarea suveranității naționale, investită în acest scop de Constituție cu anumite competențe pentru a îndeplini anumite funcții de guvernare a țării în regim de putere publică și care se bucură de o anumită autoritate și prestigiu în societate.

Organul public este un element constitutiv, face parte din structura unei autorități publice, (comisii, consilii, ministere, servicii etc.), înzestrat cu anumite competențe stabilite în scopul realizării politicii interne și externe a statului, competențe care în unele cazuri sunt asigurate de forța de constrângere a statului, iar în alte cazuri nu sunt realizate în regim de putere publică și nu dispun de aplicarea constrângerii.

În anumite condiții, stabilite de Constituție, autoritățile publice (Parlamentul, Șeful statului, Guvernul, Autoritățile judecătorești) dețin și calitatea de organe publice deoarece, în limitele competențelor de care dispun, pot emite pe cale unilaterală acte obligatorii (Legi, Decrete, Hotărâri, Ordonanțe), adică pot recurge la acte de putere. Altfel spus, sunt organe de stat în structura aparatului de stat, fapt menționat de noi anterior.

Ori cum, în dreptul constituțional și dreptul administrativ este necesar a face o distincție clară între autoritate care este antrenată în exercitarea suveranității naționale și își exercită funcțiile în regim de putere publică și între organ public ca o structură componentă din cadrul autorității publice care are sarcina realizării la concret a politicii interne și externe a statului.

Revenind la funcția administrativă a statului vom concluziona că acesta nu se confundă cu funcția executivă, nu se poate pune semnul egalității între ele, prima având un conținut mai larg, cum am demonstrat anterior, în exercitarea ei sunt implicate și structuri organizatorice nestatale, autorități ale administrației publice locale, instituții publice, regii autonome, societăți comerciale, asociații și fundații, ori de servicii particulare dar de interes public (avocați, notari publici etc.)

Din aceste considerente, afirmăm că funcția administrativă a statului trebuie privită ca o funcție distinctă, alături de funcțiile legislativă, executivă și judecătorească.

2.3.1 Administrația publică subiect principal în realizarea funcției administrative a statului.

Art. 102 din Constituția României și art. 96 din Constituția Republicii Moldova stabilesc dispoziția precum că Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și *exercită conducerea generală a administrației publice*.

Anterior am menționat că conform teoriei separației puterilor în stat, precum și a doctrinei organizării statale a puterii, Guvernul, alături de Șeful statului sunt autorități executive responsabile de asigurarea politicii interne și externe a statului prin organizarea executării și executarea la concret a cadrului legislativ.

Deoarece literatura de specialitate este abundentă de diferite opinii privind rolul administrației publice în realizarea funcției executive a statului vom încerca a analiza aceste opinii pentru a clarifica funcțiile pe care le îndeplinește administrația publică.

De la bun început, trebuie să menționăm că unii autorii utilizează noțiunea de administrare publică (R.M.), iar alții de administrație publică (RO). În acest sens sunt necesare unele precizări.

Conform DEX al limbii române [36, p.13], a administra înseamnă a conduce, a cârmui, a gospodări o întreprindere, o instituție etc. Adică, prin procesul de administrare publică trebuie să înțelegem activitatea generală a statului privind realizarea interesului general al cetățenilor. Mihai Oroveanu precizând termenul a administra, susține că acesta înseamnă a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona, a controla. [85, p.26].

Deci, prin noțiunea a administra trebuie înțelese a conduce cu toate treburile statului realizând în acest scop toate funcțiile statului (politică, juridică, socială, economică, et.) prin intermediul cărora se realizează scopul și sarcina generală a statului.

În acest sens, Paul Negulescu utilizează noțiunea de regim administrativ prin care înțelegea totalitatea regulilor la care este supusă o anumită activitate în vederea realizării unui anumit scop, [92, p.49] iar Anibal Teodorescu, susține că dreptul administrativ cuprinde totalitatea normelor juridice, în conformitate cu care se exercită activitatea administrativă a statului.[9, 14]

Victor Guțuleac și Victor Balmuș exprimă opinia precum că, administrarea de stat, în sensul larg al cuvântului, (administrarea afacerilor statului), este asigurată de către toate organele statului Această administrarea se realizează în următoarele forme de activitate: legislativă, executivă și judiciară. Toate aceste forme de activitate sunt orientate la realizarea scopurilor și sarcinilor statului, dar fiecare are anumite particularități determinate de "diviziunea muncii" între organele statului. [106, p.14].

Susținem opinia precum că, prin administrare la general trebuie să înțelegem activitatea tuturor autorităților și organelor publice ale statului, care în ansamblu, sunt antrenate în realizarea scopului statului, sarcinilor pe care statul și le stabilește la anumite etape de dezvoltare. Nu împărtășim însă opinia,

precum că administrarea publică și puterea executivă pot fi utilizate ca sinonime, văzând în administrarea publică numai o activitate executivă de organizare nemijlocită a proceselor obștești în societate, orientată la executarea realizării în viață a legilor și a altor acte normative. [105, p.20, 106, p.16] .

Deja am stabilit că subiecți ai puterii executive sunt Președintele țării și Guvernul numiți în teoria dreptului constituțional ca executiv bicefal și din această perspectivă, evident ei administrează o bună parte din interesul public. Însă, nu toate organele care se ocupă de administrarea domeniului public sunt subordonate executivului bicefal. De exemplu, administrarea publică locală în România, (art. 120 din Constituție) stabilește că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice, iar în Republica Moldova (art.109 din Constituție) mai adaugă la principiile menționate în Constituția României și eligibilitatea autorităților administrației publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Din aceste reglementări constituționale putem concluziona că administrarea publică locală (ca domeniu de activitate) este autonomă, nu face parte din structura organelor executive, nu se subordonează organelor administrative centrale, nu participă la organizarea executării legilor, ea având sarcina realizarea intereselor locale a locuitorilor unei anumite circumscripții administrativ-teritoriale, interese ce țin de competențe locale (iluminarea străzilor, apeducte, canalizare, gazificare, transport public, drumuri de interes local, cimitire etc.etc.). Altfel spus administrarea domeniului public local are loc autonom, în baza legii, independent de voința autorităților executive.

Referindu-ne la noțiunea de administrație DEX-ul explică că prin aceasta se subînțelege totalitatea organelor administrative ale unui stat; administrație de stat - totalitatea instituțiilor care asigură funcționarea statului; administrație locală - consiliul municipal, orașenesc sau comunal, împreună cu primarul și (sau) prefectul; conducere politică și administrativă a unui stat, a unei regiuni etc.

Analizând ambele noțiuni, administrare și administrație observăm că ele se combină dacă noțiunea de administrație o calificăm ca o activitate ce semnifică faptul de a administra, de a gestiona, de a gospodări și organul sau organele care exercită această activitate. Organele administrației publice nu fac altceva de cât să administreze.

Paul Negulescu menționa că în realizarea funcției executive a statului se desfășoară două categorii de activități: unele de guvernare, altele de administrare, acestea din urmă reunind ”toate serviciile publice destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale, sau comunale”. [92, p.72].

Constantin Rarincescu referindu-se la a doua categorie nominalizată de Paul Negulescu o califică ca fiind o „*funcție*” administrativă care se realizează atât prin emiterea de acte juridice, cât și prin săvârșirea de acte materiale, adică prestări de servicii și efectuări de lucrări. [20, p.22].

Când se utilizează sintagma „administrație de stat” autorii o circumscriu, de regulă, la anumite organe ale statului, respectiv „organele administrației de stat”, sau la anumite servicii publice (activități) ale acestora, considerând că sintagmele „activitate administrativă” și respectiv „organe administrative”, sunt sinonime cu „activitate executivă” sau „organe executive”. [64, p.10]

Alți autori, dimpotrivă, consideră că nu se poate pune semnul de egalitate între „administrația de stat” și „activitatea executivă”, definind administrația de stat ca „activitate ce se desfășoară pentru îndeplinirea în mod practic și concret a funcțiilor statului și a sarcinilor organelor administrației de stat”. [65, p.13].

În acest sens este relevantă viziunea lui Jean Rivero care admite ideea unei diferențieri între guvern și administrație, deși delimitarea celor două noțiuni nu este ușor de efectuat. În această opinie, a guverna înseamnă a lua decizii esențiale care angajează viitorul național, în timp ce administrația este o sarcină cotidiană care nu are proporțiile celei de a guverna. Totodată, acțiunea guvernamentală și conducerea administrației publice revin acelorași subiecți, ceea ce duce la concluzia că distincția dintre cele două categorii de organe nu se poate face pe plan juridic, ea ținând de elemente extra-juridice. [136, p.15].

Aceeași opinie este împărtășită și de administrativistul german Ernst Forsthoff care referindu-se la conținutul și sfera noțiunii de administrație publică relevă că administrația se ocupă de propriile sale afaceri și, în principiu, din propria sa inițiativă. Față de justiție, a cărei datorie este aceea de a face aplicarea dreptului în cazuri determinate, datoria administrației este aceea de a modela societatea în cadrul legilor și pe baza dreptului. În felul acesta, administrația apare ca o funcție activă a statului, care are un caracter tehnic deosebit de caracterul politic al legislativului „administrația nu se justifică numai ca aparat executiv al unui sistem politic, dar și ca un girant al serviciilor publice esențiale ale vieții cotidiene.” [129, p.41-42]

Din definiția germană a administrației publice trebuie să înțelegem că administrația apare ca o putere autonomă a statului, alături de puterea legislativă și judecătorească. Ori cum, această autonomie este foarte relativă, grație faptului că prin activitatea legislativă Parlamentul stabilește pentru administrație structura, scopurile și mijloacele utilizate de aceasta. În viziunea unor autori [118, p.26] parlamentul este acela care prin diferite metode de control asupra Guvernului și asupra celorlalte organe ale administrației publice, determină o conduită a acestora în ceea ce privește realizarea administrației. Este adevărată această opinie, însă trebuie să ținem cont și de faptul că anumite principii și reguli constituționale, exact oferă un

anumit grad de autonomiei autorităților și organelor din administrația publică nepermițând imixtiunea în competențele stabilite pentru ei nici de Parlament și nici de autoritățile puterii executive.

În acest sens este relevantă opinia lui Ioan Alexandru care susține că în pofida contradictorialității opiniilor, puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcții administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică sau să se limiteze la conducerea acesteia. Din punct de vedere structural, executivul se subsemnează autorităților publice care exercită funcția executivă și nu se confundă cu administrația publică. [48, p.56]

Nu mai puțin importante sunt și viziunile lui Georges Vedel care corect afirmă că, în același timp, administrația este sarcina exclusivă a executivului, ea neputând fi exercitată nici de puterea judecătorească, nici de cea legislativă, în virtutea principiului separației puterilor în stat. [132, p.56] Mai mult de atât, o autoritate executivă (Guvernul) este autorizată prin normă constituțională cu conducerea generală a administrației publice, altfel spus îndeplinește și funcția executivă și funcția administrativă a statului.

Ori cum, unii autori, la care ne raliem și noi, consideră că administrația publică și puterea executivă nu se identifică, prima având o sferă mai largă decât cea de a doua. [88, p.32-33, 84, p.6-7].

Nu susținem în acest sens opinia exprimată de Valentin Prisăcaru care consideră că puterea executivă (administrativă) se exercită de Președinte, Guvern, ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale și organele administrației publice locale, la nivelul județelor și municipiului București, municipiilor, orașelor și comunelor. [103, p.69].

Considerăm greșită și opinia exprimată de Ion Popescu Slăniceanu care susține că pornind de la faptul că funcția executivă poartă un caracter complex, la îndeplinirea ei participă, în afara de organele administrației publice, și organisme cum sunt regiile autonome, societățile comerciale cu capital integral de stat, instituțiile particulare autorizate de lege să îndeplinească un serviciu public. [59, p.11].

Aceeași opinie greșită o exprimă și Ștefan Diaconu, precum că în România puterea executivă are în componența sa: a) Președintele României; b) Guvernul; c) ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate și d) autoritățile administrației publice locale. [100, p.268].

La fel și Dumitru Brezoianu promovează o concepție total greșită când spune că, *”În țara noastră, organe ale puterii executive sunt: Președintele României, Consiliul Suprem de Apărare al Țării, Curtea de Conturi, Serviciul Român de informații, Banca Națională a României, care sunt organe ale puterii executive dar fără a face parte din sistemul organelor de administrație publică, al căror organ suprem este Guvernul.* În final, Dumitru Brezoianu, face o concluzie, precum că sfera organelor puterii executive este mai largă decât sfera organelor administrative publice, care sunt numai un element component al

sistemului organelor puterii executive. [35, p.64]. Această opinie este diametral opusă concepție generale promovate în dreptul administrativ românesc precum că sfera administrației publice este mai largă decât a puterii executive deoarece cuprinde și subiecți care participă la administrarea domeniului public, dar care nu fac parte din structurile administrației de stat.

Deja am stabilit că funcția executivă a statului se rezumă la organizarea executării legilor, funcție îndeplinită în regim de putere publică de către autoritățile executive (Președintele, Guvernul). Organele administrației publice, și organisme cum sunt regiile autonome, societățile comerciale cu capital integral de stat, instituțiile particulare autorizate de lege să îndeplinească un serviciu public nu-și îndeplinesc funcțiile în regim de putere publică, nu dețin competențe de a organiza executarea legii, și din această perspectivă nu fac parte din structura organelor executive și deci nu îndeplinesc nici funcții executive.

Același lucru îl putem spune și despre Consiliul Suprem de Apărare al Țării, Curtea de Conturi, Serviciul Român de Informații, Banca Națională și alte organe, care au un domeniu concret pe care îl administrează (de exemplu Curtea de Conturi – modul de cheltuire a banului public), dar competențele cărora nu sunt realizate în regim de putere publică, aceste organe nu participă la organizarea executării legilor. *Activitatea acestora se înscrie perfect în funcția administrativă a statului deoarece are loc administrarea unui anumit domeniu organe publice care fac parte din administrația de stat.*

Referindu-ne la conținutul administrației publice, conform viziunii lui Charles Debbasch, aceasta este văzută ca o activitate, noțiunea de administrației publice fiind concepută în sens funcțional. Dar în același timp, deoarece noțiunea evocă un sistem de organe de stat, ea poate fi privită sub aspect organizatoric. [124, p.213]. Aceeași opinie o exprimă și Jean Rivero conceptului de administrație atribuindu-i doua sensuri, respectiv semnificația de activitate, aceea de a administra, altfel spus, de a gira o afacere, iar pe de altă parte, desemnează organele care exercită această activitate, primul fiind sensul material, iar cel de-al doilea, fiind sensul organic. [136, p.111]

Ideile lui Charles Debbasch și Jean Rivero sunt dezvoltată de Rodica Narcisa Petrescu care susține că în conformitate cu principiile Constituției României, noțiunea de administrație publică comportă un dublu sens:

- a) un sens formal-organic, care privește organizarea administrației;
- b) un sens material-funcțional, care vizează activitatea specifică administrației.

În primul sens, precizează Rodica Narcisa Petrescu, prin administrație publică se înțelege ansamblul mecanismelor (organe, autorități publice, instituții și unități publice), care pe baza și în executarea legii, realizează o activitate cu un anumit specific bine conturat. Concepută și organizată sistemic, administrația publică este alcătuită dintr-o serie de elemente componente fiecare având o structură și atribuții precis

determinate prin „lege”, între ele stabilindu-se o gamă variată de relații (colaborare, subordonare, cooperare). În cel de-al doilea sens (material-funcțional), prin administrație publică se înțelege activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor, în principal de către părțile care compun acest mecanism, urmărindu-se satisfacerea interesului general prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari. [93, p.19]

În acest sens se înscrie perfect definiția administrației publice dată de Antonie Iorgovan care vede administrația publică ca un ansamblul activităților Președintelui, Guvernului, autorităților administrației autonome centrale, autorităților administrației autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire publică legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice. [3, p.273].

Aceeași viziune este exprimată și de Anton Trăilescu care afirmă că administrația publică, în sensul de sistem de organe ale statului, este alcătuită din: Președintele României, Guvern, ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, serviciile lor descentralizate în județe, prefectul și autoritățile administrației publice locale. [6, p.15]

Ioan Alexandru cu mai multă precizie nominalizează autoritățile administrației publice de stat din România:

- Președintele;
- Guvernul;
- Administrația de specialitate: ministerele, autoritățile administrative autonome, serviciile publice deconcentrate;
- Prefectul;
- Consiliul județean;
- Consiliul local;
- Primarul;
- Serviciile publice locale. [48, p.243].

Și cercetătorul moldovean Ion Creangă care susține că administrația publică este un ansamblu de structuri administrative care se identifică în principal după organele care realizează sarcinile acestei. nominalizează:

- Președintele Republicii Moldova și Guvernul, ca autorități administrative principale care exercită conducerea generală a administrației publice;
- Ministerele ca organe centrale de specialitate ale statului chemate să traducă în viață politica Guvernului;

- Autoritățile administrative responsabile de conducerea, coordonarea și exercitarea controlului în diverse domenii;
- Organele administrației publice desconcentrate în teritoriu; organele administrației publice locale și alte autorități descentralizate;
- Întreprinderile de stat și municipale;
- particularii *investiți cu atribuții de putere publică*. [60, p.43]

Important de menționat, deși Guvernul apare în două ipostaze, pilon central al puterii executive, precum și pilon principal al administrației publice, funcțiile exercitate de acesta nu se intercalează. În calitate de autoritate executivă Guvernul organizează executarea și asigură executarea la concret a legilor, iar în calitate de conducător general al administrației publice, prin structurile care i se subordonează, dar nu fac parte din puterea executivă, și structurile cu care colaborează (administrația publică locală) asigură administrarea domeniului public al statului.

Constituțiile României și a Republicii Moldova stabilesc că guvernul exercită conducerea generală a administrației publice, important de menționat că guvernul, cu anumite structuri publice din sistemul administrației publice se află în raporturi de colaborare și nu subordonare. Din această categorie fac parte: Consiliul județean (Consiliul raional în R.M.); Consiliul local; Primarul; Serviciile publice locale (descentralizate) care conform prevederilor constituționale (art.120 Constituția României, art.109 Constituția R.M.) beneficiază de autonomie locală și descentralizare a serviciilor publice. Deoarece constituția a scos anumite autorități publice locale din subordinea guvernului, grație faptului că acestea nu participă la exercitarea funcției executive a statului, ajungem la concluzia că ele dețin un anumit grad de autonomie în sistemul administrației publice.

Astfel, în virtutea celor relatate mai sus, vom defini administrația publică ca *o putere autonomă a statului, constituită dintr-un ansamblu de autorități și organe publice, investite prin lege cu o anumită competență în scopul administrării domeniului public al statului, punând în aplicare în acest scop cadrul legislativ - normativ care reglementează importante relații ce țin de realizarea funcției administrative a statului*.

2.3.2 Sistemul și structura administrației publice.

Sistemul administrației publice. În scopul identificării funcției administrative a statului este necesar o analiză a sistemului administrației publice și a principiilor în baza cărora acest sistem funcționează. Victor Popa menționează că pentru o mai bună înțelegere a rolului, funcțiilor și competențelor cu care sunt investite autoritățile publice din stat este necesar a clarifica unele probleme ce țin de sistem deoarece, și

această expresie este întâlnită frecvent în vocabularul juridic (sistem politic, sistem administrativ, sistem al administrației publice). Problema este de o importanță majoră deoarece un sistem ajustat și bine pus la punct trebuie să funcționeze eficient, iar în cazul în care se observă diferite ineficiențe este necesar de a găsi elementele din sistem care funcționează prost și nu schimbare sistemului prin diferite reforme, ceea ce se întâmplă mereu în Republica Moldova. [107, p.330].

Referindu-ne la noțiunea de sistem, din multiplele definiții la acest subiect, îl vom cita pe Ion Deleanu care susține că sistemul este un obiect complex, alcătuit dintr-un număr de elemente, deci un ansamblu organizat. Elemente ce comportă ca părți în raport cu sistemul cu care se integrează, și ca sisteme în raport cu propria or structură. Fiecare sistem, relevă Ion Deleanu, precum și fiecare din elementele sale componente, are una sau mai multe funcții caracteristice, dependente de structură, dar cu valoare contributivă la autoreglarea sistemului. [61, p.106]

Dacă ne referim la sistemul administrației publice deja am nominalizat subiecții care fac parte din acest sistem: Președintele Republicii Moldova și Guvernul, ca autorități administrative principale care exercită conducerea generală a administrației publice; Ministerele ca organe centrale de specialitate ale statului chemate să traducă în viață politica Guvernului; autoritățile administrative responsabile de conducerea, coordonarea și exercitarea controlului în diverse domenii; organele administrației publice desconcentrate în teritoriu; organele administrației publice locale și alte autorități descentralizate; întreprinderile de stat și municipale; particularii investiți cu competențe de prestare a unor servicii publice.

Structura administrației publice . În virtutea faptului că elementele componente ale sistemului sunt ordonate într-o anumită ordine trebuie să înțelegem că este vorba de o structură determinată de anumiți factori. Noțiunea de structură, susține Charles Eisenemann, desemnează ordonarea unor părți care formează un întreg.[125, p.262]. Deci, prin structură trebuie să înțelegem modul în care sunt ordonate elementele unui sistem și relațiile ce se stabilesc între acestea, în procesul realizării funcțiilor sistemului respectiv. [50, p.33] Abordând administrația publică din viziunea structuralistă, Corneliu Manda, constată că termenul de structură curent folosit are aceeași semnificație cu cel de organizare administrativă, în sensurile sale fundamentale. [24, p.20]

Dacă ne referim la administrația publică ca sistem, evident, obiectul important de activitate și conținutul vast pe care îl posedă, necesită un sistem bine structurat și ordonat atât pe verticală cât și pe orizontală. În acest scop sunt utilizate mai multe criterii, cum are fi: criteriul teritorial, criteriul funcțional, organizarea administrativ-teritorială [48, p.237], criteriul material. [107, p.365]

Criteriul teritorial. Din dreptul constituțional este cunoscut faptul că teritoriul constituie cadrul natural, geografic al structurii de stat și este factorul comun atât pentru structura de stat cât și pentru

organizarea administrativă a teritoriului. În acest scop, organele administrației publice sunt constituite în raport de teritoriul statului și în funcție de unitățile administrativ teritoriale ale acestuia. Criteriul teritorial permite divizarea administrației publice în *administrație publică centrală* (Guvern, ministere, prefecti, servicii publice desconcentrate) și administrație publică locală (consilii județene (raionale), consilii comunale, consilii municipale, primari, servicii publice descentralizate).

Organizarea administrativă a teritoriului. Structura teritorială a administrației publice se află în raport direct cu organizarea administrativ teritorială deoarece numărul elementelor din structura sistemului, și eficiența sistemului la general depinde de numărul unităților administrativ-teritoriale a statului respectiv. Astfel teritoriul României, în conformitate cu prevederile Legii nr.2 din 16 februarie 1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România [67], este delimitat în 41 de județe și municipiul București, iar Republica Moldova este delimitată în 32 de raioane și municipiul Chișinău și Bălți și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia ca unități administrativ-teritoriale de nivelul doi. Conform Legii Nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova[79], raionul este o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale. Orașul în care își are sediul consiliul raional este numit oraș-reședință. Raionul poartă denumirea orașului-reședință

Cât privește numărul de unități administrativ-teritoriale de primul nivel – comunele, în România sunt înregistrate – 2859 comune, 320 orașe, 14 orașe-municipii de rangul I. În Republica Moldova sunt înregistrate 5 municipii, și 914 localități care au statut de sat-comună.

Experiența multor țări a demonstrat că progresul general al societății este indisolubil legat de organizarea rațională a teritoriului iar în raport cu acesta și a administrației prin care trebuie înțeles și conținutul activității diferitor autorități publice. [109, p.11].

Deoarece Republica Moldova a revenit la organizarea administrativ-teritorială din perioada sovietică, Victor Popa relevă că revenirea la vechea structură administrativ-teritorială, (32 raioane) va sorti administrația publică locală din republică la un eșec total. Ar trebui să se ia în considerație faptul că, odată cu majorarea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul doi se va mări și aparatul birocratic, care cât nu la-i reduce are tendința de a supraviețui, de a se renaște din cenușă ca pasărea *Feunix*, este imun la orice fel de încercări de al diminua. Ar trebui să conștientizăm și faptul că corupția, protecționismul și alte vicii ale aparatului birocratic, cu care se confruntă astăzi R.M., nu au șanse de a fi diminuate, deoarece se vor extinde în continuare. Apoi, susține Victor Popa, odată cu micșorarea dimensiunilor se va micșora considerabil și potențialul economic al noilor formațiuni, bugetele proprii nu vor mai fi în stare să asigure necesitățile stringente ale populației. În rezultat, aceste formațiuni vor deveni

totalmente dependente de bugetul de stat, de demnitarii de stat de diferite nivele, iar autonomia locală se va transforma din nou într-o perspectivă de viitor îndepărtat. [109, p.16].

Criteriul funcțional sau al competenței materiale. La baza criteriului funcțional se află autonomia funcțională. Potrivit acestui principiu, părțile componente ale sistemului administrației publice trebuie să dispună de autonomie în funcționalitatea lor. Criteriul funcțional sau al competenței materiale demonstrează ce fel de activitate desfășoară diferite părți componente ale acestui sistem. Structura pe specific de activitate (funcțională) a sistemului autorităților administrației publice, relevă Ioan Alexandru, are o însemnătate deosebită, deoarece în mare măsură, de modul cum este așezată această structură depinde eficiența activității acestora. Spre exemplu, se consideră a fi deosebit de importantă, în această ordine de idei, problema stabilirii numărului optim, cât mai aproape de nevoile reale, de ministere și organe centrale de specialitate ale administrației publice, cunoscut fiind faptul că atât un număr prea mic, cât și unul prea mare de ministere poate crea dificultăți în capacitatea de administrare a autorităților administrației publice. [48, p.340].

Și autorii autohtoni, Victor Mocanu și Valeriu Munteanu susțin că după criteriul competenței materiale, autoritățile (organele) administrației publice se clasifică în următoarele categorii:

a) autorități (organe) ale administrației publice cu competență generală, care au atribuții în toate sau aproape în toate domeniile și ramurile de activitate a administrației publice. Din această categorie fac parte: Guvernul, consiliile locale și raionale;

b) autorități (organe) ale administrației publice cu competență de specialitate, adică autorități (organe) ale administrației publice care au atribuții într-o singură ramură sau într-un domeniu concret de activitate a administrației publice. Aceste autorități (organe) ale administrației publice sunt create pentru a exercita doar o latură de specialitate a administrației publice, ele activează în domenii, ramuri concrete de activitate. Sunt *autorități (organe) ale administrației publice de specialitate*: ministerele, organele de specialitate ale administrației publice centrale care se organizează în subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale organelor de specialitate ale administrației publice centrale care sunt organizate în unitățile administrativ-teritoriale în care funcționează și serviciile publice locale și raionale. [150, p.18]

În concluzie vom menționa că structura sistemului administrației publice și de aici și eficiența sistemului, se află în raport direct cu stabilirea numărului optim de organe ale administrației publice centrale, cât și a celei locale, cu competența materială stabilite pentru elementele sistemului, precum și cu mărimea “aparaturii birocratice” de care depinde funcționalitatea sistemului.

În calitate de legeferenda propunem pentru Republica Moldova, în mod prioritar, a reorganiza sistemul administrativ-teritorial, lichidând raioanele de tip sovietic ca unități administrativ-teritoriale de nivelul doi și a delimita teritoriul statului în regiuni capabile să se administreze și să dezvolte teritoriul din punct de vedere economic, social și edilitar.

2.3.3 Principii generale în organizarea administrației publice.

Este știut că noțiunea de *principiu* se explică ca o necesitate de a desemna un element fundamental, o idee, o lege de bază pe care se întemeiază o teorie științifică, un sistem politic etc. Principiile generale ale unui sistem constituie ansamblul propozițiilor directoare cărora le sunt subordonate atât structura, cât și dezvoltarea sistemului. [58, p.347]

Principiul legalității. În identificarea principiilor de organizare a administrației publice vom începe cu principiul legalității care presupune înfăptuirea tuturor funcțiilor poprii organelor de stat și persoanelor oficiale în strictă conformitate cu legile și actele subordonate legii în vigoare, conform competenței prevăzute pe cale legislativă. El înseamnă, susține Gheorghe Avornic, asigurarea aplicării stricte și neabătute de către organele, organizațiile și instituțiile care le sunt subordonate, a actelor normative juridice în vigoare, a combaterii tuturor încălcărilor de drepturi și libertăți ale cetățenilor. Baza legalității o constituie Constituția – Legea supremă a statului. [42, p.102]. În acest sens și normele constituționale ale României și a Republicii Moldova fixează principiul legalității stabilind: art.1 (5) din Constituția României – *"În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie"*; art.16 (2) *"Nimeni nu este mai presus de lege"*; art.7 din Constituția Republicii Moldova - *"Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică"* [26, 27].

Centralizarea în administrația publică. Prin centralizarea administrativă se subînțelege un sistem administrativ în cadrul căruia exercitarea atribuțiilor administrative este efectuată numai de la centru, de autoritățile centrale în frunte cu Guvernul. Sinonim la centralizare ar însemna concentrare, adică o concentrare de competențe în mâna unor autorități centrale și care prevede un sistem strict de subordonarea ierarhică în sistemul administrației publice.

Evident, în structura administrației publice centrale se aplică principiul centralizării, deoarece toate elementele componente din structura acestei administrații se află în subordonare directă Guvernului. Apoi, centralizarea asigură o funcționare coordonată, promptă și eficientă a serviciilor publice. Funcționarea pe principiul subordonării ierarhice a serviciilor publice are drept consecință înlăturarea suprapunerilor de același nivel, precum și a paralelismelor. Conducerea centralizată, în principiul subordonării ierarhice este asigurată prin diferite metode de control administrativ organizate de autoritățile administrației publice centrale.

În același timp, concentrarea, la nivel central, a modului de conducere a unor servicii publice de interes local va avea ca urmare supraaglomerarea autorităților centrale ceea ce ar duce la rezolvarea cu

întârziere și superficialitate a problemelor care s-ar rezolva mai operativ și mai bine de către autoritățile locale. [149]

Desconcentrarea administrativă. Practica internațională a demonstrat că în organizarea administrativă a unui stat nu poate fi vorba numai de centralizare, mai existând și alte principii în bază cărora trebuie organizată administrația publică. Prin desconcentrare se înțelege transfer de atribuții, de putere de decizie, de servicii, de mijloace de la nivel central către un plan local în favoarea unor agenți de stat locali. [133, p.72, 120, p.158]

În acest sens, prof. Anibal Teodorescu atribuie desconcentrării administrative capacitatea de a lărgi atribuțiile agenților puterii centrale așezați în județe și comune\ [8, p.247]. În realitate, această lărgire a atribuțiilor este o formă a centralizării, se situează în cadrul ei și este totalmente străină descentralizării. [120, p.158]

Ioan Vida vede în desconcentrare un paliativ adus principiului centralizării, în a cărui virtute se încearcă evitarea consecințelor negative ale centralizării statale stricte, iar sistemul administrativ își păstrează caracteristicile de sistem centralizat, deoarece autoritățile de stat locale sunt prelungirile teritoriale ale administrației centrale. [51, p.18].

Cât privește deciziile adoptate de organele desconcentrate, ele întotdeauna se adoptă în numele statului, acesta păstrând controlul ierarhic asupra activității lor privind legalitatea și oportunitatea actelor adoptate.

Desconcentrarea nu creează agenți administrativi independenți, ea deplasează numai locul puterii de decizie, este deci, o variantă a centralizării și nu un aspect al descentralizării.

În scopul comparației diferenței dintre centralizare și desconcentrare se înscrie perfect celebra expresie formulată de francezul Odilon Barrot : "*aceasta este întotdeauna același ciocan care lovește, dar al cărui mâner este scurtat*". [147]

Descentralizarea administrativă.

Descifrarea aspectelor legate de centralizare-descentralizare și înțelegerea sa corectă de către politicieni, teoreticieni și practicieni, inclusiv de către cetățeni, care sunt cei "administrați", este cu atât mai necesară acum în România cu cât ea se află în plin proces de tranziție de la o structură puternic centralizată a administrației publice la una descentralizată, autonomă, fundamentată de principiile democratice ale statului de drept. [89, p.43].

Din expunerile teoretice a opiniilor ce reprezintă descentralizarea administrativă vom nominaliza următoarele: delegare a unor atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși [137, p.76], divizare a muncii administrative, organizate pe pluralitatea centrelor decizionale autonome, adică

pe multiplicitatea organismelor dotate cu personalitate juridică, [138, p.28] ca tehnici prin care o persoană juridică care dorește să instituie o altă persoană juridică, distinctă de ea, conferindu-i dreptul la gestiunea autonomă a intereselor proprii. [130, p.133]

Generalizând aceste definiții ne raliem opiniei lui Charles Debbash, care susține că descentralizarea semnifică acea organizarea administrativă care admite colectivităților umane (sau serviciilor publice) să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le atribuie personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare. [124, p.60]

Descentralizarea este necesară deoarece la nivelul colectivităților locale unite în unități administrativ-teritoriale se pot rezolva în condiții mai bune interesele locale, serviciile publice locale putând fi conduse mai bine de către autoritățile locale într-un regim în care acestea nu au obligația să se supună ordinelor și instrucțiunilor venite de la administrația publică centrală. Măsurile și deciziile pot fi luate mai operativ de către autoritățile locale, opinează Lilia Rotaru, iar resursele materiale și financiare și chiar forța de muncă pot fi folosite cu mai mare eficiență și să răspundă unor nevoi prioritare pe care autoritățile locale le cunosc mai bine decât autoritățile centrale. [83, p.43].

Principiul descentralizării administrative în România și Republica Moldova este reglementat prin normă constituțională (art.120 Constituția RO și art.109 Constituția RM), norme care în continuare sunt dezvoltate prin legi speciale. Astfel, în România se aplică Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006 [68] care în art.3 stabilește Principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare, cum ar fi:

a) principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară;

b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate;

c) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică;

d) principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;

e) principiul echității, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică;

f) principiul constrângerii bugetare, care interzice utilizarea de către autoritățile administrației publice centrale a transferurilor speciale sau a subvențiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

Art.5 din legea menționată stabilește că, transferul competențelor este fundamentat pe analize de impact și realizat pe baza unor metodologii specifice și a unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în colaborare cu Ministerul Administrației și Internelor și structurile asociative ale autorităților administrației publice locale.

În Republica Moldova norma constituțională - art.109, este dezvoltată de Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativ[80] care la fel ca și legea României, stabilește următoarele principii ale descentralizării administrative:

a) principiul autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice; b) principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția

autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice;

c) principiul echității, care presupune garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru ași atinge obiectivele în realizarea competențelor lor;

d) principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege;

e) principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;

f) principiul solidarității financiare, care presupune susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale, în special prin aplicarea unor mecanisme de repartizare financiară echitabilă; g) principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative;

h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilități reale de cooperare între guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă;

i) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale, care presupune, în limitele competențelor ce le revin, obligativitatea realizării unor standarde minime de calitate stabilite de lege la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică de care sunt responsabile

Comparând ambele reglementări legislative, putem conchide că, în linii generale, stabilesc cadrul general de reglementare a descentralizării administrative pe baza unor reguli clare privind repartizarea competențelor între autoritățile publice.

După cum putem observa din conținutul principiilor enunțate descentralizarea administrativă oferă colectivităților locale o autonomie în administrarea intereselor publice locale. Ion Deleanu în acest sens susține că descentralizarea semnifică autoadministrarea, care este mai amplă și mai profundă decât descentralizarea, exprimând o filosofie democratică și liberă [61, p.43].

Este necesar să subliniem că o puternică influență asupra dezvoltării principiului (descentralizării) autonomiei locale l-au avut diferite documente internaționale, ratificate de România și Republica Moldova, printre care vom nominaliza: Declarația Universală a Drepturilor Omului; Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptate de adunarea Generală a O.N.U., respectiv la 10.12.1948 și 16.12.1966; documentul Reuniunii de la Copenhaga al Conferinței pentru dimensiunea Umană a C.S.C.E. care stipulează dreptul oricărei persoane de a lua parte la conducerea treburilor publice ale țării sale, direct sau prin reprezentanți liberi aleși, iar voința poporului trebuie să constituie baza puterii de stat [37].

În acest context, Consiliul Europei a cristalizat acest drept al colectivităților locale prin adoptarea la 15.10.1985 a Cartei Europene a autonomiei locale, în care autonomia locală este definită ca drept și capacitate a colectivităților locale de a rezolva și gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației o parte importantă din treburile publice [30].

2.4. Concluzii la Capitolul 2

1. Funcția statului, în general, reprezintă o direcție de activitate, o sarcină a unei autorități publice, care este prestată în mod regulat și organizat și care trebuie să fie generată de o necesitate a societății;

2. Funcțiile generale ale statului reflectă totalitatea direcțiilor de activitate a statului, o armonizare a activității administrative a statului cu alte asociații neguvernamentale, inclusiv private care

participă la realizarea intereselor generale prin diferite metode acceptate de stat, (prestare de servicii) care în ultimă instanță, alături de instituțiile statului participă la funcționarea sistemului politic și juridic a statului;

3. Competența nu se confundă cu funcția care reprezintă un ansamblu de atribuții, drepturi și obligații cu care este înzestrată o autoritate publică, un organ public sau un funcționar public pentru a realiza o anumită sarcină a statului de care este responsabil;

4. Executivul sau puterea executivă desemnează acea funcție a statului care asigură organizarea executării legii, punerea în aplicare a legii prin organizarea executării. Această funcție statală este exercitată în regim de putere publică de către Șeful statului și Guvern prin ordonarea acțiunii administrației publice, impulsionează procesul legislativ prin elaborarea proiectelor de acte legislative, precum și legiferarea proprie prin adoptarea de ordonanțe;

5. Autoritatea publică este o instituție politică, constituită în mod direct sau indirect de către popor, antrenată în exercitarea puterii de stat, investită în acest scop de Constituție cu anumite competențe pentru a îndeplini anumite funcții de guvernare a țării în regim de putere publică și care se bucură de o anumită autoritate și prestigiu în societate;

6. Organul public este un element constitutiv, face parte din structura unei autorități publice, (comisii, consilii, ministere, regii, servicii etc.), înzestrat cu anumite competențe stabilite în scopul realizării politicii interne și externe a statului, competențe care în unele cazuri sunt asigurate de forța de constrângere a statului, iar în alte cazuri nu sunt realizate în regim de putere publică dar nu dispun de aplicarea constrângerii;

7. Funcția administrativă a statului trebuie privită ca o funcție distinctă, alături de funcțiile legislativă, executivă și judecătorească. Această funcție nu se confundă cu funcția executivă și nu se poate pune semnul egalității între ele deoarece, prima are un conținut mai larg, în exercitarea ei sunt implicate și structuri organizatorice nestatale, autorități ale administrației publice locale, instituții publice, regii autonome, societăți comerciale, asociații și fundații, ori de servicii particulare dar de interes public (avocați, notari publici etc.);

8. Guvernul apare în două ipostaze, pilon central al puterii executive, precum și pilon principal al administrației publice, dispunând de funcții separate în realizarea puterii executive și a administrației publice. În calitate de autoritate executivă Guvernul organizează executarea și asigură executarea la concret a legilor, iar în calitate de conducător general al administrației publice, prin structurile care i se

subordonează, dar nu fac parte din puterea executivă, și structurile cu care colaborează (administrația publică locală, sectorul privat în exercitarea unor servicii publice) asigură administrarea domeniului public al statului;

9. Administrația publică reprezintă o putere autonomă a statului, constituită dintr-un ansamblu de autorități și organe publice, investite prin lege cu o anumită competență în scopul administrării domeniului public al statului, punând în aplicare în acest scop cadrul legislativ - normativ care reglementează importante relații ce țin de realizarea funcției administrative a statului;

10. Din sistemul administrației publice a României și Republicii Moldova fac parte: Guvernul, ca autorități administrative principale care exercită conducerea generală a administrației publice; ministerele ca organe centrale de specialitate ale statului chemate să traducă în viață politica Guvernului; autoritățile administrative responsabile de conducerea, coordonarea și exercitarea controlului în diverse domenii; organele administrației publice desconcentrate în teritoriu; organele administrației publice locale și alte autorități descentralizate; întreprinderile de stat și municipale; particularii investiți cu competențe de prestare a unor servicii publice;

11. Structura sistemului administrației publice și de aici și eficiența sistemului, se află în raport direct cu stabilirea numărului optim de organe ale administrației publice centrale, cât și a celei locale, cu competența materială stabilite pentru elementele sistemului, precum și cu mărimea “aparaturii birocratice” de care depinde funcționalitatea sistemului;

12. În calitate de legeferendă considerăm necesare următoarele :

a) pentru Republica Moldova, în mod prioritar, este necesar a reorganiza sistemul administrativ-teritorial, lichidând raioanele de tip sovietic ca unități administrativ-teritoriale de nivelul doi și a delimita teritoriul statului în regiuni capabile să se administreze și să dezvolte teritoriul din punct de vedere economic, social și edilitar;

b) atât pentru România, cât și pentru Republica Moldova pentru a institui un sistem eficient de administrație publică se face necesar a reduce numărul excesiv de mare a organelor centrale de specialitate a administrației publice, micșorând aparatul birocratic și eficientizând activitatea noilor structuri prin funcții și competențe strict necesare.

3. POZIȚIA ȘEFULUI STATULUI ÎN STRUCTURA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.

3.1 Particularități ale instituției șeful statului .

Instituția șefului statului face parte din mecanismul prin care se exercită puterea de stat, sau altfel spus suveranitatea națională. Șeful statului, în toate regimurile politice, este organul oficial, care formal ocupă locul de vârf în ierarhia instituțiilor statale antrenate în exercitarea suveranității. Rolul acestei instituții, în mod universal include personificarea continuității și legitimității statului, cât și exercitarea puterilor politice, a funcțiilor și obligațiilor oferite șefului de stat, potrivit constituției și legislației în vigoare [102, p.417]. Conform viziunii exprimate de către Alain Monchablon, șeful de stat sa impus din necesitatea existenței ”unui arbitru național... însărcinat cu asigurarea funcționării normale a instituțiilor, care să aibă dreptul să recurgă la judecata poporului suveran, care să răspundă, în caz de pericol major, de independența, onoarea, de integritatea statului. [11, p.73]

Important de reținut, în cadrul celor trei ramuri ale puterii de stat, instituția șefului de stat se încadrează plenar în puterea executivă, și conform expresiei plastice a lui Alexandru Arsene, acesta este ”capul” acesteia. [12, p.323]

De la stat la stat instituția șefului statului diferă prin modul de organizare, alegere, funcții și competențe. O influență foarte mare asupra acestei instituții o are forma de guvernământ, care se află în raport direct cu funcțiile și competențele pe care le îndeplinește șeful statului.

În literatura de specialitate este unanim recunoscut faptul că după forma de guvernare statele se împart în monarhii și republici.

Monarhia reprezintă o succesiune la putere după anumite reguli. În acest sens sunt foarte relevante afirmațiile constituționalistului francez Charles Cadoux care spunea: „Coroana se transmite succesorului monarhului care, în principiu, nu are altă alternativă în afara acceptării tronului”. [127, p.242].

Monarhia parlamentară contemporană este forma de guvernare caracterizată printr-o autoritate redusă a monarhului deoarece, parlamentul formează guvernul pe baza majorității parlamentare. Pentru monarhiile parlamentare este caracteristică frază „*monarhul domnește dar nu guvernează*”. Mai mult de atât, actele monarhului trebuiesc contrasemnate de unii membri a guvernului, ceea ce înseamnă că responsabilitatea o poartă nu cel care a semnat actul ci cel care la contrasemnat.

Republica, este apusul monarhiei deoarece, puterea fiind un lucru public, nu poate fi dată cuiva pe viață sau transmisă prin ereditate, ea este exercitată de către cei căror această putere le aparține, adică de însuși poporul care se autoguvernează prin forme și metode specifice, [107, p.84] altfel spus, deținătorii

puterii exercită această putere nu în virtutea unui drept propriu (drept divin, ereditar), ci în virtutea unui mandat conferit de către corpul social. [61, p.45]

Republica în diferitele variații ale sale, este avantajoasă prin faptul că, la un anumit moment, șeful statului poate fi schimbat, astfel evitându-se uzurparea puterii și exercitarea ei necontrolată. În calitate de dezavantaj servește faptul că în republici au loc bătălii crâncene pentru puterea executivă, iar de aici și instabilitate politică a instituției, adese ori crize politice.

După felul în care se aleg organele supreme ale statului în special șeful de stat, republica se clasifică în: prezidențială, semi-prezidențială, parlamentară și regim special de adunare. Unii autori se limitează numai la republică prezidențială și parlamentară. [54, p.130].

Specific este faptul că în regimurile politice republicate structura executivului îmbracă două forme, executiv monist și executiv dualist. [47, p.551].

Astfel, *regimurile prezidențiale* se caracterizează prin existența unui executiv *monist* sau *monocefal*, reprezentat numai de șeful de stat, care numește și revocă, în mod arbitrar, miniștrii. Prin urmare, întreaga putere executivă este concentrată în mâinile Președintelui (exemplu SUA).

În celelalte regimuri politice democratice (republică semi-prezidențială), executivul este *dualist* sau *bicefal*, fiind constituit din *Guvern* - al cărui șef deține un rol esențial în cadrul acestuia și poartă răspundere politică pentru activitatea sa, și din *șeful statului*, care nu poartă responsabilitate politică pentru activitatea pe care o desfășoară.

Ioan Muraru vine cu o explicație la această formă de guvernare spunând că șeful statului, în statele organizate pe teoria separației puterilor în stat, sistemul statal construit pe cele trei mari „puteri, „ramuri” și anume: puterea legiuitoare, puterea executivă și puterea judecătorească, șeful statului este încadrat, de regulă, în puterea executivă, de unde și exprimările frecvent utilizate de „șeful puterii executive” sau „șeful executivului” etc. [54, p.444]

Executivul bicefal este caracteristic pentru *republica semi-prezidențială*, și ca formă de guvernare este o derivată de la regimul prezidențial și se manifestă prin faptul că șeful statului ales prin vot universal, îndeplinește numai funcțiile de șef de stat, iar în funcția de șef de guvern este numită, după anumite proceduri, o altă persoană.

Și în *republica parlamentară* executivul este bicefal însă, se caracterizează prin faptul că șeful statului este ales de către parlament, sau conform unor proceduri speciale de către reprezentanții mai multor adunări reprezentative. (Italia, Austria, Germania, Finlanda). Funcțiile șefului statului sunt aproape identice cu cele din regimul semi-prezidențial însă, în virtutea faptului că șeful statului este ales de către

parlament, poziția sa în raport cu parlamentul se consideră mai inferioară, deși funcțiile pe care le realizează sunt identice.

Victor Duculescu susține că acest tip de republică îl putem compara cu monarhia parlamentară care se evidențiază cu un monarh care reprezintă mai mult un simbol al statului. Și aici, președintele republicii este o figură mai mult decorativă, având atribuții de reprezentare și protocol, și un rol politic minor, ce este depășit, pe departe, de poziția proeminentă a primului ministru. [104, p.47]

Ori cum, considerăm că nu trebui să se înțeleagă că în republica parlamentară șeful statului este subordonat parlamentului. Ca și în regimul prezidențial sau semi-prezidențial șeful statului nu poartă răspundere politică pentru activitatea sa, el poate fi demis din funcție numai în anumite cazuri prevăzute de constituție. Ca și în regimul semi-prezidențial Guvernul în frunte cu prim-ministrul poartă răspundere politică în fața parlamentului pentru activitatea sa prin demisie (moțiune de cenzură).

Regimul de adunare, reprezintă o formă unică, exclusivă Elveției, poate fi întâlnit și sub denumirea „Directorial”, se caracterizează prin inegalitatea autorităților care exercită puterea, (parlamentul și guvernul) în lipsa funcției șefului de stat. Conform Constituției Elveției federale, adoptată la 28 mai 1848, Adunarea Federală (parlamentul) constituie autoritatea supremă. Puterea executivă este exercitată de Consiliul Federal (Guvernul) compus din membrii numiți de Adunarea Federală pe un termen de 4 ani. Consiliul Federal nu este un șef de stat și nici Președintele Consiliului nu îndeplinește atribuții de șef de stat. [107, p.85].

Încercând o generalizare a formelor de guvernare Ion Guceac exprimă opinia, la care ne raliem și noi, precum că republica este o formă de guvernare mai democratică decât monarhia, iar prezidențialismul, este de regulă, o dovadă a democratismului. [63, p.375].

În final vom menționa că instituția șefului de stat, al cărui loc și pondere variază după tipologia constituției, după natura regimului politic sau după anumite particularități naționale, face partea din structura executivului și este investit cu funcții specifice ce exclud responsabilitatea lui politică pentru funcțiile pe care le exercită.

3.2 Funcțiile șefului statului

Locul șefului statului în structura puterii de stat este determinat de funcțiile și atribuțiile cu care acesta este investit. În literatura de specialitate unanim este recunoscut faptul că șeful statului face parte din structura executivului (puterii executive) și cum deja am menționat anterior, el are calitatea de șef al puterii executive sau șef al executivului. Bineînțeles, în structura regimului politic, în baza teoriei

separației puterilor în stat, șeful statului ocupă o treaptă puțin mai superioară de cât guvernul, chiar dacă ambele instituții se bucură de o anumită autonomie și nu se află în relații de subordonare.

Explicând poziția șefului statului ca șef al executivului Tudor Drăganu demonstrează că acesta numește în funcție pe primul ministru și miniștrii, prin decretul său revocă și numește în anumite condiții membrii Guvernului. Conform prevederilor art.104 (1) din Constituția României Primul-ministru, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui României, jurământul prevăzut la articolul 82. Iar art.98 (6) din Constituția R.M. prevede expres faptul că în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului. Evident că, în această situație, în care numirile în calitate de prim ministru și membru al Guvernului, precum și revocările miniștrilor, sunt într-un anumit fel, dependente de voința șefului statului, acesta se plasează pe o treaptă puțin mai superioară în structura puterii executive, conferindu-i-se calitatea de șef a acestei autorități.

În literatura de specialitate există mai multe opinii privind clasificarea funcțiilor șefului statului. Astfel, Ion Deleanu, referindu-se la norma constituțională, art.80 din Constituția României, care prevede că: *Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării. Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice*, conturează trei funcții președințiale: *funcția de reprezentare, funcția de garant, funcția de mediere*. [62, p.718]. Aceeași opinie este promovată și de Genoveva Vrabie care analizând atribuțiile Președintelui României susține că acesta îndeplinește un triplu rol, respectiv trei funcții fundamentale, și anume: 1) de reprezentare, 2) de apărare, sau garantare a unor valori fundamentale ale poporului român, 3) de mediere sau arbitra. [43, p.270].

O altă modalitate de clasificare a funcțiilor șefului statului este promovată de Victor Popa care, împarte funcțiile șefului statului în două mari categorii: 1) funcții cu titlul principal și 2) funcții secundare[107, p.340-341]. În prima categorie autorul încadrează funcțiile care revin din principiul separației puterilor în stat, cum ar fi: funcția de reprezentare, funcția de garant al suveranității și independenței naționale. În categoria a doua sunt nominalizate: funcția guvernamentală și funcția de control.

Alexandru Arsene are o viziune proprie asupra clasificării funcțiilor șefului statului, divizându-le și el în două mari categorii: 1) funcții exclusive în care include: funcția reprezentativă; funcția de garant și funcția de mediere. În categoria a doua - funcții complementare sunt incluse funcțiile guvernamentale. [12, p.324].

Nu vom intra în polemică științifică privind clasificarea funcțiilor șefului statului, vom menționa doar că în calitate de autoritate publică antrenată în exercitarea suveranității naționale el își exercită funcțiile și atribuțiile în regim de putere publică, grație faptului că potrivit normei constituționale, art.100 din Constituția României, în exercitarea atribuțiilor sale, Președintele României emite decrete care se publică în Monitorul Oficial al României. Constituția Republicii Moldova, în acest sens este și mai concretă deoarece în art. 94 indică că înafara de faptul că decretele prezidențiale se publică în Monitorul Oficial, acestea sunt obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului.

În exercitarea funcției executive, (organizarea executării legilor) rolul Șefului statului se rezumă la obligația de promulgare a legilor și aplicarea dreptului de veto, adică întoarcerea legii în Parlament pentru modificare, sau reexaminare în cazul în care parlamentul nu va ține cont de obiecțiile Președintelui, aceasta fiind o șansă pentru executiv a respinge legea adoptată de Parlament.

În România, conform art. 86 din Constituție Președintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită, iar art.87 îi pune la dispoziție posibilitatea de a lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbate probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și, la cererea primului-ministru, în alte situații. Președintele României prezidează ședințele Guvernului la care participă.

În Republica Moldova, conform prevederilor constituționale Șeful statului dispune de dreptul de promulgare a legilor și dreptul de veto asupra legilor la care are obiecții. Cât privește consultarea Guvernului, posibilitatea de a lua parte la ședințele Guvernului, prezidarea ședințelor Guvernului la care participă, aceste competențe au fost abrogate din textul constituțional odată cu schimbarea formei de guvernare în anul 2000.

3.2.1 Funcția administrativă a șefului statului

Evident, înafara de funcția executivă Șeful statului îndeplinește și alte funcții la care ne-am referit anterior, grupându-le și clasificându-le după anumite criterii. Făcând o analiză riguroasă a funcțiilor realizate de Șeful statului observăm că o parte din acestea contribuie la realizarea funcției executive, iar altă parte la realizarea funcției administrative .

Considerăm că funcțiile nominalizate de noi supra - *funcția de reprezentare, funcția de garant, funcția de mediere, funcția guvernamentală, funcția de control*, indiferent de clasificarea sau gruparea lor, sunt funcții administrative deoarece, pentru fiecare din ele există un anumit domeniu care este administrat de Președinte.

Anterior am demonstrat că *funcția* reprezintă o direcție de activitate, o sarcină a unei autorități publice, care este prestată în mod regulat și organizat, iar administrare la general trebuie înțeleasă ca activitate a autorităților și organelor publice ale statului, care în ansamblu, sunt antrenate în realizarea scopului statului, sarcinilor pe care statul și le stabilește la anumite etape de dezvoltare.

La fel a fost demonstrat că executivul îndeplinește *funcția administrativă* fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică sau să se limiteze la conducerea acesteia.

Astfel fiind văzute lucrurile putem afirma că șefului statului, prin norme constituționale i s-a stabilit anumite domenii care fac parte din sarcinile generale ale statului și pe care el le administrează prin mai multe modalități, realizând la general o parte din funcția administrativă a statului. Printre modalitățile prin care Șeful statului își realizează atribuțiile constituționale vom nominaliza următoarele:

1) *individual fără concursul vreunui alt organ de stat* (art.85 Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament; art. 94 - conferă decorații și titluri de onoare;

2) acordă gradele de mareșal, de general și de amiral; numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege; acordă grațierea individuală);

3) *cu consultarea unor organe* (art. 89 Președintele României consultă președinții celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare în cazul dizolvării Parlamentului; art. 90 Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național).

4) *atribuții partajate cu alte organe de stat* (art.91 Președintele, la propunerea Guvernului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice; art.92 Președintele poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Numai în cazuri excepționale, hotărârea Președintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare);

5) *atribuții exercitate cu acordul altor autorități* (art.100 - Decretele emise de Președintele României în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute în articolul 91 alineatele (1) și (2) , articolul 92 alineatele (2) și (3) , articolul 93 alineatul (1) și articolul 94 literele a) , b) și d) se contrasemnează de primul-ministru. [26]

În literatura de specialitate românească și a Republicii Moldova este unanim recunoscut faptul că Șeful statului face parte din structura administrației publice atribuindu-i deci și un statut de autoritate sau organ al administrației publice. [2, p.273; 6, p.15; 48, p.56; 51, p.127; 23, p.189; 60, p.81].

Am fi de acord cu aceste viziuni exprimate de mai mulți autori în domeniul dreptului administrativ din România și Republica Moldova însă, există o circumstanță care ne face să ne reținem de la acceptarea acestei opinii. Conform prevederilor constituționale, (art. 102) Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării *și exercită conducerea generală a administrației publice*. Reglementare identică se conține și art. 96 din Constituția Republicii Moldova.[28]

Anterior am stabilit că Șeful statului și Guvernul, în același timp fac parte din structura puterii executive, din executivul bicefal, în care ambele autorități sunt autonome fără ca să existe raporturi de subordonare între ele. Între Președinte și Guvern, reprezentat de prim-ministru, opinează Antonie Iorgovan, nu există raporturi de subordonare, ci doar de colaborare, regimul politic actual fiind caracterizat ca un regim semi-prezidențial atenuat sau parlamentarizat, apropiat de un regim parlamentar clasic sau semi-prezidențial.[1, p.42]

Mai mult de atât, sa demonstrat faptul că deoarece Șeful statului este ales în mod direct prin sufragiu universal, aceasta îl situează pe o poziție mai superioară de cât Guvernul care este investit cu concursul Șefului statului și care după aprobarea Parlamentului numește și revocă membrii guvernului.

De aici vine întrebarea firească, dacă Guvernul, conform normei constituționale exercită conducerea generală a administrației publice, *trebuie să înțelegem că Guvernul conduce și cu instituția Șefului statului care face parte din structura administrației publice.?*

Este adevărat că Președintele României are tangență cu administrația publică, fiind investit cu atribuția de a propune numirea unor importanți funcționari ai administrației publice. Astfel, potrivit Legii nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații [69], Președintele României propune Parlamentului candidatul pentru funcția de director general al acestui important organ și numește pe cei trei adjuncți ai acestuia. De asemenea, potrivit prevederilor Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi [70], Președintele României numește judecătorii și procurorii financiari din cadrul Curții de Conturi, iar, potrivit Legii nr. 48/1992 a audio-vizualului. [71] Președintele numește doi membri ai Consiliului Național al Audiovizualului. Însă, acest fapt nu poate fi considerat că Șeful statului este plasat în structura administrației publice.

În calitatea sa, Președintele României, potrivit; art. 92 alin.(1) din Constituție, îndeplinește și funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, având dreptul, cum se menționează și în Legea nr. 415 din 27 iunie 2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării [72], să convoace lucrările acestuia (de regulă, trimestrial sau ori de câte ori este nevoie) să-i coordoneze și să-i îndrume întreaga activitate.

Consiliul Suprem de Apărare a Țării organizează și coordonează, potrivit art. 118 din Constituție, activitățile care privesc apărarea națională și siguranța națională. Conform art.3 din legea menționată, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin Consiliul Suprem de Apărare a Țării emite hotărâri, potrivit legii, care sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice și instituțiile publice la care se referă. Acestea răspund, în condițiile legii, de măsurile luate pentru punerea lor în aplicare.

Art. 12 din Lege în alin.(1) prevede că Hotărârile Consiliului Suprem de Apărare a Țării se semnează de președintele acestuia și se comunică autorităților administrației publice și instituțiilor publice la care se referă, integral sau în extras, cu excepția celor pentru care se hotărăște altfel. Hotărârile care au caracter de secret de stat se comunică cu respectarea prevederilor legale privind protecția informațiilor clasificate.

În aceeași ordine de idei, vom menționa și faptul că conform art. 120 din Constituția României și art. 109 din Constituția Republicii Moldova administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice. Deci, Guvernul nu poate opera acțiuni de conducere cu sistemul administrației publice locale care activează conform normelor constituționale, autonom (independent). Relațiile dintre Guvern, administrația publică centrală și administrația publică locală pot fi doar relații de colaborare și de coordonare.

Un ultim argument precum că Șeful statului nu face parte din sistemul administrației publice servește opinia lui Ioan Alexandru care referindu-se la administrația publică în general susține că aceasta reprezintă un corp intermediar, creat pentru acțiune, administrația este subordonată. Iată prima caracteristică: ea este totdeauna subordonată guvernului, care îi prescrie ce trebuie să facă, îi numește șefii și îi furnizează mijloacele. [50, p.75]

Evident, Șeful statului nu poate face parte dintr-un sistem subordonat Guvernului el fiind o autoritate independentă pe o poziție superioară față de Guvern.

Analizând normele constituționale art. 102 din Constituția României, și art. 96 din Constituția R.M., observăm o lacună în reglementările constituționale care teoretic, dar și practic, ar plasa instituția șefului statului și administrația publică locală în relații de subordonare față de Guvern, grație faptului că acesta exercită conducerea generală a administrației publice.

În final, vom constata că Șeful statului în calitate de șef al puterii executive participă la organizarea executării legilor exercitând în acest fel o parte din funcția executivă a statului, iar celelalte atribuții de care dispune sunt conferite pentru exercitarea funcției administrative, grație faptului că fiecare funcție constituie o direcție de activitate pe care acesta o administrează individual, partajat cu alte

autorități publice sau cu acordul unor autorități. Șeful statului nu face parte din structura administrației publice și în raport cu Guvernul se află în relații de colaborare și coordonare.

Din aceste considerente, este necesar a opera modificări în articolele constituționale nominalizate (art.102 Constituția României, art. 96 Constituția R.M.), în care să se fixeze dispoziția precum că Guvernul conduce organele administrației publice subordonate și colaborează și coordonează activitatea altor organe ale administrației publice cu care nu se află în raporturi de subordonare.

3.3. Actele Șefului statului.

3.3.1 Decretele Șefului statului –acte administrative.

Am demonstrat anterior că Președintele României are o serie de atribuții cu *caracter administrativ*, dar în același timp și unele atribuții cu *caracter politic*, cea mai mare parte fiind însă condiționate fie de intervenția Parlamentului, anterioară sau ulterioară, fie de propunerea Guvernului sau a primului-ministru, fie de propunerea Consiliului Superior al Magistraturii etc.[33, p.127]

Exercitarea funcțiilor și atribuțiilor de care dispune Șeful statului, fie cu caracter administrativ, fie cu caracter politic, presupune că manifestarea sa de voință trebuie să îmbrace forma unui act juridic. Art. 100 din Constituția României prevede că în exercitarea atribuțiilor sale, Președintele României emite decrete care se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența decretului. La fel și art. 94 din Constituția Republicii Moldova stabilește faptul că în exercitarea atribuțiilor sale, Președintele Republicii Moldova emite decrete, obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului. Decretele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. [26]

Cum deja a fost menționat, înafara reglementărilor constituționale menționate, Șeful statului, atât în România, cât și în Republica Moldova, în dependență de atribuțiile cu care este investit adoptă și altă categorie de acte, cum ar fi cele cu caracter exclusiv politic, mesaje, declarații, apeluri, precum și acte care pot avea un caracter de informare a opiniei publice: scrisori, comunicate și alte forme care nu produc efecte juridice.

Decretele emise de Președinte în exercitarea atribuțiilor reglementate de Constituție sunt acte administrative, manifestări unilaterale de voință, cu caracter executoriu și dispun de următoarele caracteristici:

- ele reprezintă manifestări unilaterale de voință în vederea producerii de efecte juridice;
- este obligatorie publicarea lor în Monitorul Oficial al României, îndeplinirea acestei condiții determinând existența actului;
- au caracter executoriu;

- ele apar ca urmare a exercitării atribuțiilor reglementate în Constituție și legi;
- unele dintre ele trebuie contrasemnate de Primul-ministru. [13, p.92]

În ceea ce privește caracterul, decretele Președintelui pot avea un caracter normativ sau individual. Acte cu caracter normativ Președintele poate adopta atunci când exercită atribuțiile prevăzute la art. 92 alin.(2) și (3) din Constituție: poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate; În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

În general, decretele Președintelui trebuie să fie publice deoarece, Constituția cere publicarea lor în Monitorul Oficial. În acest sens vine și reglementarea de la art.31 din Constituția României care fixează dispoziția precum că dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngădit, iar alin.(2) din articolul menționat, pentru a garanta accesul la informație stabilește că autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

În același timp alin.(3) al articolului menționat face o excepție stabilind că dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a tinerilor sau securitatea națională. Din această reglementare trebuie să înțelegem, că în cazul în care Președintele exercită funcția de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, dacă aceasta o cere situația, în scopul protecției securității naționale poate adopta acte cu caracter secret. Acest lucru nu este prevăzut în mod direct în Constituție, dar concluzia poate fi făcută din coroborarea mai multor articole constituționale.

Decretele care au ca obiect avansări, numiri, acordări de distincții sau grațieri individuale sunt acte cu caracter individual care sunt și ele publicate în Monitorul Oficial.

Nu se publică în Monitorul Oficial mesajele, declarațiile, apelurile, acte un caracter de informare a opiniei publice, scrisori, comunicate și alte acte care constituie manifestări de voință a Președintelui dar care nu produc efecte juridice.

Menționăm că încheierea tratatelor internaționale se face prin semnarea acestor tratate de către Președintele României, așadar, printr-o operație materială și nu printr-un decret. Dar, obligația Președintelui, de a le supune Parlamentului spre ratificare, în termen rezonabil, se poate concretiza într-un decret contrasemnat de Primul-ministru.

De asemenea, măsurile pentru respingerea agresiunii armate împotriva țării, nu sunt acte juridice ci operațiuni materiale care trebuie luate operativ, fără emiterea unui decret.

3.3.2 Legalitatea actelor Șefului statului.

Noțiunea de legalitate are mai multe definiții și explicații însă, pentru tema pe care o investigăm vom defini legalitatea ca ordine legală care asigură viața și activitatea unei societăți, a unui stat, conformitate între acțiune și normele legale dintr-o societate, condiție de fond a actului administrativ, care constă în conformitatea acestuia cu legea și celelalte acte normative. În acest sens este important să conștientizăm faptul că încălcarea legalității poate fi recunoscută doar demnitarilor de stat și funcționarilor publici, altfel spus legalitatea privește exclusiv activitatea aparatului de stat. Încălcarea unor norme de drept din partea unor cetățeni presupune comiterea de către aceștia a delictelor, fapt pentru care ei poartă răspundere juridică. [151, p.73]. Astfel, trebuie să înțelegem că legalitatea reprezintă supremația legii, constituie unul din elementele democrației și ale statului de drept.

În literatura de specialitate este demonstrat faptul că democrația atrage inevitabil după sine și regimul statului de drept, care reprezintă nu numai un regim politic dar și juridic. În general vom menționa că, statul de drept este înțeles ca un stat democratic, în care este asigurată *domnia dreptului, supremația legii*, este realizat *principiul separației puterilor în stat* și sunt recunoscute și garantate *drepturile omului și cetățeanului*. Statul de drept nu este un scop în sine, ci o anumită modalitate sau formă de exprimare, organizare, ordonare și protecție a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului în cadrul raporturilor sociale.

Statul de drept este definit de Jacques Chevallier ca fiind „tipul de regim politic în care puterea statului se află încadrată și limitată de către drept”. [152, p.23] Astfel, prin esență, *statul de drept* presupune un regim politico-juridic de funcționare a puterii de stat, în care sunt create toate condițiile necesare dezvoltării multilaterale și armonioase a personalității și a societății. În general, statul de drept este o formă ideală de organizare statală în care este asigurată supremația legii, chiar și asupra organelor legiuitoare și în care toate subiectele de drept inclusiv factorii politici se subordonează legii, este o noțiune ce include domnia legii, care este adoptată de un parlament ce exprimă voința suverană a națiunii, este o replică socială față de abuzul de putere. [153' p.98].

Statul de drept este consacrat într-o serie de instrumente internaționale cu privire la drepturile omului și în alte documente care stabilesc standarde în materie. Valorile statului de drept sunt consacrate în Preambulul Declarației Universale a Drepturilor Omului. [154]. Rezoluția Comisiei ONU pentru Drepturile Omului nr.32/2005 privind democrația și statul de drept [155] abordează elemente ale separației puterilor, supremației legii și egalității tuturor în fața legii.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că principiul statului de drept, menționat în preambulul Convenției Europene, este "*un element al patrimoniului spiritual comun al statelor membre ale*

Consiliului Europei" și se referă la Convenție în ansamblu. Acest principiu al statului de drept a fundamentat, în special, cerința stabilită de Curte de protecție adecvată împotriva ingerințelor arbitrare ale puterii publice. [156, p.151]. Conceptul "statului de drept", consacrat împreună cu democrația și drepturile omului în Preambulul Convenției Europene, reprezintă cei trei piloni ai Consiliului Europei, organizație internațională, al cărei membru este și Republica Moldova. [157].

În Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1594 (2007) privind "*principiul statului de drept*" se recunoaște că această noțiune este percepută de către statele europene ca fiind o valoare comună și un principiu fundamental pentru o mai mare unitate. [158].

Uniunea Europeană, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) și statele lor membre și-au exprimat, de asemenea, angajamentul față de principiile "statului de drept", democrației și drepturilor omului. În Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr.7/08 privind consolidarea statului de drept în spațiul OSCE, statele participante la OSCE sunt invitate să-și onoreze obligațiile privind respectarea statului de drept, atât la nivel internațional, cât și național, inclusiv în toate aspectele legate de legislația lor, administrație și justiție.

De asemenea, în același document, statele sunt încurajate să-și consolideze eforturile în vederea sporirii, *inter alia*, a responsabilității instituțiilor de stat și a persoanelor oficiale, a respectării statului de drept în administrația publică, precum și a rolului curților constituționale ca instrument pentru asigurarea respectării în toate instituțiile de stat a principiilor statului de drept, democrației și drepturilor omului.

În Uniunea Europeană, conceptul statului de drept este consacrat în Preambulul și articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, potrivit căruia: "Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, *statului de drept* și respectării drepturilor omului". [159].

Exigențele statului de drept presupun asigurarea legalității, securității juridice, interzicerea arbitrarului, accesul la justiție în fața instanțelor judecătorești independente și imparțiale, inclusiv controlul judiciar al actelor administrative, respectarea drepturilor omului, nediscriminarea și egalitatea în fața legii. [160].

Necesar să facem o distincție între legalitate și legitimitate. În acest sens Tudor Drăganu susține că opoziția între legalitate și legitimitate se rezumă în esență la faptul că legalitatea este un principiu care are la bază ideea că normele juridice în vigoare trebuie strict respectate, în timp ce legitimitatea presupune o judecată de valori asupra unui anumit sistem, de exemplu, de guvernământ. Acesta este declarat bun sau rău în funcție de convingerile politice, de idealurile și aspirațiile înrădăcinate la un moment istoric dat în mentalitatea colectivității sau a unei părți a ei. Astfel, legalitatea exprimă o situație obiectivă, o realitate

existentă într-o anumită perioadă de dezvoltare a unei țări, în timp ce legitimitatea este un dat social subiectiv, dependent de evoluția conceptelor și sentimentelor dominante într-o colectivitate.. Mai mult, susține Tudor Drăganu, ceea ce este legitim pentru o parte a societății, poate fi ilegitim pentru alta. [101, p.178]

În doctrina de drept administrativ, există opinia, conform căreia decretul Președintelui fiind un act juridic, mai exact un act administrativ, poate fi atacat în fața instanțelor de contencios administrativ, potrivit dreptului comun, fiind exceptate doar acele decrete care intră în sfera finelor de neprimire ale Legii contenciosului administrativ. [4, p.413. 51, p.69] În acest sens Ion Deleanu precizează că acest gen de control prezintă câteva caracteristici generale:

a) el este un control mai restrâns decât cel politic, vizând numai aspectele de legalitate, nu și cele de oportunitate;

b) este un control care, în principiu, nu se poate declanșa decât la sesizarea celui lezat într-un drept al său sau într-un interes legitim și juridic protejat;

c) este un control exercitat într-o manieră mai circumspectă decât cel politic;

d) controlul se realizează în cadrul unor forme procedurale riguros determinate (privitoare la competență, sesizare, derularea procesului, pronunțarea hotărârii, căi de atac, etc.);

e) dacă de regulă, în litigiile de drept comun prevalează, ca atribut legal al hotărârii, autoritatea lucrului judecat și numai în subsidiar, în condiții strict determinate, s-ar putea pune în discuție opozabilitatea hotărârii față de terți, în cazul hotărârilor pronunțate în contencios administrativ. [62, p.745]

Astfel, conform Legii nr. 554/2005 privind contenciosul administrativ [73] nu pot fi atacate în contencios administrativ:

- actele care privesc raporturile dintre Parlament sau Președintele României și Guvern;
- actele administrative de autoritate;
- măsurile urgente luate de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea efectelor emise ca urmare a stării de necesitate sau pentru combaterea calamităților naturale, epidemiilor, incendiilor de păduri, epizootiilor și altor evenimente de aceeași gravitate;
- actele de comandament cu caracter militar.

Există și opinii care susțin că actele prezidențiale, emise în exercitarea atribuțiilor constituționale nu pot fi atacate în instanța de contencios administrativ. Astfel, în Republica Moldova art.4 din Legea contenciosului administrativ Nr. 793 din 10.02.2000 [74], stabilește că nu pot fi atacate în instanțele de contencios administrativ:

a) actele exclusiv politice ale Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului, precum și actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legislative, ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice cu responsabilități de protecție a intereselor generale ale statului sau ale instituțiilor publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit, conform listei prezentate în anexă, parte integrantă a prezentei legi; c) legile, decretele Președintelui Republicii Moldova cu caracter normativ, ordonanțele și hotărârile Guvernului cu caracter normativ, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, care sunt supuse controlului de constituționalitate.

Considerăm incorecte aceste reglementări, deoarece Constituția Republicii Moldova în art.53, dar și art.52 din Constituția României reglementează dreptul persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Servesc un argument puternic și afirmațiile lui Andre de Lobadere, care susține că într-un regim juridic bazat pe noțiunile de legalitate și de stat de drept, ea apare ca un paradox sau ca un arhaism, o supraviețuire a vechii rațiuni de stat, odată ce ea creează un domeniu în care controlul jurisdicțional nu poate redresa ilegalitățile și în care administrația este, în realitate, eliberată de a respecta legalitatea. [119, p.229]

Referindu-ne la decretele emise de Președinte dar care necesită contrasemnarea de primul-ministru vom menționa următoarele. În doctrina dreptului constituțional, decretele Președintelui contrasemnate de prim-ministru, apar ca acte administrative complexe întrucât iau naștere din două manifestări de voință, ale unor organe diferite, dar converg spre producerea aceluiași efect juridic. [16, p.81]. Contrasemnarea înseamnă și angajarea răspunderii prim-ministrului, deci și a Guvernului încorpore. Lipsa contrasemnării atrage nulitatea absolută a decretului, deoarece prim-ministrul prin contrasemnare, își angajează răspunderea politică față de Parlament. [33, p.98]

Potrivit art. 100 alin.(2) din Constituția României, decretele Președintelui, în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute în articolul 91 alineatele (1) și (2) , articolul 92 alineatele (2) și (3) , articolul 93 alineatul (1) și articolul 94 literele a) , b) și d) se contrasemnează de primul-ministru. Aceste domenii se consideră cele mai importante (încheierea de tratate, acreditarea reprezentanților diplomatici, instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, acordarea decorațiilor etc.), și necesită contrasemnare.

Prin urmare, cei doi șefi al executivului, trebuie să negocieze, trebuie să se înțeleagă asupra persoanelor și, respectiv, asupra rangurilor misiunilor diplomatice și a altor probleme care sunt atribuite în

competență comună. Explicația instituției contrasemnării are ca argument iresponsabilitatea Președintelui pentru actele emise, iar prim-ministrul care contrasemnează un decret, din momentul intrării actului în vigoare cel care contrasemnează devine responsabil politic.

Suntem de acord cu această explicație, întradevăr, cineva trebuie să-și asume responsabilitatea asupra îndeplinirii conștiincioase și efective a prevederilor conținute în decretele prezidențiale. Însă, din punct de vedere teoretic apare o problemă care nu are o explicație argumentată. Constituția României, art.80 și a Republicii Moldova art.77 prevăd, respectiv, "Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării"; Președintele Republicii Moldova reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. În scopul exercitării funcției de *garant* ambele constituții oferă președintelui calitatea de comandant suprem al forțelor armate.

Iată însă, că exercitarea atribuțiilor de comandant suprem al forțelor armate prevăzute de art. 92 alin.(2) din Constituția României: *poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate;* (3) *În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință Parlamentului, printr-un mesaj,* sunt condiționate de voința primului-ministru. În cazul în care acesta va refuza contrasemnarea Președintele nu va putea emite decretul, iar în cazul în care îl va emite fără contrasemnătură, acesta va fi neconstituțional pentru că nu va întruni condițiile stipulate în norma constituțională.

Aceeași reglementare este prevăzută și în Constituția Republicii Moldova, care declară Președintele garant al suveranității și independenței naționale, iar decretele în exercitarea funcției de garant sunt condiționate de contrasemnătura prim-ministrului.

În această situație ne întrebăm, cum poate fi Președintele garant al suveranității și independenței naționale dacă manifestarea lui de voință se află în dependență de voința altui subiect din puterea executivă a statului.

În ceea ce privește legalitatea actelor Șefului statului prezintă un deosebit interes Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.4 din 22.04.2013 pentru controlul constituționalității Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr.534-VII din 8 martie 2013 privind demisia Guvernului și nr.584-VII din 10 aprilie 2013 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru [161].

Prin Hotărârea nr. 28 din 5 martie 2013 [162], Parlamentul și-a exprimat votul de neîncredere (moțiune de cenzură) pentru Guvernul Republicii Moldova condus de către Prim-ministrul Vladimir Filat.

Neîncrederea față de Guvern a fost exprimată, în principal, în baza suspiciunilor de corupție, trafic de influență, abuz în serviciu.

La 8 martie 2013, Prim-ministrul Vladimir Filat a prezentat Președintelui Republicii Moldova demisia Guvernului. În aceeași zi, Președintele Nicolae Timofte a semnat Decretul nr. 534-VII, prin care a acceptat demisia Guvernului. [163]. Prin Decretul nr. 584-VII din 10 aprilie 2013 [164], Președintele Republicii Moldova l-a desemnat pe Vladimir Filat în calitate de candidat pentru funcția de Prim-ministru și l-a autorizat să întocmească programul de activitate și lista Guvernului, prezentându-le Parlamentului spre examinare.

Pe data de 11 aprilie 2013, de către deputații fracțiunii Partidului Liberal a fost depusă la Curtea Constituțională sesizarea privind interpretarea articolelor 98, 100, 101, 103, 106 din Constituție, care reglementează demisia Guvernului în urma exprimării votului de neîncredere (adoptării unei moțiuni de cenzură) de către Parlament. Autorii sesizării au solicitat Curții Constituționale ca prin interpretarea articolelor 98, 100, 101, 103, 106 din Constituția Republicii Moldova să se explice dacă:

1) Prim-ministrul unui Guvern demis prin moțiune de cenzură, adoptată în urma neîncrederii acordate de Parlament pentru acuzații de corupție, depășire a atribuțiilor de serviciu și trafic de influență, este în drept să exercite în continuare mandatul de Prim-ministru până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, ori Președintele Republicii Moldova este obligat să desemneze prin decret un alt prim-ministru interimar, din rândul membrilor Guvernului demisionat;

2) Să exercite controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii nr.584-VII din 10 aprilie 2013 privind desemnarea candidatului Vlad Filat pentru funcția de Prim-ministru. [165].

În Hotărârea sa Curtea Constituțională a relevat că lupta împotriva corupției a fost declarat obiectiv național prin diverse angajamente internaționale și documente naționale, precum Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015 (aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 154/2011) și Planul de acțiuni pentru anii 2012 - 2013 pentru implementarea acesteia (aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 12/2012), Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (aprobată prin Legea nr. 231/2011) și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia (aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6/2012), Legea nr. 90/2008 privind prevenirea și combaterea corupției, Strategia de consolidare instituțională a Centrului Național Anticorupție (aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 232/2012).

Curtea de asemenea a reiterat faptul că corupția subminează democrația și statul de drept, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții. Prin urmare, lupta împotriva corupției este parte integrantă a asigurării respectării statului de drept. Încrederea în instituții, în general, în personalități politice și publice semnifică așteptările cetățenilor ca acele persoane

sau instituții să acționeze în beneficiul lor. Încrederea în instituții este parte a „capitalului social” alături de încrederea generalizată (în semenii) și rețelele asociative în care sunt implicați indivizii. Liantul numit „încredere în instituțiile statului” îi face pe cetățeni să se implice mai mult în sfera vieții publice. De asemenea, nivelul de încredere a publicului în instituții are efecte asupra dezvoltării economice a societății. Consolidarea încrederii în Parlament, Președinte și Guvern, ca instituții fundamentale ale statului ce simbolizează democrația, este în conexiune directă cu respectarea efectivă a principiului statului de drept.

Curtea a statuat că în conformitate cu principiul fundamental al statului de drept, persoanele aflate în funcții de conducere trebuie să demonstreze că îndeplinesc standarde ridicate în materie de integritate. În plus, în cazul în care se constată neîndeplinirea condiției, ignorarea acestor constatări și numirea/menținerea în funcții de conducere a unor persoane asupra cărora planează dubii privind integritatea reprezintă o sfidare a statului de drept. Or, statul de drept are valoare constituțională, iar această valoare trebuie respectată pe deplin.

În același context, articolul 56 din Constituție prevede că: „Cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin.” Astfel, responsabilitatea reprezintă o valoare consacrată de Constituție. Curtea a reținut că răspunderea politică are la bază concepția statului de drept și democratic și se referă la răspunderea deținătorilor unui mandat politic. Presumpția de nevinovăție, prevăzută de articolul 21 din Constituție ca principiu într-un proces penal, este inaplicabilă răspunderii politice. [27]

Curtea a statuat cu titlu de principiu, că orice mandat politic trebuie să se bazeze pe încrederea cetățenilor și a reprezentanților acestora. Într-o democrație veritabilă, normalitatea constă în demisia imediată a persoanelor care și-au pierdut încrederea publică, fără a se ajunge la demitere.

În acest sens, Curtea a reținut, *mutatis mutandis*, raționând *a contrario*, că asemenea situații în care persoane înlăturate de la actul de guvernare pentru motive de corupție ar fi numite din nou în înalte funcții de conducere ale statului, la intervale scurte de timp, fără a fi demonstrată netemeinicia acuzațiilor care au determinat demiterea, sunt nu doar reprobabile, ci chiar inadmisibile. În acest context, este contrară principiilor statului de drept numirea în funcții de conducere a persoanelor asupra cărora planează dubii de integritate sau care au fost demise pentru motive de corupție.

Prin adoptarea moțiunii de cenzură, mandatul de încredere acordat de Parlament a încetat, iar Executivul a fost demis. Rezultă că mandatul de încredere are nu numai semnificația investirii, pe baza sa, a Executivului, dar și a necesității ca, pe toată durata misiunii sale, acesta să se bucure de sprijinul majorității parlamentare, prin votul căreia s-a format. Atunci când acest sprijin, și deci încrederea pe care o presupune, nu mai există, adoptarea moțiunii de cenzură creează posibilitatea ca, prin formarea unui nou

Executiv, echilibrul dintre puterea legislativă și cea executivă să fie restabilit. Astfel, moțiunea de cenzură este instrumentul juridic prin care Parlamentul poate retrage încrederea acordată Executivului.

În lumina celor expuse, Curtea a relevat, cu valoare de principiu, că statul de drept nu este o ficțiune, care are doar natură declarativă. Funcționarea statului de drept trebuie să se manifeste prin acțiuni practice. Curtea a reținut că, în respectarea principiului constituțional al statului de drept și în considerarea interesului general al cetățenilor, este imperativă luarea măsurilor necesare pentru asigurarea aplicării rapide a suspendării sau demisionării miniștrilor și altor demnitari de rang înalt care fac obiectul unor dubii rezonabile în materie de integritate.

În argumentarea Hotărârii sale Curtea a pornit de la prezumția că Parlamentul, adoptând moțiunea de cenzură, a acționat cu un înalt grad de responsabilitate, caracteristic organului reprezentativ suprem al poporului. În același timp, este un fapt constatat că acuzațiile de corupție nu au condus nici la demisia, nici la inițiativa Prim-ministrului de suspendare/demitere din funcție a miniștrilor și altor demnitari vizați. Din contra, Curtea și întreaga societate au asistat la tentative de obstrucționare a activității organelor de urmărire penală, precum solicitarea demisiei directorului Centrului Național Anticorupție sau impunerea interdicției de a asista la ședințele Guvernului.

În lumina celor enunțate mai sus, Curtea a considerat că menținerea unui Prim-ministru demis pentru acte reprobabile constituie o sfidare a principiilor statului de drept și a principiilor referitoare la integritate și pune în pericol stabilitatea instituțiilor democratice. În opinia Curții, este inadmisibil ca o hotărâre a Parlamentului prin care s-a exprimat votul de neîncredere în privința unui Guvern în frunte cu Prim-ministrul său pentru acte de corupție să fie desconsiderată și ignorată, cel puțin, atât timp cât nu s-a adus proba contrarie și nu s-a dovedit netemeinicia suspiciunilor.

Curtea a menționat că un Prim-ministru care a tolerat în componența Guvernului miniștri suspectați de corupție, în privința cărora a fost inițiată urmărirea penală, manifestă o sfidare a principiilor statului de drept și denotă o lipsă evidentă de integritate, devenind în acest mod incompatibil cu funcția deținută. Curtea a reiterat că menținerea în funcția de Prim-ministru a unei persoane care a condus un Guvern înlăturat de la actul de guvernare pentru suspiciuni de acte de corupție prejudiciază iremediabil funcția de control a Parlamentului în calitatea sa de organ suprem al puterii de stat.

Totodată, având în vedere faptul că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, menținerea în componența Guvernului a unor persoane în privința cărora există dubii serioase de integritate decredibilizează actul de guvernare în general, atât pe plan intern, cât și pe plan extern, și subminează capacitatea Guvernului de realizare a actului de guvernare și de dialog cu partenerii externi.

În final, în lumina celor expuse, Curtea a considerat că menținerea în funcție a unui Prim-ministru demisionat în urma exprimării votului de neîncredere pentru acte de corupție în cadrul Guvernului este contrară principiului statului de drept, consacrat de art. 1, alin. (3) din Constituție, precum și art. 101, alin. (2) din Constituție.

Curtea a stabilit că articolele Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 534-VII din 8 martie 2013 aparent nu contravin reglementărilor art. 103, alin. (2) din Constituție. În același timp, lipsa unor dispoziții în Decretul nr. 534-VII din 8 martie 2013 referitoare la desemnarea Prim-ministrului interimar constituie o omisiune. Curtea constată că această omisiune a survenit ca rezultat al aplicării prevederilor articolului 103 alin. (2) din Constituție, fără a fi corelate cu prevederile articolelor 1, alin. (3) și 101, alin. (2). Având în vedere faptul că Decretul nr. 534 a fost emis până la interpretarea actuală a normelor constituționale în cauză, Curtea nu consideră necesară invalidarea Decretului pentru motivul omisiunii constatate.

Astfel, pentru corectarea omisiunii date, Președintele urmează să desemneze un Prim-ministru interimar, în conformitate cu prevederile articolelor 1, alin. (3), 101, alin. (2) și 103, alin. (2) din Constituție, așa cum au fost interpretate de Curte în prezenta cauză. În partea ce ține de desemnarea Prim-ministrului interimar, Curtea a reținut că interimatul reprezintă o situație tranzitorie menită să asigure prompt continuitatea activității Guvernului la administrarea treburilor publice.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, în unanimitate, Curtea Constituțională a hotărât să declare neconstituțional Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 584-VII din 10 aprilie 2013 privind desemnarea candidatului Vlad Filat pentru funcția de Prim-ministru.

În sensul articolelor 1, alin. (3), 101, alin. (2) și 103, alin. (2) din Constituție Curtea a stabilit că:

- Prim-ministrul unui Guvern demis prin moțiune de cenzură pentru suspiciuni de corupție se află în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile;

- în cazul demiterii Guvernului prin moțiune de cenzură pentru suspiciuni de corupție, Președintele Republicii Moldova are obligația constituțională de a desemna un Prim-ministru interimar dintre membrii Guvernului, integritatea cărora nu a fost afectată . [110, p.155].

3.4 Răspunderea șefului statului

3.4.1 Răspunderea Președintelui României.

În conformitate cu prevederile art.84, alin (2) din Constituția României, Președintele se bucură de imunitate, adică nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în îndeplinirea misiunilor sale stabilite în Constituție. În acest sens norma constituțională menționată face trimitere la art.72, alin.(1) din Constituție care prevede că deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului și care se aplică în mod corespunzător și Președintelui. [26]

Imunitatea se exprimă prin două noțiuni juridice: iresponsabilitate (nerăspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului) și inviolabilitatea, adică posibilitatea de a nu fi reținut, perchezitionat sau arestat pentru fapte care nu au legătură cu opiniile politice exprimate..

Importanța și utilitatea imunității într-un stat democratic, consideră Ștefan Diaconu, este necesară deoarece o democrație pluralistă nu poate exista fără asigurarea independenței și demnității reprezentanților naționali. Este și motiv pentru care imunitatea are caracter imperativ și nu constituie un drept subiectiv la care titularul ar putea renunța. [100, p.328]

Răspunderea Președintelui poate fi de natură politică sau administrativă și disciplinară respectiv penală. Pentru actele sale private Președintele poate purta și răspunderea administrativ-patrimonială, ca orice autoritate a administrației publice, în condițiile dreptului comun și ale contenciosului administrativ. [51, p.106]

Răspunderea politică a Președintelui este prevăzută în art. 95 al Constituției, în cazul *“săvârșirii unor fapte grave”* prin care încalcă prevederile Constituției. Vom menționa că legiuitorul constituant nu a mai indicat care fapte fac parte din categoria ”grave” lăsând această problemă la discreția parlamentarilor care pot iniția procedura demisiei însă, aici poate interveni și Curtea Constituțională care eliberează un aviz consultativ care are obligația să stabilească dacă faptele imputate Președintelui întradevăr pot fi calificate grave.

Pentru sancționarea politică a Președintelui există 2 faze distincte însă, sunt cumulative și se presupun una pe alta:

- 1) suspendarea din funcție;
- 2) răspunderea față de popor prin referendum.

Suspendarea din funcție este procedura premergătoare și obligatorie pentru eventuala sancționare a Președintelui. Suspendarea din funcție poate fi înfirmată prin referendum sau devine inefficientă dacă referendumul nu a fost organizat în termenul prevăzut de Constituție.

Președintele României poate fi suspendat din funcție, de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale, în ceea ce privește faptele ce i se impută, Președintele poate da explicații Parlamentului.

Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor și se aduce la cunoștința Președintelui. După cum reiese din art. 95 alineatul 2 coroborat cu art.144 lit.(f”) asupra propunerii de suspendare se sesizează Curtea Constituțională, în vederea emiterii avizului consultativ. După primirea avizului emis de Curtea Constituțională se trece la examinarea propunerii de suspendare. Avizul Curții Constituționale trebuie comunicat și Președintelui, care, înainte de formularea avizului, poate fi invitat să ofere anumite explicații în fața Curții, dacă el consideră necesar.

Propunerea de suspendare este dezbătută de Parlament după procedura stabilită prin Regulamentul ședințelor comune, și aprobată cu cel puțin votul majorității deputaților și senatorilor. În alin.3 art. 95 se statuează: dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cei mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui. Măsura suspendării, care declanșează interimatul, trebuie supusă aprobării poporului, deoarece Președintele este ales prin vot universal, direct de popor. Referendumul apare ca un mijloc de soluționare a conflictului politic dintre Parlament și Președintele Republicii, ambele autorități legitimate de votul popular direct. [117, p.106]

În cazul în care referendumul nu s-a organizat în cel mult 30 de zile de la data aprobării propunerii de suspendare din funcție sau în cazul, în care electoratul a refuzat demiterea, încetează interimatul funcției și Președintele reia exercițiul mandatului său.

Dacă electoratul a votat pentru demiterea Președintelui, atunci conform art.98 din Constituție intervine interimatul funcției, care se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților. În termen de trei luni de la data referendumului, potrivit art. 97 alin.2, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte.

Răspunderea penală a Președintelui este prevăzută în art. 95, alin.(1) din Constituție în care se spune: *“Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată aparține înaltei Curți de Casație și Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis, de drept, la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare”*. [26]

Conceptul de *“întă trădare”* nu este explicat în normele de drept constituțional însă, poate fi înțeles ca trădare de țară. Infracțiunea de înaltă trădare este mult mai complexă decât cea de trădare prevăzută de Codul penal al României la art.155. Practic, în conținutul infracțiunii de înaltă trădare, consideră Ștefan Diaconu, poate intra orice faptă pedepsită de Codul penal în Titlul 1 al părții speciale

(art.155-157) [19] ce are consecințe deosebit de grave asupra statului. Este o infracțiune specială, cu un subiect bine individualizat, Președintele României. Această infracțiune de înaltă trădare, nu se confundă din infracțiunile prevăzute de Codul penal sau alte legi speciale. Fiind o faptă cu dublu caracter: atât politic, cât și juridic, și procedura folosită cuprinde elemente, atât de ordin politic, cât și de ordin juridic. [100, p.332]

Tragerea la răspundere penală a Președintelui presupune mai întâi punerea sa sub acuzare de către Parlament și apoi de către Parchetul General, prin rechizitoriu, pentru săvârșirea infracțiunii. Dar, acuzația de înaltă trădare nu se poate susține juridic, dacă Parchetul General constată că nu există infracțiune, Președintele României neputând fi urmărit penal. [33, p.66].

În această situație, potrivit art.95 din Constituție, Parlamentul are posibilitatea declanșării procedurii constituționale de suspendare din funcție a Președintelui României.

De asemenea, înalta Curte de Casație și Justiție poate, după ce a fost sesizată prin rechizitoriu, că nu s-a săvârșit infracțiunea, dispune achitarea Președintelui, ce avea deja statut de inculpat. Împotriva deciziei pronunțate de Secția Penală a înaltei Curți de Casație și Justiție se poate face recurs, care se judecă în Secțiunile Unite ale înaltei Curți de Casație și Justiție.

Numai după ce hotărârea înaltei Curți de Casație și Justiție a rămas definitivă se poate spune că, acuzația de înaltă trădare a avut temei. Președintele fiind demis, intervenind vacanta funcției.

În concluzie, după faza punerii sub acuzare, pentru înaltă trădare a Președintelui României (faza politică), urmează faza judiciară (tehnic-juridică), care conține, trei etape, potrivit dispozițiilor din Constituție:

- trimiterea în judecată de către Parchetul General de pe lângă înalta Curte de Casație și Justiție;
- judecata în fond a înaltei Curți de Casație și Justiție, prin Secția penală;
- judecata în recurs, în Secțiunile Unite ale înaltei Curți de Casație și Justiție.

Punerea sub acuzare sau trimiterea în judecată penală, atrage, în mod logic, suspendarea Președintelui din funcție.

3.4.2 Răspunderea Președintelui Republicii Moldova.

Ca și Președintele României, Președintele Republicii Moldova se bucură de imunitate, care este acordată prin reglementarea de la art.81 din Constituție care fixează dispoziția precum că el nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului, sau altfel spus, pentru exercitarea independentă a funcțiilor și atribuțiilor constituționale.

Alin.(3) al art.81 prevede că Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși, în cazul în care săvârșește o infracțiune. Această punere sub acuzare nu privește doar săvârșirea potențială a infracțiunii de înaltă trădare cum prevede Constituția României, în art. 96 alin. (1). Ea se referă la orice infracțiune care poate fi săvârșită de orice subiect de drept, inclusiv de Președintele țării. Textul alin. (3) din art. 81 din Constituția Republicii Moldova nu menționează la concret procedura punerii sub acuzare a șefului de stat. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a sentinței de condamnare.

Analiza articolelor menționate ridică anumite întrebări, cum ar fi: cine sesizează instanța supremă după ce deputații au votat în favoarea punerii sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova ? Aici se conturează două posibilități:

- 1) după aprobarea punerii sub acuzare Parlamentul trebuie să sesizeze direct instanța competentă, respectiv Curtea Supremă de Justiție;
- 2) după aprobarea punerii sub acuzare, cererea / propunerea împreună cu Hotărârea Parlamentului sunt înaintate procurorului general al Republicii Moldova pentru a fi sesizată, în mod legal, Curtea Supremă de Justiție.

A doua ipoteză pare a fi cea corectă pentru că reprezintă dispozițiile din Codul de procedură penală cu privire la sesizarea instanței de judecată în materie penală dar și pentru că în acest mod autoritatea legislativ – deliberativă nu încalcă atribuțiile Procuraturii, parte componentă a autorității judecătorești. [166].

Art.89 din Constituție prevede și posibilitatea răspunderii politice a Președintelui în cazul săvârșirii unor fapte prin care încalcă prevederile Constituției prin demisie inițiată de către Parlament cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși. [27]

Propunerea de demitere poate fi inițiată de cel puțin o treime din deputați și se aduce neîntârziat la cunoștința Președintelui Republicii Moldova. Președintele poate da Parlamentului și Curții Constituționale explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Art.90 din Constituție stabilește cazurile în care intervine vacanța funcției de Președinte, acestea fiind: în caz de expirare a mandatului, de demisie, de demitere, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor sau de deces.

Cererea de demisie a Președintelui Republicii Moldova este prezentată Parlamentului, care se pronunță asupra ei. Imposibilitatea exercitării atribuțiilor mai mult de 60 de zile de către Președintele Republicii Moldova este confirmată de Curtea Constituțională în termen de 30 zile de la sesizare. În termen

de 2 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova, se vor organiza, în conformitate cu legea, alegeri pentru un nou Președinte.

Dacă funcția de Președinte al Republicii Moldova devine vacantă sau dacă Președintele este demis ori dacă se află în imposibilitatea temporară de a-și exercita atribuțiile, stabilește art.91, interimatul se asigură, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Primul-ministru.

Art.92 stabilește că și persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova în cazul în care săvârșește fapte grave, prin care încalcă prevederile Constituției, se aplică aceleași sancțiuni ca și la răspunderea șefului statului.

3.5 Concluzii la capitolul 3

1. Regimurile prezidențiale se caracterizează prin existența unui executiv monist sau monocefal, reprezentat numai de șeful de stat, care numește și revocă, în mod arbitrar, miniștrii. Prin urmare, întreaga putere executivă este concentrată în mâinile Președintelui (exemplu SUA);

2. Regimul semi-prezidențial se caracterizează printr-un executiv dualist sau bicefal, fiind constituit din Guvern - al cărui șef (primul-ministru) deține un rol esențial în cadrul acestuia și poartă răspundere politică pentru activitatea sa, și din șeful statului, șef al puterii executive, care este iresponsabil politic pentru activitatea sa;

3. Republica parlamentară se caracterizează la fel printr-un executiv dualist (bicefal), în care șeful statului este ales de către parlament, sau conform unor proceduri speciale de către reprezentanții mai multor adunări reprezentative. În virtutea faptului că șeful statului este ales de către parlament, poziția sa în raport cu parlamentul se consideră mai inferioară, deși funcțiile pe care le realizează sunt practic identice.

4. Șeful statului în calitate de șef al puterii executive participă la organizarea executării legilor exercitând în acest fel o parte din funcția executivă a statului, iar celelalte atribuții de care dispune sunt conferite pentru exercitarea funcției administrative;

5. Șeful statului nu face parte din structura administrației publice și în raport cu Guvernul se află în relații de colaborare și coordonare;

6. Decretele emise de Președinte în exercitarea atribuțiilor reglementate de Constituție sunt acte administrative, manifestări unilaterale de voință, cu caracter executoriu;

7. În exercitarea atribuțiilor sale Președintele emite Decrete, acte cu caracter exclusiv politic: mesaje, declarații, apeluri;; acte cu un caracter de informare a opiniei publice: scrisori, comunicate și alte forme care nu produc efecte juridice. În exercitarea funcției de garant al suveranității , independenței și integrității teritoriale Președintele emite decrete care trebuie obligatoriu contrasemnate de către prim-ministru, ceea ce diminuează calitatea șefului statului de garant;

8. Legalitatea ca ordine legală asigură viața și activitatea unei societăți, a unui stat, conformitate între acțiune și normele legale dintr-o societate, condiție de fond a actului administrativ, care constă în conformitatea acestuia cu legea și celelalte acte normative. Încălcarea legalității poate fi recunoscută doar demnitarilor de stat și funcționarilor publici, altfel spus legalitatea privește exclusiv activitatea aparatului de stat.

9. Răspunderea Președintelui poate fi de natură politică sau administrativă și disciplinară respectiv penală. Pentru actele sale private Președintele poate purta și răspunderea administrativ-patrimonială, ca orice autoritate a administrației publice, în condițiile dreptului comun și ale contenciosului administrativ;

10. În scopul ameliorării funcției executive și administrative a statului se face necesară operarea unor modificări constituționale :

a) art.102 Constituția României și art. 96 Constituția R.M., în care să se fixeze dispoziția precum că Guvernul conduce organele administrației publice subordonate și colaborează și coordonează activitatea altor organe ale administrației publice cu care nu se află în raporturi de subordonare;

b) modificarea normelor constituționale prin care decretele Președintelui emise în exercitarea funcției de garant al suveranității, independenței naționale și al integrității teritoriale a țării să fie exceptate de la contrasemnarea primului-ministru;

c) eliminarea din Legile contenciosului administrativ, atât în România, cât și în Republica Moldova a prevederilor care stabilesc imposibilitatea controlului pe calea contenciosului administrativ a actelor administrative a Șefului statului și Guvernului.

d) atât în România, cât și în Republica Moldova a se introduce în legislația cu privire la guvern, a prevederilor care să stabilească expres că persoanele asupra căror planează suspiciuni de corupție, de integritate nu pot ocupa demnități și funcții publice.

4. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ÎN EXERCITAREA FUNCȚIEI ADMINISTRATIVE

4.1 Guvernul exponent al administrației publice centrale.

Într-o definiție generală Guvernul are sarcina de a realiza politica națiunii, el este inițiatorul, modelatorul și executantul măsurilor de redresare economică, scădere a inflației și stabilitate economică, răspunde de ordinea publică, de apărarea națională sau de raporturile statului pe care-l guvernează cu alte state. [2, p.358].

Antonie Iorgovan demonstrează că din perspectiva dreptului comparat, din punctul de vedere al extinderii rolului Guvernului, se distinge între constituțiile care stabilesc un *rol trihotomic* (politic, legislativ și administrativ), constituții care stabilesc un *rol dihotomic* (politic și administrativ) și constituții care stabilesc un *rol exclusiv politic* sau un *rol exclusiv administrativ*. [2, p.359].

Referindu-ne la Guvernul României și a Republicii Moldova vom aprecia că acestea au un rol *dihotomic* (politic și administrativ) deoarece, Constituțiile ambelor state stabilesc următoarele: art.102 alin. (1) din Constituția României ” *Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice*”. O reglementare identică se conține și în art. 96 din Constituția Republicii Moldova care stabilește că „*Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice*”.

Asigură realizarea politicii interne și externe a țării este o formulare foarte generală și atotcuprinzătoare, consideră Mircea Preda, întrucât nimic nu poate fi ”în afara” politicii interne și externe a statului. Tot ce face Guvernul, și nu numai Guvernul ci și celelalte autorități statale sau nestatale ”se încadrează” în politica internă și externă a țării. [86, p.337]

Această sarcină de *asigurare a realizării politicii interne și externe a statului* Guvernul o realizează exercitând funcția executivă (organizarea executării și executarea la concret) și funcția administrativă *exercitând conducerea generală a administrației publice*.

O problemă interesantă este nominalizată de Dumitru Brezoianu, care a observat că în construcția constituțională Capitolul III este consacrat Guvernului, iar Capitolul V Administrației publice. Din această structură a Constituției, menționează Dumitru Brezoianu , unii specialiști au ajuns la concluzia că Guvernul ar fi diferit de administrația publică, că nu ar face parte din sistemul acestor organe. [35, p.71].

Întrădeavăr, nu este clară inițiativă constituantului român de a separa Guvernul de administrația publică. Aceeași situație se conține și în Constituția Republicii Moldova care a destinat Guvernului Capitolul VI, iar administrația publică a dus-o tocmai la Capitolul VIII.

Anterior am demonstrat că, conform doctrinei, dar și legislației, Guvernul face parte din sistemul organelor administrației publice, ocupând în acest sistem locul principal, ca organ suprem al sistemului. Pe de altă parte, Guvernul este alcătuit din miniștri care sunt conducătorii ministerelor. În acest sens Dumitru Brezoianu argumentează: ministerele nu sunt altceva decât organe ale administrației publice centrale de specialitate, din moment ce Guvernul este alcătuit din miniștri, care sunt conducătorii unor autorități ale administrației publice, concluzia care se desprinde nu poate fi decât una singură, și anume Guvernul este și el un organ al administrației publice. [35, p.72].

Din acest considerent ne raliem propunerii lui Dumitru Brezoianu care consideră că ar trebui să se introducă o modificare în Constituție, în sensul că în locul celor două capitole, distincte, unul consacrat Guvernului și altul Administrației publice, să existe doar un singur capitol intitulat „Administrația publică”, cu următoarele secțiuni:

- Secțiunea 1 - Guvernul;
- Secțiunea a 2-a - Administrația publică centrală de specialitate;
- Secțiunea a 3-a - Administrația publică locală;
- Secțiunea a 4-a - Prefectul.

Au dreptate autorii care susțin că Guvernul, în sistemul organelor administrației publice este superior organelor administrației publice. [33, p.87]. Cu bună dreptate, în sistemul administrației publice, axat pe două nivele, administrația publică centrală și administrația publică locală, Guvernul ocupă poziția de vârf, grație funcțiilor pe care le realizează. *Funcția executivă*, fiind în același timp unul din cei doi piloni ai puterii executive, și *funcția administrativă*, aflându-se în vârful organelor ce constituie administrația publică. În acest sens Constituțiile României și a Republicii Moldova (art.102 și respectiv 96) stabilesc că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.

Din structura administrației publice, conform prevederilor art. 116 din Constituția României fac parte ministerele care se organizează numai în subordinea Guvernului. Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome.

Art.107 din Constituția Republicii Moldova stabilește cu mai multă precizie faptul că organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea

lor. În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.

Deci din structura administrației publice centrale fac parte: Guvernul; Administrația de specialitate: ministerele, autoritățile administrative autonome, serviciile publice deconcentrate; Prefectul.

Ministerele sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora. Ministerele se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului, potrivit prevederilor Constituției și Legii nr. 90/2001. Organizarea și funcționarea ministerelor privind *apărarea națională și ordinea publică* sunt reglementate prin legi speciale. Restul ministerelor pot fi înființate prin hotărâre de Guvern, după aprobarea lor de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare și întregii liste a Guvernului, la învestitura Prim-ministrului.

Rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanța, volumul, complexitatea și specificul activității desfășurate și se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

Ministerele pot înființa în subordinea lor *organe de specialitate*, cu avizul Curții de Conturi, și pot avea în subordinea lor *servicii publice*, care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale.

Înființarea sau desființarea serviciilor publice „*descentralizate*” ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, obiectul de activitate, structura organizatorică, numărul și încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor și funcțiile de conducere ale acestora se aprobă prin *ordin al ministrului*, respectiv *al conducătorului organului de specialitate* în subordinea căruia aceste servicii sau organe își desfășoară activitatea.

Autoritățile centrale de specialitate, altele decât ministerele aceste autorități sunt organizate și funcționează în subordinea Guvernului sau a unui minister. Înființarea lor a fost determinată fie de necesitatea desfășurării unei activități coordonate și unitare în rezolvarea unor probleme de specialitate, fie de volumul mai restrâns de activitate care nu reclama organizarea unui minister. Printre acestea vom nominaliza: Oficiul pentru Protecția Consumatorului, Comisia Națională de Statistică, Oficiul Român pentru Drepturile de Autor, etc.

Autoritățile centrale autonome sunt organizate și funcționează ca și celelalte organe ale administrației publice de specialitate, cu deosebirea că, fiind autonome, nu au organe ierarhice superioare. Asupra lor se exercită, totuși, un control din partea unei alte puteri în stat, puterea legiuitoare, care numește conducerea acestora și în fața căreia trebuie prezentat un raport anual. Printre aceste autorități se numără:

Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Serviciul Român de Informații, Curtea de Conturi, Avocatul poporului, Consiliul Național al Audiovizualului. [144]

Deoarece constituțiile îi atribuie Guvernului dreptul de a exercita conducerea generală a administrației publice, Victor Guțuleac a stabilit că între Guvern și toate celelalte autorități ale administrației publice se stabilesc raporturi de drept administrativ, care pot fi: *de subordonare* (față de ministere și președinții raioanelor), *de colaborare* (față de autoritățile administrației publice autonome etc.) și de *tutelă administrativă* (față de autoritățile administrației publice locale). [105, p.156].

Legea Republicii Moldova Nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern fixează *Principiile de bază ale activității Guvernului*, cum ar fi:

- se călăuzește de Constituție, de celelalte legi ale Republicii Moldova, de decretele Președintelui Republicii Moldova și de tratatele internaționale la cari Republica Moldova este parte;
- în activitatea sa pornește de la principiile democrației, legalității și utilități sociale;
- asigură colegialitatea și răspunderea personală a membrilor Guvernului în procesul elaborării, adoptării și realizării deciziilor sale;
- asigură transparența în procesul elaborării și adoptării ordonanțelor, hotărârilor și dispozițiilor;
- asigură implementarea concluziilor și propunerilor științifice privind perfecționarea procesului de administrare, ține seama de experiența mondială în sfera construcției de stat și o aplică. [82].

În baza acestor principii Guvernul își organizează activitatea realizând anumite funcții pentru care sunt stabilite și o serie de competențe.

4.2 Funcțiile Guvernului.

Legea României nr. 90 din 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor [66] stabilește funcțiile de bază pe care le exercită Guvernul în scopul realizării Programului de guvernare, care evident conține direcțiile principale a politicii interne și externe a statului. Printre acestea vom nominaliza:

- a) *Funcția de strategie*, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;
- b) *Funcția de reglementare*, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;
- c) *Funcția de administrare a proprietății statului*, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

d) *Funcția de reprezentare*, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern;

e) *Funcția de autoritate în stat*, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

Analizând unele funcții ale Guvernului este de remarcat faptul că noțiunea „proprietatea statului”, așa cum este formulată în lege are în vedere proprietatea publică și privată a Statului.

Conform art. 1 din Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia „dreptul de proprietate publică aparține Statului și unităților administrativ-teritoriale, asupra bunurilor care potrivit legii sau prin natura lor sunt de uz sau de interes public”. [76]

O altă funcție a Guvernului ce poate suscita discuții privește dreptul de reprezentare al Guvernului sau cum este denumită „funcția de reprezentare”. Potrivit art. 80 alin. 1 din Constituție, reprezentarea statului român se face de către Președintele României, nu de Guvern, astfel încât prin proiectul de lege înaintat de Guvern privind propria sa reglementare și devenită legea nr. 90/2001 s-a creat o încălcare a cadrului constituțional, Guvernul substituindu-se șefului statului. Se poate spune că respectiva dispoziție, art. 1 alin. 5 lit. d din Legea nr. 90/2001 este neîndoiește neconstituțională. Guvernul poate reprezenta statul român dar nu oricum și oricând ci, doar în condițiile legii, însă prin legea de organizare s-a statuat un regim de permanență și de regulă reprezentare a statului român.

Din aceste considerente, propunem de lege ferenda lichidarea din textul legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor reglementarea de la art.1, alin(5), lit.d) privind funcția reprezentativă a Guvernului.

În scopul realizării funcțiilor stabilite Guvernului acesta este abilitat cu o serie de atribuții înscrise în legea organică de organizare și funcționare nr. 90/2001. Astfel, conform prevederilor art.11 din Legea menționată Guvernul României:

- a) Exerciță conducerea generală a administrației publice;
- b) Inițiază proiecte de lege și le supune spre adoptare Parlamentului;
- c) Emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanțe în temeiul unei legi speciale de abilitare și ordonanțe de urgență, potrivit Constituției;
- d) Asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor și a celorlalte dispoziții normative în aplicarea acestora;

- e) Elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat și le supune spre adoptare Parlamentului;
- f) Aprobă strategiile și programele de dezvoltare economică a țării, pe ramuri și domenii de activitate;
- g) Asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare;
- h) Asigură apărarea ordinii de drept, a liniștii publice și siguranței cetățeanului, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor în condițiile prevăzute de lege;
- i) Aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează și înzestrează armata;
- j) Asigură realizarea politicii externe a țării și, în acest cadru, integrarea României în structurile europene și internaționale;
- k) Negociază tratatele, acordurile și convențiile internaționale care angajează statul român; negociază și încheie, în condițiile legii, convenții și alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental;
- l) Conduce și controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;
- m) Asigură administrarea proprietății publice și private a statului;
- n) Acordă și retrage cetățenia română, în condițiile legii; aprobă renunțarea la cetățenia română, în aceleași condiții;
- o) înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;
- p) Cooperează cu organisme interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale;
- q) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

De asemenea, în scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici, Guvernul poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale. Organizarea și funcționarea structurilor și a serviciilor acestora, cu caracter consultativ și pentru politicile guvernamentale, se stabilesc în limitele bugetului aprobat prin hotărâre a Guvernului.

De exemplu, prin Hotărârea Guvernului României nr. 228/2001 a fost constituit Comitetului Interministerial pentru Relațiile României cu Republica Moldova [45]. Art.1 a Hotărârii Guvernului prevedea următoarele:

În vederea stimulării raporturilor de fraternitate și colaborare cu Republica Moldova se constituie Comitetul Interministerial pentru Relațiile României cu Republica Moldova, denumit în continuare comitet interministerial, din care fac parte reprezentanți la nivel de secretar de stat din cadrul următoarelor instituții: Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Apărării

Naționale, Ministerul de Interne, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Justiției, Ministerul Industriei și Resurselor, Ministerul Turismului, Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor, Ministerul Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței, Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației, Ministerul Culturii și Cultelor, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Sănătății și Familiei, Ministerul Apelor și Protecției Mediului, Ministerul Dezvoltării și Prognozei și Departamentul pentru Analiza Instituțională și Socială. Din comitetul interministerial prevăzut la alin. 1 fac parte și reprezentanți ai conducerilor Băncii Naționale a României și Direcției Generale a Vămirilor.

Conform prevederilor art. 110 din Constituția României Guvernul în perioada demiterii sau după alegeri prevede că în caz de demitere a Guvernului și până la depunerea jurământului de către noul Guvern, Guvernul în exercițiu va continua să realizeze administrarea generală a treburilor publice fără a putea promova noi politici, semna angajamente de orice fel, adopta ordonanțe sau ordonanțe de urgență sau iniția proiecte de lege. Aceeași situație juridică o are Guvernul în perioada de la alegeri până la formarea noului Guvern, în condițiile în care Parlamentul care i-a dat votul de încredere și-a încetat activitatea.

Și art.103 din Constituția Republicii Moldova prevede că Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului, îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern. [27]

În scopul de a clarifica conținutul sintagmei *numai funcțiile de administrare a treburilor publice*, Parlamentul Republicii Moldova, la inițiativa Guvernului a amendat Legea Guvernului cu art. 7¹ și art. 27¹ care reglementa atribuțiile Guvernului demisionar și a Prim-ministrului în demisie cu următorul conținut:

Art. 7¹ - În cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, în cazul demisiei Primului-ministru sau în cazul alegerii unui nou Parlament, Guvernul în exercițiu (demisionar) îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern. Principalele atribuții ale Guvernului în exercițiu (demisionar):

- 1) asigură transpunerea în viață a legilor, indiferent de domeniul reglementat de acestea;
- 2) exercită funcția de conducere generală și control asupra activității organelor centrale de specialitate;
- 3) realizează programele de dezvoltare economică și socială a țării;
- 4) asigură securitatea statului și a cetățenilor lui, îndeplinind funcții de administrare a treburilor publice;
- 5) întreprinde orice activitate de conducere și gospodărire în chestiuni ce privesc întreaga societate.

În vederea realizării atribuțiilor stabilite de prezentul articol, Guvernul:

- 1) aprobă hotărâri și dispoziții în vederea executării legilor;
- 2) avizează inițiativele legislative;
- 3) elaborează și prezintă spre aprobare Parlamentului proiectul legii bugetului de stat, propune Parlamentului inițiative legislative pentru:

a) realizarea obligațiilor ce rezultă din conținutul legilor și dispozițiilor finale ale acestora în limita stabilită de cadrul legislativ primar;

b) asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare și politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;

4) poate semna acorduri internaționale, atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sunt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;

5) emite acte cu caracter individual privind efectuarea remaniierilor de cadre.

În perioada în care este demisionar, Guvernul este limitat numai în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă în domenii ce implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate.

Art. 27¹ stabilea că Prim-ministrul interimar are aceleași atribuții ca și Primul-ministru, cu excepția:

- 1) adoptării hotărârii privind demisia Guvernului sau a Prim-ministrului;
- 2) formării și propunerii componenței Guvernului.

Aceste articole au fost contestate la Curtea Constituțională a Republicii Moldova care în Hotărârea sa nr. 7 din 18.05.13 [46] a declarat neconstituționale următoarele prevederi de la art. 7¹:

pct.2 avizează inițiativele legislative;

pct.3) sintagma "și prezintă spre aprobare Parlamentului" și ", propune Parlamentului inițiative legislative pentru:

a) realizarea obligațiilor ce rezultă din conținutul legilor și dispozițiilor finale ale acestora în limita stabilită de cadrul legislativ primar;

b) asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare și politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;"

pct.5 emite acte cu caracter individual privind efectuarea remanierilor de cadre.

4) poate semna acorduri internaționale, atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sunt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;

Prin aceeași Hotărâre Curtea Constituțională a declarat neconstituțional și art. 27¹ din Lege.

4.3 Actele administrative

Actul administrativ constituie o categorie de acte juridice adoptate sau emise, în principal de autoritățile administrației publice, precum și de instituțiile publice și celelalte structuri organizatorice constituite în condițiile legii, prin care se asigură realizarea sarcinilor care revin administrației publice [486, p.171].

Actul administrativ astfel fiind văzut, reprezintă forma principală prin care se realizează administrația publică și constă într-o manifestare expresă de voință prin care se creează, se modifică sau se stâng raporturile juridice de drept administrativ. Actul administrativ îmbracă diferite forme, cum ar fi: hotărâre, decizie, dispoziție, ordin, regulament, instrucțiune, autorizație, permis.

Ion Creangă consideră că cu ajutorul actului administrativ se alege un proces rațional, o linie de acțiune a unor posibilități dintre multitudinile de alternative pentru a atinge în cel mai eficient mod rezultatul scontat, scopul de terminat inițial. [60, p.251]

O definiție a actului administrativ o găsim la Victor Popa, definiție la care ne raliem, care consideră că actul administrativ poate fi identificat prin obiectul de reglementare care îl constituie relațiile sociale ce apar în procesul administrației publice, relații ce nu au o reglementare directă de actele legislative, fiind rezervate actului administrativ. [107, p.450]

Actul administrativ, fiind un act de voință juridică care produce unele efecte juridice, posedă unele trăsături proprii. Printre aceste trăsături vom nominaliza următoarele:

Actele administrative sunt acte juridice, reprezentând manifestări de voință făcute în scopul nașterii, modificării sau stingerii raporturilor juridice, de care legea leagă producerea acestor efecte juridice. Pentru a fi în prezența unui act administrativ, acesta trebuie să întrunească toate caracteristicile unui act juridic, potrivit teoriei generale a dreptului. [53, p.32]

Actul administrativ constituie forma principală a activității organelor administrației publice, deoarece ea este o activitate complexă în care sunt implicați o multitudine de subiecți, cu anumite funcții și atribuții stabilite prin lege.

Manifestarea de voință unilaterală. Când actul administrativ se emite la cerere, s-ar părea că prezintă o manifestare de voință bilaterală, însă nu trebuie să confundăm contractul ca acord de voință în dreptul civil cu actul administrativ, deoarece între ele există o mare diferență, în cazul contractului de drept civil, drepturile și obligațiile apar o dată cu acordul de voință și se sting în rezultatul aceluiași acord de voință, pe când actul administrativ poate fi anulat de către organul emitent prin voința unilaterală manifestată de el. Chiar și în cazul în care actul administrativ este emis în comun de mai multe organe de administrație publică, se consideră o voință unilaterală, voința subiecților emitenți coincidând în realizarea aceluiași scop. Dacă am admite că această voință nu ar coincide, nu ar fi posibilă nici apariția actului. [107, p.451]

În literatura de specialitate se discută problema dacă caracterul unilateral al actului administrativ se păstrează și în cazul în care acesta este adoptat de organe deliberative colective și deci aparent ar fi o manifestare de voință colectivă. În acest sens ne raliem opiniei, precum că caracterul unilateral al actului nu are în vedere numărul persoanelor fizice care participă la adoptarea lui, acordul lor de voință fiind doar o modalitate procedurală prin care se realizează competența organului administrativ, prin care se ajunge la manifestarea voinței acestuia. [118, p.343]

Caracter obligatoriu, atât pentru subiecții destinatari cât și pentru organul emitent care este obligat să-l respecte și el însuși. Caracterul obligatoriu derivă din faptul că actul administrativ este emis în baza unor acte legislative care, fiind expresia voinței generale, sunt obligatorii și din aceste considerente li se atribuie și lor această calitate.

Caracter executoriu. Această calitate este direct legată cu cea precedentă, actul administrativ fiind obligatoriu devine imediat executoriu. Diferența între aceste caractere constă în faptul că primul obligă subiecții respectivi de a se conforma cerințelor prevăzute de act, iar al doilea caracter — de a întreprinde măsuri concrete pentru executare.

Nu susținem autorii care consideră că actului administrativ este adoptat sau emis în scopul executării legii. În acest sens considerăm relevante afirmațiile Alexandru Negoită care susține că executarea legilor nu este o funcție, aceasta constituie o obligație a tuturor subiecților de drept. Administrația publică însă, constituie o funcție, atât a organelor administrației publice centrale, cât și a celor locale. [10, p.129]

Categorii de acte administrative. Actele administrative se împart în două categorii: acte administrative cu caracter normativ și acte administrative individuale.

Actele administrative cu caracter normativ sunt acte de reglementare a relațiilor sociale în diverse domenii ale administrației publice prin care se aplică direct dispozițiile legale la diferite cazuri concrete. Actele cu caracter normativ pot fi adoptate în cazurile în care aceasta o cere legea, ele fiind subordonate legii, și numai în scopul organizării executării legii. Această categorie de acte, prin conținutul lor, pot obliga la o anumită prestație sau acțiune, pot interzice o anumită acțiune, pot lăsa la latitudinea celor interesați de a face sau nu o anumită acțiune [107, p.452].

Actele administrative individuale se caracterizează prin faptul că reflectă voința organului competent prin care se creează, modifică sau se stâng drepturi sau obligații în sarcina uneia sau a mai multor persoane dinainte determinate [87, p.79]. Astfel, actele individuale pot fi grupate în:

- acte prin care se stabilesc drepturi și obligații;
- acte care conferă un statut personal;
- actele de sancționare.

În dependență de organul emitent, actele administrative se clasifică în acte administrative a organelor centrale de administrație publică (hotărâri, dispoziții și regulamente ale Guvernului, ordine, instrucțiuni, regulamente ale ministerelor, ordine, instrucțiuni ale serviciilor publice ministeriale desconcentrate), precum și acte administrative ale organelor publice locale (decizii, regulamente ale consiliilor locale, dispoziții ale primarilor)

Sunt considerate acte administrative și *contractele administrative* încheiate de organele de administrație publică cu persoane fizice sau juridice care nasc, modifică sau sting unele drepturi și obligații privind administrarea domeniului public (activități comerciale, de gestiune a serviciilor publice, concesiune, închiriere etc. etc.). Specific pentru această categorie de acte este faptul că li se aplică regula de drept civil privind obligațiunile contractuale cât și unele reguli specifice de drept public privind administrarea domeniului public.

Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative. Actele administrative produc efecte juridice până în momentul scoaterii lor din vigoare de către organul emitent, organul ierarhic superior al acestuia, instanța de judecată sau Parlament, prin *acte juridice*.

De asemenea, un act administrativ poate să înceteze a mai produce efecte juridice din cauza unor fapte materiale, de producerea cărora legea de consecință (moartea subiectului de drept, scurgerea timpului, executarea materială a acțiunii prevăzută de actul administrativ s.a.).

Renunțarea beneficiarului la dreptul conferit de actul administrativ nu este de natură să ducă la încetarea efectelor acestuia, această soluție decurgând din trăsătura actului administrativ de a reprezenta o manifestare unilaterală de voință. Dacă o persoană renunță la beneficiul acordat printr-un act administrativ, pentru ca acesta să înceteze să producă efecte juridice, trebuie să fie revocat de organul emitent ori de organul superior.

Suspendarea reprezintă operațiunea juridică prin care încetează temporar efectele juridice ale actului administrativ. Suspendarea poate interveni în temeiul legii sau poate fi dispusă printr-un act juridic. Suspendarea prin act juridic poate fi dispusă de organul emitent sau de organul ierarhic superior.

Instanța de judecată poate dispune suspendarea unui act administrativ, în condițiile prevăzute

Revocarea reprezintă operațiunea juridică prin care organul emitent sau organul ierarhic superior desființează un act administrativ. Cauza revocării poate fi ilegalitatea sau inoportunitatea actului administrativ.

Spre deosebire de suspendare, care determină încetarea temporară a efectelor actelor administrative, revocarea duce la încetarea lor definitivă. Totodată, în timp ce suspendarea se hotărăște, de regulă, când există îndoieli în privința legalității sau oportunității actului, revocarea se dispune atunci când există certitudinea că acesta este ilegal [118, p.351-352]. (A se vedea Anexa nr.3)

4.3.1 Actele Guvernului României

Potrivit Constituției, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile pot fi atât normative, cât și individuale, pe când ordonanțele nu pot fi decât normative. În afară de acestea, Guvernul poate adopta diferite acte exclusiv politice și care deci nu sunt acte juridice, precum moțiuni, declarații, programe etc.

Hotărârile se emit de către Guvern pentru organizarea executării legilor. Acestea sunt actele Guvernului ce dezvoltă o reglementare stabilită prin lege, asigurând transpunerea în practică a prevederilor legii [56, p.65]. Actele Guvernului, susține Corneliu Manda, nu pot opera decât *secundum legem* (după lege, conform legii) sau *praetor legem* (în suplinirea legii), în condițiile prevăzute de art.15 din Constituție, dispunând ca atare numai de măsuri administrative pentru asigurarea organizării legii. [24, p.204] Hotărârile pot interveni în orice domeniu reglementat de lege, fiind supuse controlului instanțelor de contencios administrativ.

Ordonanțele Guvernului sunt reglementări juridice primare emise în temeiul instituției delegării legislative. Potrivit Constituției, delegarea legislativă poate fi de ordin legal sau constituțional. [57, p.6]

Delegarea legislativă de ordin constituțional intervine în cazul unor situații excepționale care fac imposibilă adoptarea unei legi de abilitare și în consecință impune emiterea unei ordonanțe de urgență.

Rezultă că ordonanțele Guvernului se vor deosebi după modul cum sunt emise: în baza unei legi de abilitare ori în situații excepționale.

Ordonanțele emise în baza unei legi de abilitare (art. 107, alin. (3) din Constituție) sunt supuse condițiilor stabilite de art. 114, alin. (1)-(3) din Constituție. În baza acestor dispoziții constituționale, Guvernul poate emite ordonanțe în măsura în care Parlamentul aprobă o lege specială de abilitare pentru a emite ordonanțe.

Legea de abilitare va trebui să cuprindă obligatoriu domeniul în care Guvernul va întocmi și data până la care poate emite ordonanțe.

Cu privire la domeniul în care Guvernul poate emite ordonanțe, legiuitorul constituant a stabilit că, în principiu, pot fi emise în orice domeniu care nu face obiectul legilor organice (delimitate de art. 72, alin. (3) și alte dispoziții constituționale). De asemenea, legea de abilitare trebuie să cuprindă și data până la care acestea pot fi emise, ceea ce nu exclude ca Parlamentul să stabilească și alte condiții prin legea de abilitare, cum ar fi coordonatele sau limitele viitoarei reglementări juridice sau obligația Guvernului de a supune aprobării Parlamentului ordonanțele adoptate. [35, p.85]

Trimiterea spre aprobare a ordonanțelor se face în baza unui proiect de lege, inițiat de Guvern, care se elaborează în condițiile procedurii legislative. Parlamentul poate aproba ordonanțele ce îi sunt prezentate, dar și de a le modifica, completa sau respinge, în tot sau în parte. Legea de aprobare sau de respingere a ordonanțelor va trebui să cuprindă și referiri asupra ordonanțelor care și-au încetat efectele ca urmare a faptului că nu au fost supuse aprobării Parlamentului în termenul prevăzut de legea de abilitare.

Ordonanțele emise în baza unei legi de abilitare se publică în Monitorul Oficial al României și produc efecte juridice de la data publicării ori de la data prevăzută în textul acestora.

Ordonanțele emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare încetează să mai producă efecte juridice de la data intrării în vigoare a unei legi prin care au fost respinse sau de la data la care încetează delegarea legislativă, în condițiile în care ele nu au fost supuse aprobării Parlamentului, în cazul când această aprobare era impusă prin legea de abilitare.

Ordonanțele emise în situații excepționale, reglementate de art. 114, alin. 4 din Constituție, sunt denumite ordonanțe de urgență. Ele pot fi emise numai în condițiile în care Guvernul se află în imposibilitate de a putea obține în timp util aprobarea unei legi de abilitare. Ordonanțele de urgență intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu.

Potrivit art. 115 din Constituție, ordonanțele de urgență se adoptă în "cazuri excepționale". Tot legea fundamentală precizează că ordonanțele de urgență intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament, iar dacă acesta nu se află în sesiune, se convocă în mod obligatoriu.

Nici una dintre aceste prevederi constituționale n-a fost îndeplinită de Guvernul României [56, p.66]. Din această cauză, o serie de autori de drept administrativ au luat atitudine, cea mai vehementă fiind poziția prof. A. Iorgovan care s-a exprimat în sensul că Guvernul s-a substituit legislativul. [2, p.180]

Adoptarea actelor de către Guvern. Hotărârile și ordonanțele se adoptă în prezența majorității membrilor Guvernului, prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște primul-ministru (art. 27 alin. 1 din Legea nr. 90/2001 [66]),. Prevederile alin. (1) din Legea menționată se aplică și în cazul documentelor și al altor măsuri dezbătute în Guvern.

Actele Guvernului se semnează de Primul-ministru și se contrasemnează de miniștri care au obligația executării acestora. Hotărârile cu caracter normativ și Ordonanțele se publică în Monitorul Oficial al României, partea I sub sancțiunea inexistenței juridice a lor. Lipsa semnăturii sau a contrasemnăturii de pe actul Guvernului poate atrage nulitatea actului. Hotărârile cu caracter militar se comunică instituțiilor militare interesate, iar hotărârile cu caracter individual se comunică celor interesați.

4.3.2 Actele Guvernului Republicii Moldova.

În conformitate cu art.102 alin.(1) al Constituției Republicii Moldova Guvernul *adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții*. [27] Hotărârile sunt actele Guvernului ce dezvoltă o reglementare stabilită prin lege, asigurând punerea în executare a legii, adică ele „se adoptă pentru organizarea executării legilor” (art.102 alin.(2)) Dispozițiile se emit de către Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului.

Hotărârile și dispozițiile Guvernului se semnează de Prim-ministru. Unele hotărâri se contrasemnează de miniștrii, care au obligația punerii lor în aplicare, acestea sunt:

- hotărârile privind executarea bugetului, utilizarea împrumuturilor și creditelor interne și externe, desfășurarea reformelor financiar-economice și sociale, administrarea proprietății publice - respectiv, de ministrul finanțelor, ministrul economiei;
- hotărârile cu privire la asigurarea securității statului, ordinii publice, capacității de apărare, activitatea Forțelor Armate - respectiv, de ministrul afacerilor interne și de ministrul apărării;
- hotărârile privind politica externă - de ministrul afacerilor externe;

- hotărârile privind exercitarea de către Guvern a dreptului de inițiativă legislativă, elaborarea programelor de activitate legislativă, aprobarea proiectelor de legi și prezentarea lor Parlamentului spre examinare - respectiv, de ministrul justiției;

- hotărârile cu caracter complex, care reglementează funcționarea diferitelor ramuri ale economiei naționale - se contrasemnează, la decizia Prim-ministrului, de către un ministru responsabil pentru punerea acestora în aplicare.

Hotărârile și dispozițiile Guvernului, cu excepția celor care conțin secret de stat, se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în termen de 10 zile de la data adoptării sau emiterii.

Hotărârile și dispozițiile Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul acestora, dar care nu poate precede data publicării lor.

Procedura delegării legislative. Întru realizarea programului său de activitate și în temeiul art.106² din Constituția Republicii Moldova, Guvernul adoptă ordonanțe în conformitate cu legea specială de abilitare. Legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe se adoptă de Parlament, la cererea Guvernului, pentru o perioadă definită. În lege se indică domeniile și data până la care pot fi emise ordonanțele.

În cazul în care prin legea de abilitare se cere aprobarea ordonanțelor de către Parlament, Guvernul, concomitent cu proiectul ordonanței, examinează și proiectul legii privind aprobarea ordonanței și îl prezintă Parlamentului spre adoptare în termenul stabilit de legea de abilitare.

În cazul în care Parlamentul respinge proiectul legii privind aprobarea ordonanței, aceasta își pierde efectele juridice de la data intrării în vigoare a legii de respingere.

Ordonanțele Guvernului. Ordonanțele sunt acte normative cu putere de lege ordinară, adoptate într-o anumită perioadă de timp și în domeniile care nu fac obiectul legilor organice.

Ordonanțele se semnează de Prim-ministru și se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare, în procedura stabilită în articolul 30 pentru hotărârile Guvernului.

Ordonanțele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare în modul stabilit pentru actele oficiale.

Ordonanțele se abrogă, se suspendă sau se modifică de Guvern prin adoptarea de ordonanțe în limitele termenului de abilitare.

După expirarea termenului de abilitare ordonanțele pot fi abrogate, suspendate sau modificate numai prin lege.

Procedura elaborării, examinării și adoptării ordonanțelor este stabilită de Guvern.

Guvernul Republicii Moldova nu dispune de mecanismul ordonanțelor de urgență și din această perspectivă sunt exceptate abuzurile din partea Guvernului, până la transformarea acestuia în a doua putere legislativă.

4.4 Administrația publică locală în structura administrației publice.

În capitolul doi al tezei, abordând problemele de țin de sistemul și structura administrației publice sa demonstrat că prin structură trebuie să înțelegem modul în care sunt ordonate elementele unui sistem și relațiile ce se stabilesc între acestea, în procesul realizării funcțiilor sistemului respectiv.

Criteriul teritorial pus la baza structurii sistemului administrației publice permite delimitarea administrației publice în *administrație publică centrală* (Guvern, ministere, prefecți, servicii publice desconcentrate) și administrație publică locală (consilii județene (raionale), consilii comunale, consilii municipale, primari, servicii publice descentralizate).

Elementele componente a administrației publice centrale se află într-o ierarhie cu relații de subordonare față de elementul principal al sistemului – Guvernul. Elementele componente ale administrației publice locale sunt autonome și se află în relații de colaborare și coordonare a activităților pe care le desfășoară.

Din structura administrației publice locale fac parte: consiliile județene (raionale în Republica Moldova), consiliile orașenești, consiliile municipale, consiliile comunale, primarii, serviciile publice descentralizate subordonate autorităților reprezentative din unitățile administrativ-teritoriale.

Consiliul județean este definit ca autoritatea administrației publice care ”coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean” legea organică consacrand, în mod implicit, regula conform căreia județul este o colectivitate locală intermediară între orașe și comune, pe de o parte, și stat, pe de altă parte. Această colectivitate locală are propria sa administrație aleasă potrivit legii. [24, p.286]

Președintele consiliului județean, este o autoritate administrativ-executivă distinctă, stabilită de legiuitor, care, pe lângă atribuțiile de conducere a lucrărilor consiliului județean și ale delegației permanente, dispune și de atribuții proprii stabilite de Legea nr. 215/2001. Legea obligă președintele consiliului județean asigurarea executării hotărârilor consiliului județean. [77]

Consiliul județean reprezintă astfel, o autoritate administrativă electivă, care realizează funcția administrativă la nivelul județului pe baza principiilor autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice.

Consiliile comunale, orașenești, municipale sunt constituite în comune, orașe, municipii ca autorități pluripersonale, deliberative ale administrației publice sarcină cărora este administrarea domeniului public local prin prestarea serviciilor publice descentralizate, în cadrul legii și sub propria responsabilitate. Aceste autorități sunt înzestrate cu competență specifică administrației publice locale care nu poate fi pusă în cauză de alte autorități publice ale statului. Ca autorități administrative deliberative ele exercită numai funcții administrative, prin intermediul cărora sunt administrate interesele specifice colectivităților locale și hotărăsc asupra modului lor de realizare, fără amestecul altei, altor autorități publice deliberative sau executive.

Primarul este autoritatea executivă a administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe, municipii. Legea administrației publice locale fundamentează funcționarea primarilor ca autorități administrative, clarifică conceptul de autoritate administrativă autonomă, rolul și raportul dintre autoritatea deliberativă și cea executivă, precum și competențele care le sunt oferite prin lege. [24, p.285]

Servicii publice descentralizate ale administrației publice locale, conform reglementărilor legislative reprezintă o activitate prestată de autoritățile publice descentralizate, activitate scoasă din subordinea autorităților publice centrale, organizate în mod autonom, atribuindu-li-se un patrimoniu și o gestiune proprie în unitatea administrativ-teritorială.

Serviciile publice de interes județean sunt acele servicii organizate potrivit legii (regii autonome, societăți comerciale, etc.), care sunt create și organizate pentru rezolvarea nevoilor și trebuințelor colectivităților din comune și din orașe, comune unui grup de asemenea colectivități sau întregii colectivități județene.

Conceptual crearea serviciilor publice în localități trebuie să decurgă în două domenii: a) *tehnic* (serviciile de drumuri, transport public, gospodărie comună și locativă, organizarea de regii autonome, întreprinderi municipale, comunale etc.etc.); b) administrativ (servicii, direcții, birouri, secretariat administrativ, stare civilă, urbanism etc.) [116, p.79]

În structura administrației publice locale se înscrie și prefectul care este reprezentantul administrației centrale în teritoriu, care gestionează serviciile publice desconcentrate și se află în relații de colaborare cu structurile administrației publice locale. [78]. Prefectul în calitate de reprezentat al Guvernului în teritoriu îndeplinește două funcții importante:

- a) funcția de șef al serviciilor publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale organizate în unitățile administrativ-teritoriale;
- b) funcția de tutelă administrativă asupra colectivităților locale

4.5 Exercițarea funcției administrative de către colectivitățile locale.

Interesele generale ale cetățenilor statului sunt realizate de autoritățile și organele publice ale statului în formele și modul stabilit de lege. La nivelul statului, alături de interesele generale se regăsesc și interesele locale, între acestea existând o interdependență reciprocă. Mai mult de atât, interesele generale au un caracter unitar. Interesele publice ale unei colectivități nu au întotdeauna aceeași întindere, consideră Paul Negulescu, întrucât pot exista, interese generale ale statului, dar și interese ale unor județe, după cum pot exista și interese ale unor comune sau ale unei singure comune. [92, p.72].

Și Anibal Teodorescu exprima aceeași opinie, subliniind că într-un stat există interese generale, alături de care există interese județene și interese locale. [9, p.238].

În scopul realizării cu succes a intereselor generale în care se cuprind și interesele regionale sau locale, statul delimitează teritoriul său în unități administrativ-teritoriale, care pot avea diverse denumiri, județ, ținut, regiune, raion, oraș, comună etc. În toate unitățile administrativ-teritoriale statul a creat autorități publice pentru realizarea atât a intereselor cât și a populației. În același scop a creat autorități și la nivel central, care să-l reprezinte și să-i asigure realizarea intereselor comune ce apar ale tuturor grupurilor de interese din subdiviziunile sale administrativ-teritoriale. [116, p.61].

Gheorghe Alexianu, referindu-se la administrația locală susține din ea fac parte toate acele organisme ale statului, care sunt chemate să satisfacă interesele care nu sunt generale ci privesc, în primul rând, grupările omenești din localitate, și care se caracterizează prin faptul că titularii cărora le sunt încredințate administrarea acestor interese, nu dețin puterea de la autoritatea centrală, ci de la corpul electoral local, pe cale de alegere. [41, p.49]

Astfel putem concluziona că interesul general reprezintă o pluralitate de interese, care la nivelul colectivităților naționale are un caracter general, iar la nivelul colectivităților locale un caracter local, interese care se realizează prin intermediul serviciilor publice prestate de organele administrației publice în unitățile administrativ – teritoriale de diferit nivel.

Prin serviciu public trebuie să înțelegem activități ale autorităților publice în vederea satisfacerii unui interes general, [38, p.15] un organism administrativ, creat de stat, județ sau comună, cu o competență de puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice creatoare, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general, cărei inițiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă. [92, p.123]

În capitolul 2 al tezei, vorbind de principiile generale de organizare a administrației publice sa demonstrate că descentralizarea semnifică acea organizarea administrativă care admite colectivităților umane (sau serviciilor publice) să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le atribuie personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare. La fel sa subliniat că descentralizarea este necesară deoarece la nivelul colectivităților locale unite în unități administrativ-teritoriale se pot rezolva în condiții mai bune interesele locale, serviciile publice locale putând fi conduse mai bine de către autoritățile locale într-un regim în care acestea nu au obligația să se supună ordinelor și instrucțiunilor venite de la administrația publică centrală.

Administrarea autonomă a problemelor de interes local semnifică autonomia autorităților publice locale în administrarea domeniului public local în limitele stabilite de lege. Competențelor le sunt stabilite de stat prin lege, limitele lor aflându-se în raport direct cu gradul de descentralizare, prin care se înțelege delegarea diferitor atribuții administrative de către puterea de stat pe plan local în avantajul reprezentanților aleși de colectivitate.[113, p.23]

Autonomia locală nu poate avea atribuții strict locale, deoarece colectivitățile locale, integrate într-o colectivitate politică și mai mare, cum este națiunea organizată în cadrul statului, realizându-si dreptul de administrarea propriilor interese, realizează totodată și interesele generale ale statului respectiv. Cu alte cuvinte, autonomia locală reprezintă un complex de atribuții specifice delegate organelor de administrare publică locală, necesare pentru administrarea unei părți substanțiale din treburile publice, transmise sub responsabilitatea lor prin lege, și aflându-se sub controlul statului în ceea ce privește exercitarea acestor legi. [113, p.11].

Constituțiile României și a Republicii Moldova prin art.120 și 109 fixează dispozițiile potrivit căror administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia locală trebuie văzută nu numai ca independența în activitate față de autoritățile publice centrale, dar și între structurile autorităților publice locale cum ar fi: consiliile de toate nivelele, primari orașelor, comunelor, municipiilor.

Între consiliul local, respectiv primar, pe de o parte, și consiliul județean, pe de altă parte, nu este nici un raport de subordonare. Nu există raporturi de subordonare nici între consiliul local/primar, pe de o parte, și prefect, minister, departament central, pe de altă parte. În relațiile cu organele locale, organele centrale, respectiv județene, le revin doar următoarele drepturi:

- de a le organiza activitatea; de a le da îndrumări; de a executa controlul general asupra diferitelor activități cu caracter economico-financiar, juridic, organizatoric, cultural etc.;
- de a solicita anularea actelor ilegale.

Considerând autonomia colectivităților locale temei esențial al oricărui stat democratic, Consiliul Europei definește dreptul cetățenilor de a participa la gestiunea treburilor publice drept principiu universal al tuturor statelor membre, în acest sens colectivitățile locale urmând să fie reprezentate prin organisme decizionale, constituite în mod democratic, cu o largă autonomie în exercitarea competenței și utilizarea mijloacelor de îndeplinire a obligațiilor. Obligațiile specifice ale autorităților reprezentative locale sunt ilustrate pe larg în Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale, din 15 octombrie 1985 [30] „, în care autonomia se definește ca *"un drept și o capacitate a colectivităților locale de a rezolva și gira, în cadrul legii și sub propria răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice"*.

Principiul autonomiei locale enunțat în Carta Europeană, precum și prin norme constituționale este dezvoltat în România prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001 [77], iar în Republica Moldova prin Legea Nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă [80], precum și Legea Nr.436 din 28.12.2006 privind Administrația publică locală [81] prin care *autonomie locală* este definită ca dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice.

Autoritățile administrației publice locale sunt persoane juridice autonome și sunt investite cu prerogativele de putere publică. Competența cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale este deplină întreagă. Ea nu poate fi pusă în cauză sau limită de autoritate publică ierarhic superioară, decât în condițiile legii.

Autonomia locală privește, deci, organizarea, competența, funcționarea autorităților administrației publice locale și gestionarea resurselor, care aparțin comunei, , orașului sau județului, după caz, de către aceste autorități. [35, p.121].

Dreptul la autonomie locală se exercită de către consiliile locale de toate nivelele și primari, precum și de către consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Autonomia locală este numai administrativă și financiară și este exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege. [141, p.47].

Autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date, în mod expres, în competența altor autorități publice. Pentru realizarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice din comune, orașe

și județe elaborează și aprobă bugete de venituri și cheltuieli, având dreptul ca, în condițiile legii, să instituie și să perceapă impozite și taxe locale.

În final, concluzionăm că autonomia locală reprezintă atât un drept, cât și o obligație pentru autoritățile reprezentative ale colectivităților locale, care au misiunea de a gestiona și rezolva toate problemele de interes local a populației din raza lor administrativ-teritorială și privește organizarea, competența, și funcționarea autorităților administrației publice locale.

4.5.1 Competențele administrației publice locale în realizarea funcției administrative.

În literatura de specialitate, în mod tradițional s-au exprimat, de asemenea, opinii referitoare la noțiunea de competență, capacitate, cât și la cea de atribuție ori de sarcină. Cele mai multe dintre aceste opinii, reținând că, în esență, competența se exprimă fie ca “un ansamblu de atribuții prevăzute de lege”, sau o “aptitudine legală” reprezintă “dreptul și totodată obligația prevăzută de lege de a duce o anumită activitate” ori “o capacitate atribuită unui organ în vederea îndeplinirii unei sarcini legale”. [6, p.75]

Sintetizând elementele esențiale ale acestor opinii ca și a unor definiții emise de doctrina românească, în lumina dispozițiilor Constituției României, *competența autorităților administrației publice locale poate fi înțeleasă ca ansamblul de atribuții (drepturi și obligații) stabilite de Constituție și de lege precum și limitele exercitării lor, care revin, în nume propriu autorităților locale, alese, în cadrul unităților administrativ-teritoriale.*

În acest context, *noțiunea de atribuție*, este și ea definită de către unii autori, ca o *investire legală a organelor administrative, compartimentelor sau persoanelor cu anumite prerogative*, un alt autor precizând că atribuțiile sunt de fapt drepturi și obligații prevăzute de Constituție sau de lege. Altfel spus, *atribuția reprezintă sfera drepturilor și obligațiilor cu care sunt investite autoritățile publice prin Constituție și lege*, în cazul nostru, investirea prin lege a autorităților administrației publice locale.

Pornind de la termenul literar de competență, care se explică prin “capacitatea unei autorități, a unui funcționar de a exercita anumite atribuții”, noțiunea de atribuție are, în acest context, înțelesul de “sferă de autoritate, de competență, de activitate a cuiva”.

Analizând cu atenție dispozițiile constituționale ale art. 120 alin. (2), constatăm că aceste dispoziții capătă o conotație aparte prin stabilirea asumării exercitării competenței de a *rezolva treburile publice*, deci a întregii sfere de atribuții, de către *consiliile locale și primari*, în comun sau, mai exact, în mod *egal*, de către acestea.

Acest fapt are mai multe semnificații:

- pentru legiuitorul organic ce trebuie să stabilească în mod distinct atribuțiile, pentru fiecare dintre cele două autorități administrative, care să le asigure un echilibru, astfel încât nici una dintre ele să nu aibă preeminență față de cealaltă;

- pentru autoritățile administrative autonome înseși, pe care norma constituțională le “obligă” să “colaboreze” pentru “*rezolvarea treburilor publice*”, subordonarea fiind exclusă, în conformitate cu principiul autonomiei locale, care le guvernează;

- atribuțiile autorităților administrative autonome nu pot fi circumscrise decât la “*rezolvarea problemelor comunității locale*” deci, cu *caracter pur administrativ și nicidecum politic*;

- autoritățile administrative autonome trebuie să “*rezolve treburile publice din comune și orașe*”, “*în condițiile legii*”, atribuții care “*care nu pot trece dincolo de statutul unității administrativ-teritoriale*”, “*nu pot deveni entități statale*” și “*nu au putere de decizie politică*”. [86, p.94]

Cât privește atribuțiile consiliului județean, potrivit dispozițiilor constituționale și a legii administrației publice locale, acestea gravitează în jurul ideii de *coordonare a activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean*.

În doctrină se subliniază, totodată, că, spre deosebire de drepturile civile, exercitarea atribuțiilor autorităților administrației publice locale nu este facultativă, ci obligatorie, iar caracterul lor legal le conferă opozabilitate față de orice subiect de drept.

Din caracterul legal al atribuțiilor autorităților administrației publice locale decurg, de altfel, și anumite consecințe deosebit de importante, cum sunt:

- autoritățile locale nu pot depăși sfera atribuțiilor prevăzute de lege, întrucât actele sau acțiunile ce depășesc această limită nu produc efecte juridice;

- atribuțiile autorităților locale se exercită în condițiile și cu respectarea dispozițiilor legii, în conținutul și scopul lor, sub sancțiunea aprecierii ca ilegale și a anulării actelor lor de către autoritățile instituite în acest sens;

- exercitându-și atribuțiile legale, autoritățile locale emit acte care au caracter obligatoriu, executarea lor fiind asigurată, în caz de nevoie, prin folosirea constrângerii;

- autoritățile locale nu pot delega ele însele unui alt organ sau funcționar să-i exercite atribuțiile. De la această regulă există trei excepții. [3, p.86]

- prima excepție o constituie repartizarea de atribuții, ea constând în faptul că o autoritate deliberativă, colegială, poate stabili ca anumite atribuții ale sale să fie exercitate în intervalul dintre ședințe ori permanent de către o autoritate executivă;

- a doua excepție o formează delegările de atribuții, în cazurile când legea permite acest lucru; întrucât are caracter excepțional, trebuie expres prevăzute de lege;
- a treia excepție este constituită de înlocuirea unei autorități a administrației publice locale executive cu un înlocuitor de drept, în cazul în care aceasta, din motivele prevăzute de lege, nu-și mai poate exercita atribuțiile.

De menționat că, dacă, în sensul de ansamblu de atribuții, competența are caracter obligatoriu, totuși organele administrative, în cazul nostru autoritățile locale autonome au și un drept de apreciere (de oportunitate) în privința momentului în care urmează să-și exercite anumite atribuții, ori a modalităților de exercitare a acestor atribuții, ca și pentru exercitarea lor în timp optim, cu cheltuieli minime și folosind mijloacele care corespund cel mai bine scopului legii.

Privitor la noțiunea de sarcină, respectiv delimitarea acestei noțiuni față de competență (atribuție), în literatura românească de specialitate, ca și în literatura franceză, este amplu discutată.

Astfel, din analiza dispozițiilor constituționale, reiese cu claritate “*plenitudinea de atribuții*” a autorităților administrative autonome – consiliile locale și primarii – la nivelul unității administrativ-teritoriale ce constau în *rezolvarea treburilor publice din comune și din orașe*.

Rezultă că legiuitorul constituant recunoaște, în mod explicit, autorităților locale autonome, *atât o competență materială generală la nivelul unității administrativ-teritoriale respective, cât și inexistența vreunei subordonări față de oricare autoritate a administrației publice*.

Astfel, *în funcție de natura activității realizate* se cunosc următoarele categorii de atribuții pentru consiliul local:

- atribuții în domeniul economic și financiar;
- atribuții în domeniul social, edilitar, cultural și științific;
- atribuții privind organizarea internă etc.

În funcție de natura activității, sunt identificate următoarele categorii: atribuții privind respectul întregii legislații românești, în primul rând a Constituției, atribuții în domeniul economic și financiar, atribuții în domeniul social, edilitar, cultural și științific, atribuții privind serviciile publice locale, atribuții privind consultarea populației prin referendum pentru problemele de interes deosebit pe plan local, atribuții privind emiterea de avize, acorduri și autorizații prevăzute de lege precum și alte atribuții prevăzute de lege sau încredințate de consiliul local.

Principalele atribuții conferite de legea organică consiliului județean, pot fi grupate de domeniile și serviciile pe care le realizează în următoarele trei categorii:

- a) atribuții în domeniul organizării interne a consiliului județean și aparatului său propriu;

b) atribuții în domeniul elaborării și executării bugetului județean și a contului de încheiere a exercițiului bugetar, al stabilirii impozitelor și taxelor județene, precum și al administrării domeniului public și privat al județului;

c) atribuții privind coordonarea activităților consiliilor locale, înființarea, organizarea și conducerea serviciilor publice județene.

a) În prima categorie sunt cuprinse atribuțiile care privesc: alegerea președintelui, vicepreședinților și a delegației permanente a consiliului județean și organizarea aparatului propriu al consiliului, ele exercitându-se în contextul prevederilor regulamentului pe care și-l adoptă fiecare consiliu județean; organizarea și funcționarea serviciilor publice județene și aprobarea regulamentelor de funcționare ale acestora; aprobarea organigramei, numărului de personal, statului de funcții și salarizarea funcționarilor din aparatul propriu; acordarea consiliilor locale, primarilor, viceprimarilor, secretarilor și serviciilor publice ale comunelor și orașelor, de sprijin și asistență tehnică, juridică și de orice altă natură, la cererea acestora; alegerea din rândul membrilor consiliului județean, pe durata mandatului lor, a comisiilor pe diferite domenii de specialitate, în scopul elaborării proiectelor de hotărâri, a elaborării unor propuneri de programe și prognoze, etc.

b) A doua categorie de atribuții privește administrarea finanțelor publice ale județului, sens în care consiliul județean: adoptă bugetul propriu al județului și contul de încheiere a exercițiului bugetar; stabilește impozite și taxe județene, precum și taxele speciale de timp limitat, în condițiile legii.

c) A treia categorie de atribuții prin care se conferă dreptul de a “rezolva” probleme din domeniu de activitate dintre cele mai diverse și complexe, cuprinzând practic, toate elementele și sectoarele vieții economico-sociale. Astfel, consiliile locale:

- aprobă studii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială, de organizare și amenajare a teritoriului; administrează domeniul public și privat al comunei ori orașului și exercită drepturile prevăzute de lege cu privire la regiile autonome pe care le-a înființat, înființează instituții, agenți economici și servicii publice de interes local, a căror activitate o urmărește, controlează și o analizează, numind și eliberând, în condițiile legii, conducătorii acestora. [99, p.5]

- ia măsurile necesare în vederea dezvoltării economice și sociale a teritoriului asigurând, în același timp, și documentațiile prevăzute de lege pentru investițiile de interes local;

- asigură condițiile necesare funcționării instituțiilor de învățământ, sanitare, de cultură, de tineret și sport, precum și petrecerii timpului liber al cetățenilor; de asemenea, asigură desfășurarea activității științifice, cultural-artistice, sportive și de agrement;

- acționează pentru refacerea și protecția mediului înconjurător în scopul creșterii calității vieții; contribuie la protecția și conservarea monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor și rezervațiilor naturale; contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială; asigură libertatea comerțului și a concurenței loiale și încurajează libera inițiativă; organizează târguri, piețe, oboare, locuri și parcuri de distracție; înființează instituțiile de binefacere de interes local;

- asigură apărarea ordinii publice, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor; sprijină activitatea cultelor religioase.

d) A patra categorie cuprinde atribuții prin care consiliul local poate conferi, pentru merite deosebite, în diverse domenii de activitate, persoanelor fizice române sau străine, titlul de cetățean de onoare al comunei sau orașului, precum și de a se asocia, colabora, coopera și înfrăți cu localități din străinătate, în scopul promovării unor interese și de a colabora și de a se asocia cu agenți economici din țară sau din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun.

Consiliul local exercită și alte atribuții stabilite prin lege sau prin statutul comunei sau orașului.

4.6 Actele administrației publice locale.

4.6.1 Actele administrației publice locale în România

Actele consiliului local. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin consiliul local, conform prevederilor art.45 din Legea României nr.215/2001 a administrației publice locale [77], adopta hotărâri, cu votul majorității membrilor prezenți, în afara de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate.

Se adopta cu votul majorității consilierilor locali în funcție următoarele hotărâri ale consiliului local:

- a) hotărârile privind bugetul local;
- b) hotărârile privind contractarea de împrumuturi, în condițiile legii;
- c) hotărârile prin care se stabilesc impozite și taxe locale;
- d) hotărârile privind participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră;
- e) hotărârile privind organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului;
- f) hotărârile privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine.

Hotărârile privind patrimoniul se adopta cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor locali în funcție.

Dacă bugetul local nu poate fi adoptat după doua ședințe consecutive, care vor avea loc la un interval de cel mult 7 zile, activitatea se va desfășura pe baza bugetului anului precedent până la adoptarea noului buget, dar nu mai târziu de 45 de zile de la data publicării legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Consiliul local stabilește ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret. Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane vor fi luate întotdeauna prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege.

Procedurile de votare vor fi stabilite prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local.

Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri locali, de primar, viceprimar sau de cetățeni.

Hotărârile consiliului local se semnează de președintele de ședință, ales în condițiile prevăzute la art. 35, și se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretar. În cazul în care președintele de ședință lipsește sau refuza să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de 3-5 consilieri locali.

Secretarul unității administrativ-teritoriale nu va contrasemna hotărârea în cazul în care considera că aceasta este ilegală. În acest caz, va depune în scris și va expune consiliului local opinia sa motivată, care va fi consemnată în procesul-verbal al ședinței.

Secretarul unității administrativ-teritoriale va comunica hotărârile consiliului local primarului și prefectului de îndată, dar nu mai târziu de 10 zile lucrătoare de la data adoptării.

Comunicarea, însoțită de eventualele obiecții cu privire la legalitate, se face în scris de către secretar și va fi înregistrată într-un registru special destinat acestui scop.

Hotărârile cu caracter normativ devin obligatorii și produc efecte de la data aducerii lor la cunoștința publică, iar cele individuale, de la data comunicării.

Aducerea la cunoștința publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoștința publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, și în limba maternă.

În conformitate cu art.46 din legea administrației locale, —nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul local care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local. Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea acestor dispoziții sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanța de contencios administrativ. Acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată

Actele primarului. În exercitarea atribuțiilor sale, conform prevederilor art.68 din Legea menționată, primarul emite dispoziții cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

Dispozițiile legii privind hotărârile de consiliu local referitoare la contrasemnarea de către secretar, comunicarea actului și aducerea la cunoștință publică a actelor normative se aplică și în cazul dispozițiilor primarului.

Actele consiliului județean. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, consiliul județean conform art.97 din lege adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate. Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri județeni, de președintele consiliului județean, de vicepreședinții consiliului județean sau de cetățeni. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean.

Hotărârile se semnează de președinte sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele consiliului județean care a condus ședința și se contrasemnează de secretarul județului. Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri județeni, de președintele consiliului județean, de vicepreședinții consiliului județean sau de cetățeni. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean. În ceea ce privește inițiativa cetățenească, sunt aplicabile aceleași prevederi de la consiliul local.

Actele prefectului. Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul emite ordine cu caracter individual sau normativ; ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorului serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Ordinul prefectului, care conține dispoziții normative, devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștință publică prin publicare, iar ordinul cu caracter individual de la data comunicării către persoanele interesate. Ordinele emise de prefect în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștință și sunt executorii.

Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată Ministerului Administrației și Internelor, care poate propune Guvernului anularea ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale sau netemeinice. Prefecții sunt obligați să comunice ordinele cu caracter tehnic conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune Guvernului măsuri de anulare a ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale.

4.6.2 Actele administrației publice locale în Republica Moldova.

Consiliul local. În conformitate cu prevederile Legii Republicii Moldova Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, [81] în realizarea competențelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi.

În cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare.

Deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

Deciziile privind inițierea revocării primarului se adoptă cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși. Consiliul local poate stabili adoptarea unor decizii prin vot secret sau prin vot nominal.

Deciziile consiliului local se semnează, în cel mult 5 zile de la data desfășurării ședinței lui, de președintele acesteia și se contrasemnează de secretarul consiliului. Deciziile privind numirea și încetarea raporturilor de serviciu ale secretarului consiliului nu se contrasemnează.

Pentru fiecare ședință, consiliul desemnează un consilier care va semna decizia consiliului în cazul în care președintele ședinței se va afla în imposibilitatea de a o semna. În cazul în care secretarul consiliului consideră că decizia consiliului este ilegală, el este în drept să nu o contrasemneze și să solicite consiliului reexaminarea acestei decizii.

Secretarul consiliului va remite decizia consiliului local primarului și, în cazurile prevăzute de lege, oficiului teritorial al Cancelariei de Stat în cel mult 5 zile după data semnării.

În cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală, primarul sesizează oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și/sau instanța de contencios administrativ.

Deciziile cu caracter normativ intră în vigoare la data aducerii la cunoștință publică prin publicare sau prin afișare în locuri publice, iar cele cu caracter individual - la data comunicării persoanelor vizate.

Art.21 din Lege prevede limitarea dreptului de vot în condițiile existenței unui conflict de interese, atunci când:

a) el personal, soția (soțul), copiii, părinții săi au un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii;

b) este conducător sau membru al organelor de conducere ale întreprinderii, instituției, organizației sau ale filialelor și reprezentanțelor acestora, în a căror privință se adoptă decizia;

c) se află în situație de incompatibilitate, conform prezentei legi și Legii privind statutul alesului local, iar incompatibilitatea durează mai mult de 30 de zile de la data apariției.

Deciziile adoptate de consiliul local cu încălcarea dispozițiilor alin.(1) pot fi declarate nule, în condițiile legii, de către instanța de contencios administrativ.

Art. 32. din Lege reglementează actele pe care le emite primarul, acestea sunt dispoziții cu caracter normativ și individual. Proiectele de dispoziții ale primarului în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu, social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.

Dispozițiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, oficiului teritorial al Cămarilor de Stat și intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoștință publică. Dispozițiile cu caracter individual devin executorii după ce sunt aduse la cunoștință persoanelor vizate.

Adoptarea deciziilor de către consiliul raional.

Art.46 din Lege stabilește că în realizarea competențelor sale, consiliul raional adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi.

Deciziile se semnează de președintele ședinței și se contrasemnează de secretarul consiliului.

Actele președintelui raionului

În exercitarea atribuțiilor sale, art.54 din Lege conferă președintele raionului dreptul de a emite dispoziții cu caracter normativ și individual. Dispozițiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, oficiului teritorial al Cămarilor de Stat și intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoștință publică. Dispozițiile cu caracter individual devin executorii după ce sunt aduse la cunoștință persoanelor vizate în ele.

Președintele raionului este în drept să emită dispoziții numai în chestiuni ce țin de competența sa. Dispozițiile președintelui raionului sau, după caz, ale vicepreședintelui raionului se consemnează într-un registru special. La emiterea dispozițiilor, președintele raionului are dreptul să consulte oficiului teritorial al Cămarilor de Stat, conducătorii sau reprezentanții autorităților administrației publice atât locale, cât și centrale.

4.7. Concluzii la Capitolul 4

1. Guvernul realizează sarcina de asigurare a realizării politicii interne și externe a statului

exercitând funcția executivă (organizarea executării și executarea la concret) și funcția administrativă exercitând conducerea generală a administrației publice;

3. Autoritățile centrale de specialitate, altele decât ministerele, sunt organizate și funcționează în subordinea Guvernului sau a unui minister. Înființarea lor este determinată, fie de necesitatea desfășurării unei activități coordonate și unitare în rezolvarea unor probleme de specialitate, fie de volumul mai restrâns de activitate.

4. Funcția de reprezentare a Guvernului României este una neconstituțională, grație faptului că funcția de reprezentare a statului este o funcție exclusivă a Șefului statului;

5. Actul administrativ constituie o categorie de acte juridice adoptate sau emise, în principal de autoritățile administrației publice, precum și de instituțiile publice și celelalte structuri organizatorice constituite în condițiile legii, prin care se asigură realizarea sarcinilor care revin administrației publice reprezintă forma principală prin care se realizează administrația publică și constă într-o manifestare expresă de voință prin care se creează, se modifică sau se stâng raporturile juridice de drept administrativ. Actul administrativ îmbracă diferite forme, cum ar fi: hotărâre, decizie, dispoziție, ordin, regulament, instrucțiune, autorizație, permis și produc efecte juridice până în momentul scoaterii lor din vigoare de către organul emitent, organul ierarhic superior al acestuia, instanța de judecată sau Parlament.

6. Hotărârile guvernamentale nu pot fi emise decât în măsura în care legea stabilește această cerință. Ele nu pot opera decât *secundum legem* sau *praeter legem*, în condițiile prevăzute de art. 15 din Constituția României, dispunând ca atare numai măsuri administrative pentru asigurarea organizării legii.

7. Ordonanțele emise în situații excepționale, reglementate de art. 114, alin. 4 din Constituția României, sunt denumite ordonanțe de urgență. Ele pot fi emise numai în condițiile în care Guvernul se află în imposibilitate de a putea obține în timp util aprobarea unei legi de abilitare.

8. Interesul general reprezintă o pluralitate de interese, care la nivelul colectivităților naționale are un caracter general, iar la nivelul colectivităților locale un caracter local, interese care se realizează prin intermediul serviciilor publice prestate de organele administrației publice în unitățile administrativ – teritoriale de diferit nivel;

9. Prin serviciu public trebuie să înțelegem activități ale autorităților publice în vederea satisfacerii unui interes general, un organism administrativ, creat de stat, județ sau comună, cu o competență de puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice creatoare, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o

nevoie cu caracter general, cărei inițiativa privată nu ar putea sa-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă;

10. Autonomia locală se definește ca un drept și o capacitate a colectivităților locale de a rezolva și gira, în cadrul legii și sub propria răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. Autonomia locală privește organizarea, competența, funcționarea autorităților administrației publice locale și gestionarea resurselor, care aparțin comunei, orașului sau județului, după caz, de către aceste autorități;

11. Autoritățile administrației publice locale sunt persoane juridice autonome și sunt investite cu prerogativele de putere publică. Competența cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale este deplină întreagă. Ea nu poate fi pusă în cauză sau limită de autoritate publică ierarhic superioară, decât în condițiile legii;

12. Din structura administrației publice locale fac parte: consiliile județene (raionale în Republica Moldova), consiliile orașenești, consiliile municipale, consiliile comunale, primarii, serviciile publice descentralizate subordonate autorităților reprezentative din unitățile administrativ-teritoriale;

13. Consiliile comunale, orașenești, municipale sunt constituite în comune, orașe, municipii ca autorități pluripersonale, deliberative ale administrației publice sarcină cărora este administrarea domeniului public local prin prestarea serviciilor publice descentralizate, în cadrul legii și sub propria responsabilitate;

14. Competența autorităților administrației publice locale trebuie înțeleasă ca ansamblul de atribuții (drepturi și obligații) stabilite de Constituție și de lege precum și limitele exercitării lor, care revin, în nume propriu autorităților locale, alese, în cadrul unităților administrativ-teritoriale. În acest context, noțiunea de atribuție, este și ea definită ca o investire legală a organelor administrative, compartimentelor sau persoanelor cu anumite prerogative, un alt autor precizând că atribuțiile sunt de fapt drepturi și obligații prevăzute de Constituție sau de lege.

15. Se face necesară modificarea constituțională a următoarelor:

a) În Constituția României și a Republicii Moldova, în locul celor două capitole, distincte, unul consacrat Guvernului și altul Administrației publice, să existe doar un singur capitol intitulat „Administrația publică”, cu următoarele secțiuni:

- Secțiunea 1 - Guvernul;

- Secțiunea a 2-a - Administrația publică centrală de specialitate;
- Secțiunea a 3-a - Administrația publică locală;
- Secțiunea a 4-a – Prefectul

16. Considerăm necesară lichidarea din textul Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor reglementarea de la art.1, alin(5), lit.d) privind funcția reprezentativă a Guvernului;

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

1. Conținutul și gama de funcții ale statului este în mare măsură predeterminată de esența statului, scopul social în societate, menținerea ordinii sociale la un nivel de organizare socială și politică care să asigure nu numai păstrarea integrității, prosperitatea societății în ansamblu, dar și obligația de a satisface interesele membrilor societății, atât individuale, cât și colective, altfel spus, interesele generale ale societății.

2. Puterea executivă a statului reunește atribuțiile fundamentale care constituie obiectul activității autorităților publice, prin care se asigură executarea legii. Puterea executivă, privită atât funcțional, cât și instituțional, este exercitată de anumite autorități și contribuie într-o formă specifică la înfăptuirea conducerii statale.

3. Executivul contemporan are de îndeplinit două funcții:

- funcție de natură executivă - de guvernare prin care se asigură prin organizarea executării legilor conducerea politicii naționale interne și externe;
- funcție de natura administrativă realizată prin intermediul aparatului administrativ;

4. Funcția administrativă a statului trebuie privită ca o funcție distinctă, alături de funcțiile legislativă, executivă și judecătorească deoarece ea se deosebește de funcția executivă prin următoarele trăsături specifice: nu este în mod obligatoriu legată de puterea politică a statului, putându-se întâlni și în afara acesteia; se înfăptuiește în oricare dintre puterile statului, inclusiv în cea judecătorească; această activitate este mai puțin expusă elementului politic; constă, în principal în acte de gestiune și fapte materiale, acte juridice, având, de regulă, caracter individual; se înfăptuiește nu numai de organe ale statului, ci și de structuri organizatorice nestatale, autorități ale administrației publice locale, instituții publice, regii autonome, societăți comerciale, asociații și fundații, ori de servicii particulare dar de interes public (avocați, notari publici etc.etc)

5. Administrația publică, fiind văzută ca un sistem de organe (ansamblul autorităților și instituțiilor publice), care are ca scop satisfacerea, în mod regulat și continuu, a unor cerințe esențiale, comune întregii colectivități umane, care exced prin amploarea lor posibilitățile particularilor, reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație, de către autoritățile care compun acest sistem în vederea satisfacerii intereselor generale, scop care organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către populație.

6. Șeful statului și Guvernul, sunt autorități autonome, între ei nu există raporturi de subordonare, doar raporturi de colaborare și coordonare a activităților. Din aceste considerente, Șeful statului nu poate face parte din structura administrației publice conducerea generală care este încredințată prin normă constituțională Guvernului. În cazul în care s-ar accepta poziția șefului statului în structura administrației publice ar trebui să înțelegem că Guvernul exercită și conducerea instituției Șefului statului;

7. Guvernul apare în două ipostaze, pilon central al puterii executive, precum și pilon principal al administrației publice, funcțiile exercitate de acesta nu se intercalează. În calitate de autoritate executivă Guvernul organizează executarea și asigură executarea la concret a legilor, iar în calitate de conducător general al administrației publice, prin structurile care i se subordonează, dar nu fac parte din puterea executivă, și structurile cu care colaborează (administrația publică locală, sectorul privat în exercitarea unor servicii publice) asigură administrarea domeniului public al statului;

8. Din sistemul administrației publice a României și Republicii Moldova fac parte: Guvernul, ca autorități administrative principale care exercită conducerea generală a administrației publice; Ministerele ca organe centrale de specialitate ale statului chemate să traducă în viață politica Guvernului; autoritățile administrative responsabile de conducerea, coordonarea și exercitarea controlului în diverse domenii; organele administrației publice desconcentrate în teritoriu; organele administrației publice locale și alte autorități descentralizate; întreprinderile de stat și municipale; particularii investiți cu competențe de prestare a unor servicii publice;

9. Cu privire la posibilitatea Guvernului ca, prin ordonanțe emise în baza unei legi speciale de abilitare, să modifice chiar legea de abilitare sau să adopte norme cu caracter retroactiv, se cere a menționa că astfel de prevederi nu ar trebui să se regăsească în astfel de ordonanțe. Mai mult decât atât, abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe cu caracter retroactiv ar permite acestuia să suplinească activitatea legislativă a Parlamentului, deși acesta se afla în sesiune și poate exercita propria și exclusivă atribuție;

10. O prevedere care vine în contradicție cu principiul separației puterilor în stat este reglementarea constituțională în România., care prin art.115 alin. (4), (5),(6) i se permite Guvernului a adopta ordonanțe de urgență în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora. Prin ordonanțe de urgență pot fi adoptate norme de natura legii organice, cu ce abuzează Guvernul României, substituind în acest fel puterea legislativă.

11. Pe plan local, administrația intereselor publice locale este încredințată unor autorități statale, cum ar fi prefectul care conduce cu serviciile publice desconcentrate, dar și unor autorități publice constituite de colectivitatea locală respectivă prin alegeri, în baza principiului

descentralizării administrative, autorități abilitate cu dreptul de a rezolva și gira, în cadrul legii și sub propria răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice a colectivității.

12. Autoritățile publice locale electivă, sunt autonome, se subordonează normelor constituționale, precum și legilor și prin funcțiile și competențele cu care sunt atribuite, în regim de putere publică participă la realizarea funcției administrative a statului.

RECOMANDĂRI

În calitate de legeferenda se propune:

1. A opera următoarele modificări constituționale:

a) art.102 Constituția României, art. 96 Constituția R.M. să conțină dispoziția precum că Guvernul conduce organele administrației publice subordonate, colaborează și coordonează activitatea altor organe ale administrației publice cu care nu se află în raporturi de subordonare;

b) art.100, alin. (2) din Constituția României și art.94 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, să prevadă că decretele Președintelui emise în exercitarea funcției de garant al suveranității, independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării să fie exceptate de la contrasemnarea primului-ministru;

c) în Constituțiile României și a Republicii Moldova, în locul celor două capitole, distincte, unul consacrat Guvernului, iar altul Administrației publice, să existe doar un singur capitol intitulat „Administrația publică”, în care prin Secțiuni să fie delimitată administrația publică centrală de administrația publică locală;

d) se propune lichidarea alin. (4), (5), (6) ale art.115 din Constituția României care reglementează dreptul Guvernului de a adopta Ordonanțe de urgență, deoarece prin ordonanțele de urgență Guvernul abuzează de funcțiile stabilite unui organ executiv, antrenându-se în procesul de legiferare, modificând cadrul legislativ existent, inclusiv norme de natura legii organice, prin ce se încalcă grav principiul separației puterilor în stat;

e) A opera modificări în Constituțiile României și a Republicii Moldova, prin care în locul celor două capitole, distincte, unul consacrat Guvernului și altul Administrației publice, să existe doar un singur capitol intitulat „Administrația publică”, cu următoarele secțiuni: Secțiunea 1 - Guvernul; Secțiunea a 2-a - Administrația publică centrală de specialitate; Secțiunea a 3-a - Administrația publică locală; Secțiunea a 4-a - Prefectul.

2) Eliminarea din Legile contenciosului administrativ, (Legea României nr. 554/2005, Legea Republicii Moldova Nr. 793 din 10.02.2000) a prevederilor care stabilesc imposibilitatea controlului pe calea contenciosului administrativ a actelor administrative a Președintelui republicii și Guvernului, grație faptului că aceste sunt acte administrative, iar conform prevederilor constituționale orice persoană vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei,

3) Se propune lichidarea din textul Legii României nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor reglementarea de la art.1, alin(5), lit.d) privind funcția reprezentativă a Guvernului deoarece, funcția reprezentativă, conform Constituției României o exercită doar Președintele țării;

4) A introduce în legislația cu privire la guvern, atât în România, cât și în Republica Moldova, a prevederilor care stabilesc că persoanele asupra căror planează suspiciuni de corupție, de integritate nu pot ocupa funcții și demnități publice.

5) Pentru Republica Moldova, considerăm o prioritate urgentă reorganiza sistemul administrativ-teritorial, lichidarea raioanele de tip sovietic ca unități administrativ-teritoriale de nivelul doi și delimitarea teritoriul statului în regiuni capabile să se administreze și să dezvolte teritoriul din punct de vedere economic, social și edilitar,

6) Deoarece structura sistemului administrației publice și de aici și eficiența sistemului, se află în raport direct cu stabilirea numărului optim de organe ale administrației publice centrale, cât și a celei locale, cu competența materială stabilite pentru elementele sistemului, precum și cu mărimea “aparatură birocratică” de care depinde funcționalitatea sistemului propunem:

a) atât pentru România, cât și pentru Republica Moldova pentru a institui un sistem eficient de administrație publică este necesar a reduce numărul excesiv de mare a organelor centrale de specialitate a administrație publice, micșorând aparatul birocratic și eficientizând activitatea noilor structuri prin funcții și competențe strict necesare,

b) la nivelul administrației publice locale a Republicii Moldova, a micșora numărul unităților administrativ-teritoriale de prim nivel (comunele, satele), iar cele care vor rămâne cu acest statut să fie viabile din punct de vedere administrativ, să dispună de resurse materiale, instituționale și financiare proprii, necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a domeniului public local.

BIBLIOGRAFIE

I. Bibliografie în limba română:

1. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ, Vol.II, București: Ed. Nemira, 1996. 687p.
2. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ, Vol.1, București: Ed. Nemira, 2000. 537 p.
3. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ, vol. I, , București: Editura All Beck.2001.319 p.
4. Iorgovan A. Drept constituțional și instituții politice, Teorie generală, București: Ed.Galeriile Jean Louis Calderon, 1994.540 p.
5. Iorgovan A. Drept administrativ, vol.IV, București:Ed. "Hercules", 1993. 418 p.
6. Trăilescu A. Tratat elementar de drept administrativ, București: Ed. ALL BECK, 2002. 575 p.
7. Anghel I. M. Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană putea fi ratificat și fără a se ocoli verificarea constituționalității lui. Revista de drept public nr 2/2005.
8. Teodorescu A. Tratat de drept administrativ, Vol.II, București: Ed.MARVAN, 1935. 407 p.
9. Teodorescu A. Tratat de drept administrativ, Vol.I, București: Ed. Institutul de Arte Grafice "Eminescu", 1929. 308 p.
10. Negoită A. Dreptul administrativ și știința administrației, București: Ed. Athenaem, 1991, 329 p.
11. Monchablon A. Cartea cetățeanului, Ed.Humanitas, București: 1991. 173p.
12. Arsene A. Drept constituțional și instituții politice, Chișinău: Ed. USM, 2014. 467 p.
13. Alexandru I., Cărașan M.,Bucur S., Drept administrativ, București: Ed.Lumina Lex, 2005. 522p.
14. Administrația publică locală, Culegere de acte legislative, București: Ed.Lumina Lex, 2002. 319 p.
15. Balmuș V. Administrarea și autoadministrarea sferei științei și inovării în Republica Moldova. Chișinău: Ed. Lexon Prim, 2012. 312 p.
16. Tomescu C. R. Raporturile dintre Guvern și Parlament, București: Ed. C.H.Beck, 2013. 357 p.
17. Ionescu A. Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice, vol.I, București: Ed.Lumina Lex, 1997. 488 p.
18. Ionescu C. Instituții politice și drept constituțional, București: Ed Juridică, 2004. 442 p.
19. Codul penal al României, Publicat in: Monitorul Oficial nr. 510 din 24 iulie 2009
20. Rarincescu C. Contenciosul administrativ Român, București: Ed.Universală, 1973. 308 p.
21. Dissescu C. Drept constituțional, București: 1915. 405 p.

22. Voicu C. Teoria generală a dreptului, București: Ediția a III-a, Ed.Sylvi, 2000.346 p.
23. Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. București: Ed.Lumina Lex, 2001. 511p.
24. Manda C. Drept administrativ, București: Ed.Victor, 2000. 319 p.
25. Manda C. Manda C.C. Dreptul colectivităților locale, București: Ed.Lumina Lex, 2002. 418 p.
26. Constituția României, modificată și completată prin Legea 429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.
27. Constituția Republicii Moldova din 29.07.19. Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. Data intrării în vigoare : 27.08.1994
28. Constituției Republicii Moldova, Comentariu. Colectiv de autori. Chișinău: Ed. Arc, 2009. 574p.
29. Constituția României. Comentariu pe articole. Colectiv de autori. București: Ed.C.H.Beck, 2008.463 p.
30. Carta Europeană a autonomiei locale, Consiliul Europei, Strasbourg, 15.10.1985
31. Tofan D. A. Organizarea administrației publice românești în context European. București: Ed.Academiei Române, 2008. 328 p.
32. Tofan D. A. Considerații în legătură cu posibilitatea revocării prim-ministrului. În revista Dreptul nr.2/2000 .
33. Tofan D. A. Drept administrativ, București: Ed.All Beck, , 2003. 415p
34. Baltag D. Teoria generală a dreptului, Chișinău: 2002 . 336 p.
35. Brezoianu D. Drept administrativ. Partea specială, București: Ed.Tutu Maiorescu, 2002, 410p.
36. Dicționar explicativ al limbii române, Ed. Univers enciclopedic, București: 1998, 727 p.
37. Drepturile Omului, Documente adoptate de organisme internaționale, București: Ed. Adevărul, 1990. 453p.
38. Tarangul E.D. Tratat de drept administrativ român, Cernăuți : Tipografia Glasul Bucovinei, 1944. 288 p.
39. Bălan E. Domeniul administrativ, București: Ed.Lumina Lex, 1998. 278 p.
40. Bălan E. Instituții de drept public, București:, Ed.ALL BECK, 2003. 178 p.
41. Alexianu Gh, Curs de drept constituțional, vol.I, București: Ed.Casa Școalelor, ,1930. 526p.
42. Avornic Gh. Teoria generală a dreptului, Chișinău: Ed.Cartier juridic, 2004. 653p.
43. Vrabie G, Organizarea politico etatică a României, Iași: Ed. Cugetarea, 1999. 555p.

44. Vrabie G, Renașterea teoriei separației puterilor în stat în România, “Studii de drept românesc”, nr. 3-4/1991.105 p.
45. Hotărârea Guvernului României nr. 228 nr. 288 din 8 martie 2001 privind constituirea Comitetului Interministerial pentru Relațiile României cu Republica Moldova. Publicat în Monitorul Oficial nr. 124 din 13 martie 2001
46. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.7 din 18.05.13. MO122-124/07.06.13 art.13; în vigoare 18.05.13
47. Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice, București: Ediția 2, Editura C.H. Beck, 2011.273 p.
48. Ioan A. Administrația publică, Ediția a II-a, Teorii, Realități, Perspective, București: Ed. Lumina Lex, 2001. 646 p.
49. Ioan A. Drept administrativ comparat, București: Ed.Lumina Lex, 2003. 302 p.
50. Ioan A. Structuri, mecanisme și instituții administrative, București: Ed.Sylvi, 1992. 371 p.
51. Vida I. Puterea executivă și administrația publică. București: Ed.Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1994, 244 p.
52. Ceterchi I., Luburici M. Teoria generală a statului și dreptului. Vol.II, București: 1983. 324 p.
53. Ceterchi I., Craiovan I. Introducere în teoria generală a dreptului, București: Ed.ALL, 1996, 332p.
54. Muraru I. Drept constituțional și instituții politice, București:, Ed.ACTAMI, 1997.481p.
55. Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice, Volum II, București: Ed.C.H.Beck, 2009. 289 p.
56. Floander I., Nicușor I., Neacșu S. Drept administrativ, Iași: Ed.PIM, 2012. 308p.
57. Muraru I., Constantinescu M.. Ordonanța Guvernamentală. Doctrină și jurisprudență, București: Ed.Lumina Lex, 2000. 215 p.
58. Craiovan I., Tratat de teoria generală a dreptului, București: Ed. Universul Juridic, 2007. 459p.
59. Slăniceanu Popescu I. Teoria funcției publice, Brăila: Ed. Evrica, , 1999. 345 p.
60. Creangă I. Curs de drept administrativ, Chișinău: Ed.Epigraf, 2003. 333 p.
61. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice, Vol.II, Iași: Ed.Chemarea, 1993.251 p.
62. Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale, în dreptul român și în dreptul comparat, București: Ed.C.H.Beck, 2006. 922 p.
63. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, Volumul II, Chișinău: 2004. 494p.

64. Iovănaș I. Drept administrativ și elemente ale științei administrative, București: Ed. Didactică și Pedagogică, 1977. 298 p.
65. Vîntu I. ș.a. Organele administrației de stat în R.S.R., București: Ed. Academiei, 1971. 357 p.
66. Legea României nr.90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, Publicat Monitorul Oficial al României nr. 164/2 aprilie 2001
67. Legea nr.2 din 16 februarie 1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România. Textul actului publicat în B.Of. nr. 17/17 feb. 1968
68. Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006, Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 453 din 25/05/2006
69. Legea României nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații. Publicată în Monitorul Oficial nr. 33 din 3 martie 1992
70. Legea României nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Republicată în Monitorul Oficial. nr. 282 din 29 aprilie 2009
71. Legea României nr. 48/1992 a audio-vizualului. Actualizată până la data de 3 iunie 2002. Textul actului publicat în M.Of. nr. 104/25 mai. 1992
72. Legea României nr. 415 din 27 iunie 2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Publicat în: Monitorul Oficial nr. 494 din 10 iulie 2002
73. Legea României nr. 554/2005 privind contenciosul administrativ. Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 1154 din 07/12/2004
74. Legea contenciosului administrativ Nr. 793 din 10.02.2000, Publicat : 18.05.2000 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 57-58 art Nr : 375
75. Legea României nr. 90 din 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor. Publicată în Monitorul Oficial nr. 164 din 2 aprilie 2001
76. Legea României nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia. Textul actului publicat în Monitorul Oficial nr. 448/24 noi. 1998
77. Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (actualizată până la data de 3 iulie 2008). Publicat în M.O al României nr. 123 din 20 februarie 2007.
78. Legea României nr. 340/2004 privind instituția prefectului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 658 din 21 iulie 2004;
79. Legea Republicii Moldova, Nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Publicat : 29.01.2002 în Monitorul Oficial Nr. 16 art. 53

80. Legea Republicii Moldova nr.435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial Nr. 29-31 din 02.03.2007
81. Legea Republicii Moldova Nr.436 din 28.12.2006 privind Administrația publică locală Publicat : 09.03.2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 art Nr : 116
82. Legea Republicii Moldova Nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern. Publicat : 26.09.2002 în Monitorul Oficial Nr. 131-133 art Nr : 1018
83. Rotar L. Descentralizarea fiscală și autonomia financiară – cale sigură de egalizare a veniturilor publice locale, Studia Universitatis, Revistă științifică a Universității de Stat din Moldova, 2009, nr.2
84. Orlov M. Drept Administrativ, Chișinău: Ed.Epigraf, 2001.216 p.
85. Oroveanu M.T. Tratat de știința administrației, București: Ed.CERMA, 1996. 512p.
86. Preda M. Tratat elementar de drept administrativ român, București: Ed.Lumina Lex, 1996. 736 p.
87. Preda M. Voinescu C. Drept administrativ, Partea generală, București, 1992, 297p.
88. Preda M. Autoritățile administrației publice. Sistemul constituțional român, București: Ed. Lumina Lex, , 1999. 355 p.
89. Preda M. Centralizare și descentralizare în administrația publică, Revista "Dreptul", nr.9/1995 . 120 p.
90. Preda M. . Drept administrativ, Partea generală, București: Ed.Lumina Lex, 2000. 399p.
91. Popa N. Teoria generală a dreptului, Ediția 5, București: Ed.C.H.Beck, 2014. 256p.
92. Negulescu P. Tratat de drept administrativ, Vol..I, Principii generale, București: Ed.E.Marvan, 1934. 651 p.
93. Petrescu R.N. Drept administrativ, Cluj-Napoca: Editura Accent, 2004. 368p.
94. Pârvu S. Practici europene pentru administrația publică românească. București:, Ed. Asociația Pro Democrația, 2009. 315 p.
95. Neacșu S. Funcția executivă a statului. Comunicare la conferința internațională științifică: "Interacțiunea dreptului național și internațional în realizarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului", 10 decembrie 2014. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015. 389 p.
96. Neacșu S. Clasificarea atribuțiilor autorităților locale, Chișinău: Legea și Viața, 2011
97. Neacșu S. Organizarea administrației publice centrale de specialitate, Chișinău: Legea și Viața, 2011

98. Neacșu S. Abordări științifice cu privire la autoritățile publice executive din țările Uniunii Europene. Comunicare la Conferința internațională științifico-practică ”teoria și practica administrației publice”, Chișinău: Academia de Administrație Publică, 22 mai 2015. 389.p
99. Neacșu S. Atribuții proprii autorităților administrației publice, Chișinău: Legea și Viața, 2011.
100. Diaconu Ș. Instituții politice, București: Ed.C.H.BECK, 2012. 396 p.
101. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, vol.II, București: ED. Lumina Lex, 2000. 361p.
102. Cârna T., Drept constituțional, Chișinău. 2010. 513 p.
103. Prisăcaru V.I. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Ediția a II-a, București: Ed.ALL, 1996 . 601 p.
104. Duculescu V. ș.a., Drept constituțional comparat, vol.1, București: Ed. Lumina Lex, 1999. 1247 p.
105. Guțuleac V. Drept administrativ, Chișinău, 2013. 597 p.
106. Guțuleac V., Balmuș V. Problemele administrării de stat, Chișinău, 2002. 307 p.
107. Popa V. Drept public, 1998. 460 p.
108. Popa V. Drept parlamentar, Chișinău, 1999 . 231 p.
109. Popa V. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Compendiu privind structura, organizarea și funcționarea lor. Chișinău: Ed TISH, 2004.255 p.
110. Popa V. Exigențe ale statului de drept în Hotărârea nr. 4 a Curții Constituționale a Republicii Moldova din 22 aprilie 2013. Comunicare la Conferința internațională științifico-practică Teoria și practica administrării publice, Chișinău, 20 mai 2013, 535p.
111. Popa V. Lecțiile descentralizării, Chișinău: Ed.TISH, 2003. 57 p.
112. Popa V. Efectele descentralizării:rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: Ed.TISH, 2008. 71 p.
113. Popa V. ș.a. De la centralism la descentralizare, Chișinău. Ed.Cartier administrativ, 1998. 219 p.
114. Popa V. ș.a. Descentralizarea: elementele unui model. Chișinău. IDIS ”Viitorul”, , 2006. 119p.
115. Popa V. ș.a. Ghidul Primarului, Chișinău: Ed.Tehnologii Intelectuale, 2005. 319p.
116. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice, Concepte și practici, Chișinău: Ed.TISH, 2001. 215 p.

117. Vedinaș V. Introducere în studiul dreptului administrativ. București: Ed. Era, 1999, 271p.
118. Zaharia T. ș.a. Drept administrativ, Vol.i, Iași. Ed.Junimea, 2000. 445 p.

Bibliografie în limba franceză

119. Andre de Laubadère, Traité de Droit Administratif. Paris: L.G.D.J. 1980. 450 p.
120. Andre de Laubadere, Manuel de droit administratif, Paris: L.G.D.I., 1978. 350 p.
121. Beatrice Boissard, Droit Administratif European., La serie "Education Europeenne des Fonctionnaires Publics". Paris: Ed.Miskoc University Press, 2008. 209 p.
122. Caree de Maliberg, Contribution de la theorie generale de l'Etat, Paris, 1929. 470 p.
123. Debbasch Ch., J.Bourdon, J.M.Ponter, J.C.Ricci, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 3^e édition, Economica, Paris, 1990. 450 p.
124. Debbash Ch. Institutions administratives. Paris: Ed.L.G.D.J., 1972. 207 p.
125. Eisenemann Ch. Les structures de l'Administration in Traite de Science Administrative. Paris: Ed.DALLOZ, 1982. 540 p.
126. Ch. Montesquieu "Despre spiritul legilor, vol.I, București: Editura Științifică, 1964. 195 p.
127. Cadoux Ch. Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris: Ed.DALLOZ, , 1988. 476 p.
128. Ciorio del Vecchio, Lecții de filozofie juridică, București: Ed. Europa Nova, 1993. 352p.
129. Forsthoff E. Traité de droit administratif allemand, Bruxelles: Etablissements Emile Bruylant, 1969. 560 p.
130. Delpere F. Le nouvel Etat Belge. Bruxeles: Ed.Labor, 1986. 199p.
131. Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 23 edit. Paris: L.G.D.J., 1993. 736 p.
132. G.Vedel, P.Delvolvé, Droit Administratif, 10^e édition, Paris: P.U.F., 1988. 645 p.
133. Gyu Braibant, Le droit administratif francais, Paris: Ed.DALLOZ, 1984. 358 p.
134. Jean Jacques Rousseau, Despre contractul social sau principiile dreptului politic. București: Editura "Cartea Românească", 1992. 87 p.
135. Cadart J. Instutions politiques et Droit Constitutionnele, vol.1, Paris: Economica, 1990. 1698 p.
136. Rivero J. Droit administratif, 2-ème edition, Paris: Dalloz, 1967. 540 p.

137. Gicquel J. Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris:Ed. Montchrestien, 1989. 874 p.
138. Moreau J. Administration regionale, locale et municipale, Paris:Ed.DALLOZ, , 1980. 320 p.
139. Aubert J.F. Traite de droit constitutinnel suisse, Neuchatel, 1966. 479p.
140. Pactet P. Institutions politiques, Droit constitrutionnel, Paris: Ed.Masson, ,1991. 550p.
141. Pactet P. Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed.Masson, Paris, 1983. 450p.
142. Pol Marie Gaudemet, Le pouvoirs executifs dans les pays occidentaux, Paris: Ed.Monchrestien, 1968 . 413 p.
143. Raymond Carré de Malberg, Contributions à la théorie générale de l'Etat. Paris: CNRS, 1922. 537 p.

Surse electronice

144. Drept administrativ comparat și instituții ale uniunii europene. Colectiv de autori. http://www.apubb.ro/wpcontent/uploads/2011/03/Drept_administrativ_comparat_si_institutii_ale_UE.pdf (vizitat 10.09.2015)
145. Curpănu V-S. Burleanu C.-Ș., Președintele Republicii Moldova, http://sorincurpan.ro/carti/presedintele_republicii_moldova.pdf. (vizitat 14.09.2015)
146. Stratan V. Incursiuni în istoria teoriei separației puterii în stat, http://drept.uvt.ro/documents/Anale_UVT_Drept_1-2.2008_final-Incursiuni-in-istoria-teoriei-separatiei-puterii-in-stat.pdf (vizitat 15.10.2015)
147. Barrot O, La distinction entre décentralisation et déconcentration <https://www.docs-en-stock.com/sciences-politiques-economiques-administratives/cadre-deconcentration-c-toujours-meme-marteau-qui-frappe-mais-raccourci-397808.html> (vizitat 15.10.2015)
148. Onofrei M. Sisteme administrative europene. Centru de Studii Europene, Iași, 2010 http://www.cse.uaic.ro/fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Sisteme_Adm_Europene.pdf. (vizitat 25.10.2015)
149. Legislatia nationala vs legislatia europeana. Managementul strategic al colectivitatilor locale. <http://www.stiucum.com/management/management-strategic/Legislatia-nationala-vs-legisl84577.php> (vizitat 15.09.2015)
150. Mocanu V., Munteanu V. Note de curs Drept administrativ.

[ttp://www.usem.md/uploads//files/Note_de_curs_drept_ciclul_1/012_-_Drept_administrativ.pdf](http://www.usem.md/uploads//files/Note_de_curs_drept_ciclul_1/012_-_Drept_administrativ.pdf).
(vizitat 14.10.2015)

Bibliografie suplimentară

151. Răilean P. Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept, Chișinău, 2015.607p.

152. Chevallier J. citat de Petru Miculescu în lucrarea Statul de drept, București: Edit. Lumina Lex, 1998.423 p.

153. Mircea Tutunaru, Probleme teoretice și practice în edificarea statului de drept, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 2010.198 p.

154. Declarația Universală a drepturilor omului (10 decembrie 1948). Drepturile Omului în Republica Moldova, Ed. Garuda-Art, Chișinău, 1998. 453p.

155. Rezoluția Comisiei ONU pentru Drepturile Omului nr.32/2005 privind democrația și statul de drept. <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2005/wp29/TRANS-WP29-1039r.pdf>

156. Chiriță R. Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații. Volumul II. București: Ed. C.H.Beck, 2007. 505 p.

157. Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 4 noiembrie 1950.
http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf. (vizitat 02.06.2015)

158. Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1594 (2007) privind principiul statului de drept.
http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2007%5D/%5BApr2007%5D/Res1549_rus.asp. (vizitat 02.06.2015)

159. Tratatul de la Lisabona din 13 decembrie 2007 de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.ro07.pdf>. (vizitat 02.06.2015)

160. Raportul Comisiei de la Veneția privind statul de drept, CDL-AD(2011) 003rev, Strasbourg, 4 aprilie 2011, § 41.

161. Hotărârea CCM nr.4 din 22.04.2013 pentru controlul constituționalității Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr.534-VII din 8 martie 2013 privind demisia Guvernului și nr.584-VII din 10 aprilie 2013 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru.

162. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.28 din 5 martie 2013 privind exprimarea votului de neîncredere Guvernului. Publicat : 08.03.2013 în Monitorul Oficial Nr. 49-55 art Nr : 164

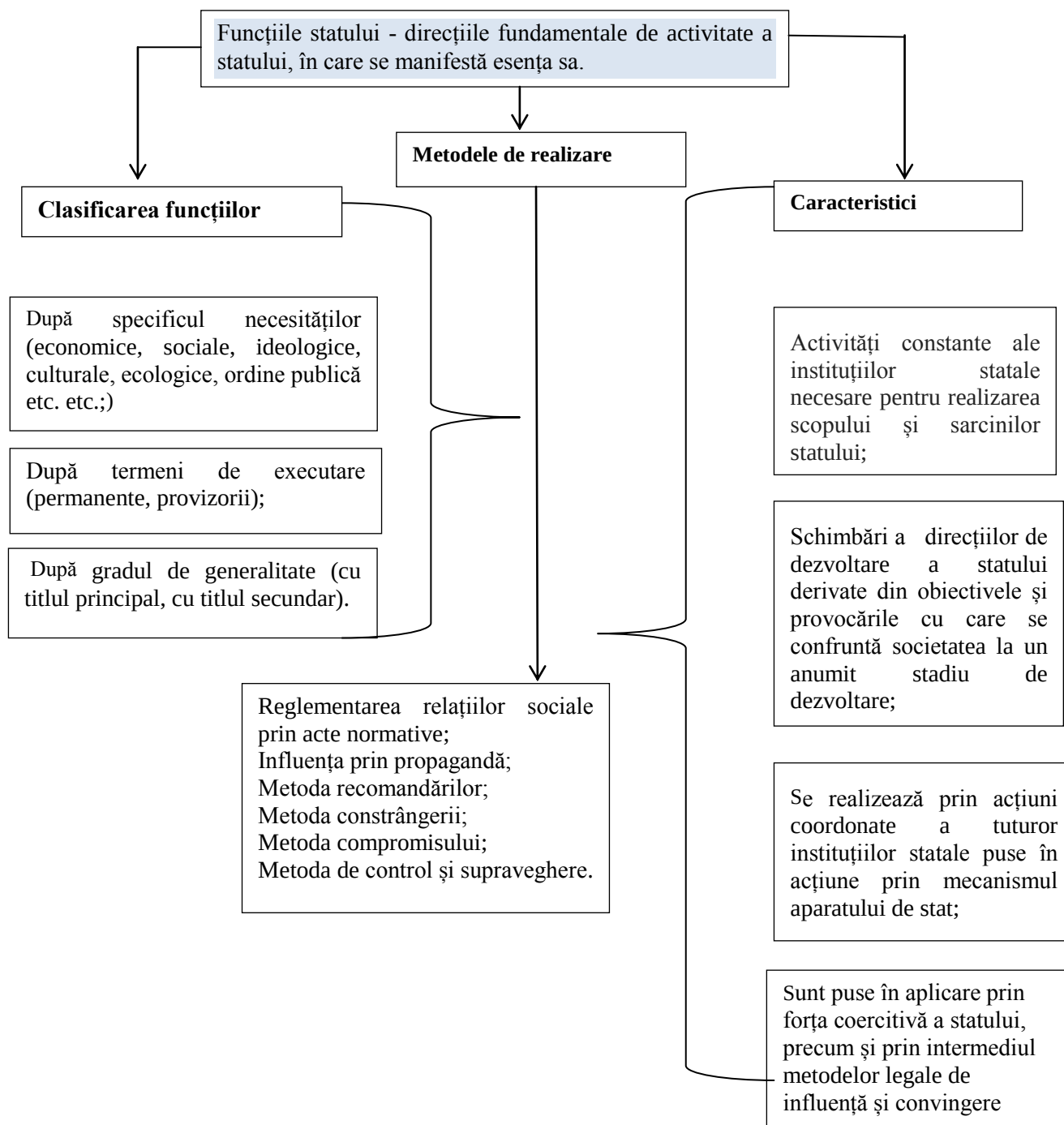
163. Decretul Președintelui Republicii Moldova Nr. 534 din 08.03.2013 privind demisia Guvernului. Publicat : 15.03.2013 în Monitorul Oficial Nr. 56-59

164. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 584-VII din 10 aprilie 2013 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru. Publicat : 15.03.2013 în Monitorul Oficial Nr. 56-59

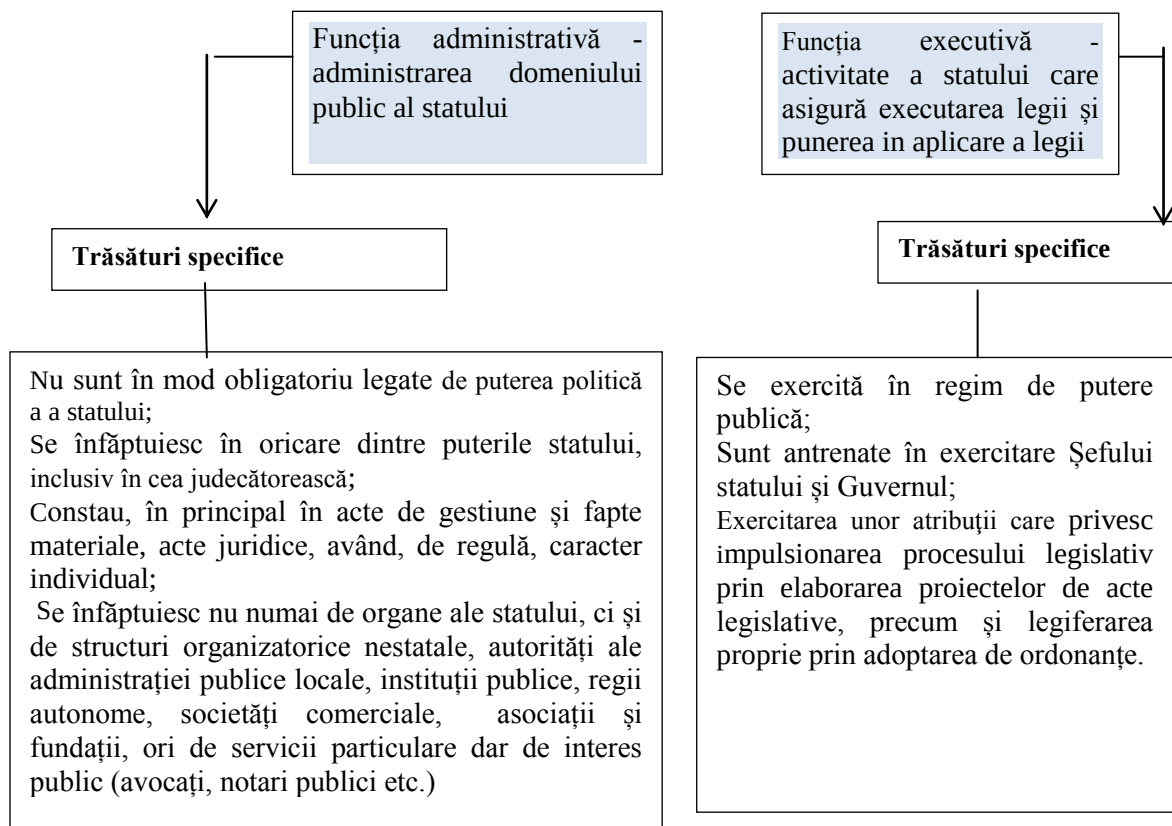
165. Sesizarea nr.10b din 11.04.2013 privind interpretarea unor prevederi ale art. art. 98,100,101,103,106 din Constituția Republicii Moldov. <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=207&l=ro>. (vizitat 15.07.2015)

166. Curpă V-S., Burleanu C-Ș. Președintele Republicii Moldova, http://sorincurpan.ro/carti/presedintele_republicii_moldova.pdf. (vizitat 15.07. 2015)

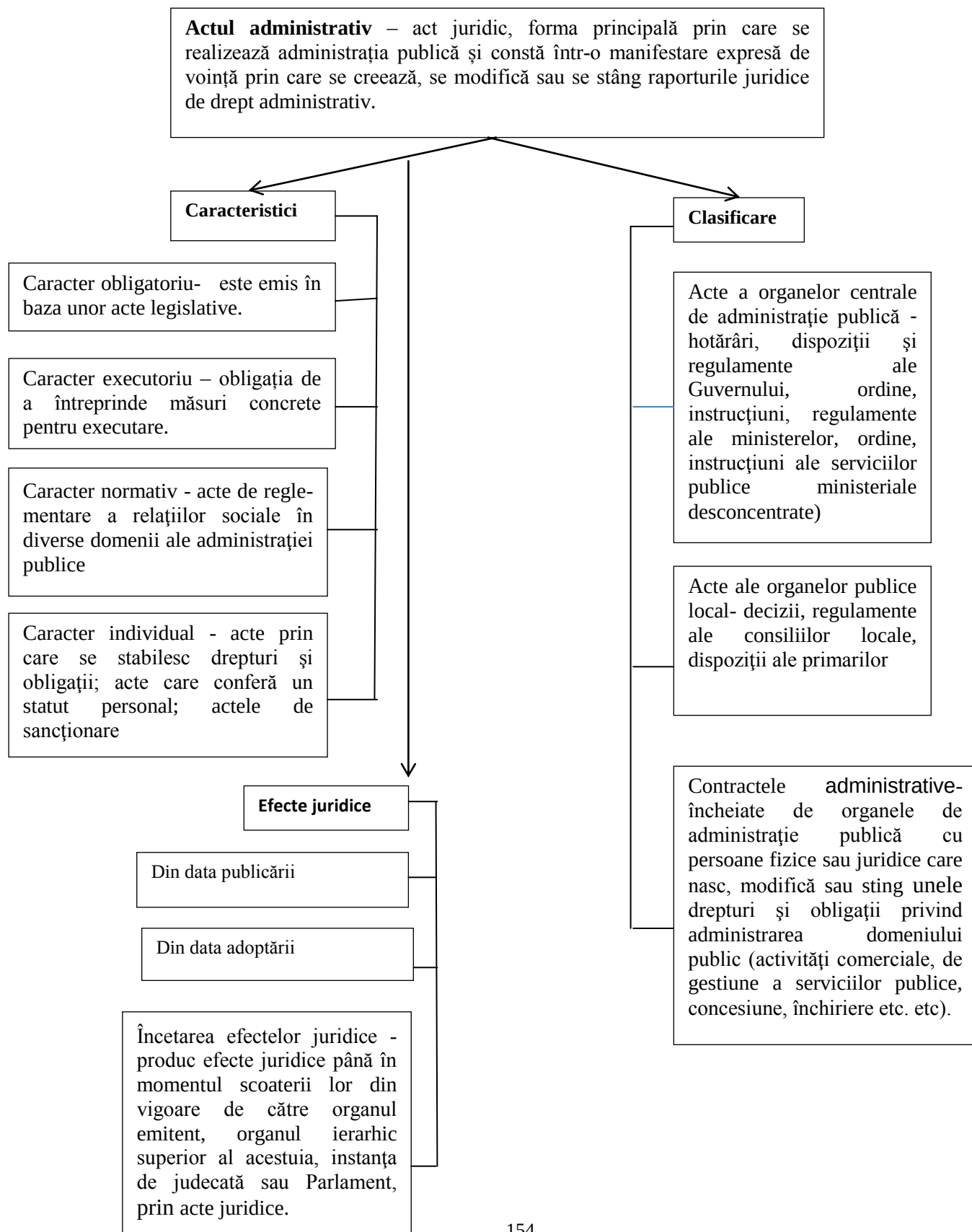
Funcțiile statului



Funcția executivă și funcția administrativă a statului



Caracteristica actelor administrative



DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnatul, Neacșu Sorin, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teză de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele legislației în vigoare.

Neacșu Sorin

Data _____

CURRICULUM VITAE

Numele de familie si prenumele :

Neacsu Sorin

Data si locul nasterii:

08.iunie 1968 Constanta

Cetatenia

Romana

Studii-superioare, doctorat, postdoctorat(institutie, perioada, specialitatea, calificarea)

Facultatea de Drept Constanta Roamnia, Masterat Drept ULIM Chisinau

Stagii (institutie, perioada, calificarea)

2010 m-am inscris la doctorat ULIM Chisinau

Domeniile de interes stiintific

Tiparit manual Drept administrativ- Coautor

Activitatea profesionala (institutie/organie, functie, perioada de activitate)

Consilier Juridic. Depozit farmaceutic Constanta si fac parte din Liga Consilierilor Juridici din Romania

Participari in proiecte stiintifice nationale si internationale.

Nu am participat.

Participari la foruri stiintifice (nationale si internationale)

Participare in anul 2011 la Universitatea din Cluj

Lucrari stiintifice si stiintifico-metodice publicate- numarul de monografii, articole, materiale ale comunicarii stiintifice, brevete de inventii, manuale, ghiduri etc.

Publicate 3 articole la Legea si Viata Chisinau si 2 articole anuale ULIM.2 comunicatii la Conferinta internationala

Premii, mentiuni, distinctii, titluri onorifice etc.

Consilier la miscarea Europeana-Sectiunea Romana Filiala Constanta

Apartenenta la societati/asociatii stiintifice nationale, internationale

Agent la Asociatia Romana de lupta impotriva drogurilor (A.R.L.I.D)

Activitati in cadrul colegiilor de redactie ale revistelor stiintifice etc.

Nu fac parte din colegiul de redactie Moldova-Romania

Cunoasterea limbilor (limba de stat si limbile straine- cu indicarea gradului de cunostinta)

Romana, Engleza, italiana, Franceza (50%).

Date de contact (adresa, telefon, email)

str. I.Ghe. Duca nr.81 C

Tel: 0727.213.445

email: neacsu_sorin2009@yahoo.com

