

# CALITATEA BAZEI NOTMATIV-JURIDICE CA DETERMINANTA EFICIENȚEI ACTIVITĂȚII APLICĂRII DREPTULUI DE CĂTRE ORGANELE PUTERII DE STAT

**Autor: Elena MANȚUC**  
**Conducător științific: dr. Andrei NEGRU**

Universitatea Tehnică a Moldovei

***Abstract:** High quality of laws and other legal acts, is one of the basic conditions of law enforcement efficiency, as well as gaps or shortcomings in the absence of government activity. Normative legal acts and perfection practice of their implementation are closely related and interdependent. Only practical application of the law and its study of the opportunity to correct mistakes and normativ-legal acts, because only in the legal application can be checked for accuracy and quality of the legal norm. Also, in this article we will reveal the problem of legal technique which contributes to efficient of legal norms and ensure the realization of this norms.*

***Cuvinte cheie:** eficiența aplicării dreptului, tehnica legislativa, calitatea legislației, sistemul dreptului, perfecționarea legislației, lacunele dreptului.*

În literatura juridică contemporană conceptul „calitatea legii” este folosită în sens larg. La temelia unei astfel de interpretări o cercetare complexă a parametrilor sociali, politici, economici ale calității legii (sau altui act normativ).

În concepția inițială, legislația era expresia voinței generale. Transformările ulterioare au afectat geneza legislației, ea constituind în fapt, mai puțin o expresie a voinței generale decât a voinței legislatorului influențat de grupările de presiune, reprezentând diferite categorii sociale determinate – comercianți, agricultori, salariați, pensionari, etc. și adesea de experți și tehnicieni care redactează legea. Legislația și activitatea de aplicare a dreptului de către organele puterii de stat pot fi privite într-un aspect anumit, ca două modele interdependente: logică (abstractă) și dinamică (de acțiune), fiecare din ele asigurând activitatea celeilalte.

Evoluția actuală a legislației este caracterizată printr-o participare mai largă la elaborarea ei, nu numai a persoanelor care au dreptul la inițiativa legislativă, dar și a altor categorii de persoane interesate de adoptarea unor legi sociale. Această stare de spirit este însoțită de un fenomen de inflație legislativă care se traduce prin proliferarea și instabilitatea regulilor de drept. Proliferarea actelor normative ilustrează dorința de a governa prin texte de lege – legi, ordonanțe și hotărâri de Guvern, regulamente, etc., un număr mai important de raporturi sociale, ceea ce antrenează apariția unor legi a căror utilitate este îndoielnică, a unor legi care nu au o existență decât pe hîrtie. Acțiunea legiuitoare implică deci tendințe de schimbare, de inovare atît ca fond, cît și ca formă a instituțiilor juridice, soluțiilor noi, fiind apreciate ca superioare în raport cu cele din reglementările existente. Modul și forma de apreciere, de evaluare legislativă, mijloacele de care se servește legiuitorul sunt foarte variate și depind de un mare număr de factori. Sistemul organelor de aplicare a dreptului îl utilizează în calitate de model al activității sale. În același timp sistemul organelor de stat poate fi privit ca mijloc de atingere a obiectivelor stabilite de lege. Un astfel de raport dinamic dintre forma juridică și activitatea de aplicare a dreptului se explică prin aceea că și una și cealaltă sunt elemente interdependente a întregului sistem social, instrumentele statului și societății, destinate pentru reglementarea relațiilor sociale și administrarea proceselor sociale. Specificul neajunsurilor legislației constă în aceea că ele nu pot fi înlăturate în procesul aplicării dreptului.

Totodată, cele relatate nu înseamnă că în cazul calității joase a actelor normativ-juridice este total imposibil de a obține o anumită eficiență a aplicării dreptului. Anume calitate proastă a legislației (prezența în ele a coliziilor, lacunelor, formulărilor confuze, etc.) cere de la organele puterii de stat o claritate deosebită, chibzuință, conformitatea cu legea și limitele competenței actelor de aplicare. Cu toate acestea sunt depășite toate contradicțiile prezente în legislație, se aplică analogia dreptului și analogia legii, se realizează interpretarea extensivă și restrictivă a conținutului normelor de drept; cu alte cuvinte este garantată traducerea în viață voinței reale a legiuitorului.

Legea nu poate aborda un domeniu social, fără a se fi cercetat științific principiile călăuzitoare ale dreptului pozitiv, neajunsurile legislației existente și a se căuta remedii pentru aceste disfuncții. Aceste cercetări reprezintă efectiv justificarea intervenției legiuitorului. O intervenție legislativă care nu se sprijină pe cercetarea științifică privind consecințele politice, economice, sociale, etc., ale înlocuirii sau modificării

reglementării existente ar fi de natură să încurajeze arbitrariul și să introducă în viața socială norme contrare intereselor generale. Cercetarea științifică va determina obiectivele intervenției statului, precizând mijloacele ce urmează a fi folosite pentru alegerea lor. Pe baza acestor obiective și mijloace, legiuitorul va proceda la elaborarea legii. Desigur, aceasta nu exclude necesitatea perfecțiunii legislației, neajunsurile căreia au fost relevate în procesul aplicării dreptului de către organele puterii de stat. Totodată, practica aplicării dreptului, studiul acesteia oferă posibilitatea de a corecta greșelile și actele normativ-juridice, deoarece anume în procesul aplicării juridice poate fi verificată veridicitatea și calitatea normei de drept.

Din cele relatate mai sus rezultă că calitatea actului normativ poate fi determinată ca totalitatea stabilă și integră a caracteristicilor sale juridice și nejuridice, care este una din condițiile eficienței activității sale și aplicării de către organele puterii de stat, administrației publice locale și funcționarilor publici special împuterniciți, în conformitate cu scopurile stabilite la crearea acesteia.

1. Calitatea legii, altui act juridic normativ – este una din condițiile acțiunii sale eficiente, precum și eficienței aplicării dreptului de către organele puterii de stat.

Cu părere de rău, varietatea premiselor inițiale, metodelor cercetării gradului generalizării studiului categoriei calității dreptului complică aplicarea proiectelor existente în activitatea practică de creare a normelor. Iată de ce, după părerea noastră, în Republica Moldova a devenit acută necesitatea elaborării unui act legislativ unic, care va reglementa standardele obligatorii ale calității actelor normative juridice. Luând ca temelie una din clasificările existente ale elementelor, care garantează supremația legislației, presupunem, că ea are nevoie de complectări, precizări și specificări esențiale. Punctul de reper pentru instaurarea conformității necesare a scopurilor și mijloacelor normelor de drept, legea obiectivă a dezvoltării sociale sunt principiile dreptului, stipulate în primul rând în actele internaționale precum și în actele legislative ale Republicii Moldova.

Deci, poate fi recunoscută numai acea lege (sau alt act normativ), care:

a) în primul rând corespunde normelor general – recunoscute a dreptului internațional ce ține de drepturile și libertățile omului și cetățeanului.

b) În al doilea rând, să nu contrazică Constituției RM. La elaborarea unui proiect de act normativ, prima grijă o constituie asigurarea constituționalității sale. Această exigență privitoare la corelarea prevederilor unui act normativ cu cele ale legii fundamentale derivă din îndatorirea fundamentală scrisă în articolul 7 al Constituției RM, în virtutea căruia respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. Corelarea prevederilor actelor normative cu dispozițiile legii fundamentale are în vedere orice act normativ, de la proiectele de legi constituționale și pînă la dispozițiile normative ale primarului.

c) În al treilea rând, să corespundă cu legile juridice mai superioare, care, la rîndul lor, la fel trebuie să corespundă cerințelor susmenționate. Deoarece elementul specific care derivă din ierarhia actelor normative rezidă în subordonarea obligatorie a actului normativ cu o forță juridică inferioară față de cel cu o forță juridică superioară.

2 Următoarea premisă a calității înalte a legislației este alegerea corectă a obiectului reglementării actului juridic normativ. Noțiunea de „obiect” exprimă tema normativă a actului, ce reflectă procesele obiectiv-existente, fenomene și relații. Deseori, însă, în practică se acordă preferință anumitor interese și valori sau chiar se apără unele interese și valori în detrimentul altor.

3 Alt criteriu perfecțiunii legislației este luarea în considerație (în procesul activității de creare a normelor) legilor generale și principiilor administrării. Din numărul principiilor generale a administrării mai mare interes în acest plan reprezintă principiile: varietății necesare, coraportului dintre stimulenți și antistimulenți, combinării influenței administrării, etc. Deci, principiul diversității necesare aprofundează cunoștințele noastre ce țin de raportul dintre norme de drept și relațiile sociale reglementate de aceste norme. Principiul economicității înseamnă minimalizarea intervenției, garantarea respectării prevederilor, economisirea mijloacelor.

4 Respectarea în activitatea de creare a dreptului a principiului modului de tratare sistematic. Prin criteriul respectiv se subînțelege necesitatea de a respecta, în activitatea de creare a dreptului, caracterul sistematic al dreptului. Problemele sistematizării dreptului sunt destul de bine și amănunțit redată în știința juridică. Totodată, sistematizarea nu trebuie confundată cu sistemul dreptului, deoarece sistematizarea actelor normative, mai ales în forma sa superioară – codificarea –, este o cerință determinată de necesitatea grupării multiplelor norme juridice ce apar și se perfecționează continuu în raport cu cerințele dezvoltării relațiilor sociale.

5 Încă o premisă a calității înalte a legilor și altor acte normativ – juridice este respectarea, pe tot parcursul activității de creare a dreptului, a legităților specifice ale dreptului și tehnicii legislative. Claritatea conținutului, asigurarea de către stat și garantarea actului juridic normativ „crează într-o oarecare măsură posibilitatea de a exclude din viața socială samovolnicia și netemeinicia, de a garanta stabilitatea, înțelegerea

socială, de a exclude haosul în conduita oamenilor, etc”. Stabilitatea și flexibilitatea legislației reprezintă o condiționare socială a actului juridic normativ, o reflectare adecvată în ea a nevoilor sociale, ceea ce atrage necesitatea modificării acesteia în legătura cu schimbarea cerințelor și necesităților practicii sociale, cu alte cuvinte dinamism.

Altfel spus, în elaborarea normei juridice trebuie să se asigure echilibrul între stabilitatea și mobilitatea reglementărilor, între dinamica și statica acestora. Regulile de drept adoptate trebuie să corespundă schimbărilor în formă și conținut ale interacțiunilor sociale și să aibă o mare stabilitate, condiție necesară unei ordini juridice, într-un stat de drept. În același timp, reglementările trebuie să fie astfel concepute încât să permită realizarea adoptării, transformării și perfecționării lor cu rapiditate.

Sistemul dreptului este un sistem deschis, în care există un echilibru dinamic între tendințele de conservarea valorilor permanente ale dreptului și de schimbare ale elementelor determinate de cerințele noi ale vieții sociale. Raportul dintre dinamica și statica dreptului este o problemă nu numai de politică juridică, ci și de rațiunea dreptului și finalitatea sa socială, deoarece „Poporul – așa cum observă Jean Jacques Rousseau – ajunge să disprețuiască legile care se schimbă în fiecare zi”. Stabilitatea conservă normele juridice ce ocrotesc și garantează valorile supreme ale societății concrete, mobilitatea determină și impulsionează multiplicarea conduitelor și acțiunilor sociale. Datorită acestora este necesară adoptarea actelor normativ-juridice într-o consecutivitate care va duce la un număr minim de modificări.

Orice legiuitor are o *politică legislativă* pe care o desfășoară prin *legiferare*. Politica legislativă cuprinde totalitatea scopurilor și strategiilor unui legiuitor, precum și instrumentele conceptuale de realizare a acestora vizând ordinea juridică din societate.

Formele prin care politica legislativă este exprimată, precum și metodele de exprimare a ei constituie **tehnica legislativă**. Politica legislativă este inclusă, alături de politica socială economică și culturală, în programul politic general al legiuitorului, finalitatea ei fiind aceea de a răspunde, voinței generale a națiunii, a comunității pe care legiuitorul o slujește. Activitatea organelor legislative este organizată și se desfășoară în conformitate cu anumite reguli de tehnică juridică și potrivit strategiei legiuitorului, care este preocupat de bună funcționare a întregului mecanism social. Organele legislative sunt chemate să-și dezvolte capacitatea de receptare a comandamentelor sociale, de ierarhizare a priorităților, de apreciere corectă a acestor comandamente și priorități, de perfecționare a tehnicii juridice.

Un loc deosebit îl ocupă gradul generalizării materialului normativ. „Legiuitorul urmează să determine corect, în ce măsură reflectarea relațiilor sociale în norme juridice poate avea un caracter abstract și tipizat, pentru aceea ca aceste norme să aibă posibilitatea, pe de o parte să cuprindă pe deplin întreg domeniul relațiilor reglementate de el (fără depășirea limitei nivelului de răspîndire a generalității); iar pe de altă parte – să se adapteze la diferite situații (diverselor trăsături specifice ale acestora), însă neajungînd la nivelul cînd reflectarea dată devine extrem de particulară sau chiar individualizată”. În cazul în care lipsește o normă specială, funcționarul public al organului puterii de stat este nevoit să realizeze o normă cu un caracter mai general. Iar în situația concretizării excesive a normei nu va fi destul „spațiu” pentru individualizarea prevederii, reeșind din circumstanțele cazului respectiv.

Tot aici apare problema raportului domeniilor reglementării normative și individuale. S.S. Alexeev menționează că, dreptul nu se aseamănă cu o „*matriță*”, în care sunt programate toate variantele posibile ale conduitei oamenilor (fapte, acțiuni), ci, mai degrabă, dintr-o astfel de formațiune largă alcătuită din programe și celulele acesteia (de diferite forme și volume); care este permanent bine conturată și totodată lăsînd spațiu și pentru conduita individului a subiecților relațiilor sociale.

Trăsăturile comune ale obiectelor acțiunii juridice, esențiale pentru reglementarea juridică unui astfel de tip de relații sociale, trebuie să fie incluse în norma de drept (ca regula generală de comportare); pe cînd caracteristicile individuale ale obiectelor, la fel de importante pentru atingerea scopurilor influenței juridice, trebuie să fie reflectate la nivelul aplicării dreptului prin intermediul acordării de către lege a posibilităților corespunzătoare de apreciere pentru subiectul care aplică acest drept. Un factor important pentru optimizarea activității de aplicare a dreptului de către organele puterii de stat este o structură internă clară a actelor normativ-juridice. Regulile tehnicii juridice reflectă elementul logic al activității de creare a dreptului, pe cînd cel gramatic – îl reflectă trăsăturile limbajului profesional al juriștilor.

Un loc important în elaborarea actelor normative ocupă *stilul* lor. Actele normative trebuie elaborate în mod clar și concis în scopul asigurării deplinei lor înțelegeri de către toți cetățenii. Pentru că un text inexact, sub aspectul formulării sale, imprecis în ce privește folosirea terminologiei, lipsit de concizie, are influență dăunătoare, producînd greutăți mari în aplicarea corectă a legii și chiar constituind un teren propice pentru interpretarea greșită a sensului ei. Problema stilului actelor normative este, în fond, o problemă de tehnică juridică, deoarece – făcînd parte din mijloacele prin care forma dreptului dă eficiența normelor juridice, asigură realizarea mai omogenă a normelor juridice, ajungînd la înțelegerea cu mai multă ușurință a spiritului

legii. Cu cât textul actelor normative va fi elaborat într-un stil mai clar, cu atât e va fi preceput mai ușor, interpretat și aplicat mai corect de către organele de stat. Cerințe deosebite față de limbajul și stilul legislației sunt necesare pentru oglindirea deplină a specificului tipic a actului, particularităților specifice ale conținutului, menirea obiectivelor sale, etc. În caz contrar, „alegerea incorectă a cuvântului, termenului, formei gramaticale, aspectul sintactic nereușit al limbajului, pot ușor să denatureze sensul normei juridice formulate precum și să complice preceperea și aplicarea acesteia”.

Astfel, deci, perfecționarea și sistematizarea legislației în vigoare este o activitate cu caracter permanent, care are drept obiective principale, următoarele:

- elaborarea de noi acte normative;
- abrogarea unor acte normative depășite, în scopul degrevării fondului legislativ și evitării contradictorialității;
- concentrarea și reglementări unitare a unor dispoziții din aceeași materie, dispersate în mai multe acte normative, în scopul înlăturării paralelismelor în reglementare – obiective ce se realizează prin reexaminarea periodică a legislației și operarea unor codificări fiind forma superioară de sistematizare legislativă.

Toate aceste coordonate, odată realizate, vor fi de natura a oferi un sistem legislativ optim, de natură a promova soluții de actualitate și de perspectivă în măsură să asigure adaptabilitatea dreptului la evoluția societății.

### **Bibliografie**

1. Romul Petru Vonica. *Introducere generală în drept*, București 2000, Lumina Lex, 600 pag.
2. Игнатенко В.В. *Правовое качество законов об административных правонарушениях: Теоретические и прикладные проблемы*. Дисс...д-ра юрид.наук, Екатеринбург 1999, УрГЮА, 343 стр.
3. Ioan Vida. *Manual de legistică Formală(Introducerea în tehnica și procedura legislativă)*, Lumina Lex, București 2000, 324 pag.
4. Алексеев С.С. *Философия права: История и современность. Проблемы. Тенденции. Перспективы.*, Москва 1999, НОРМА, 329 стр.
5. Gheorghe C.Mihai, Radu I.Motică. *Fundamentele dreptului. Teoria și filosofia dreptului*, București, Editura ALL, 250 pag.
6. Costică Voicu. *Teoria generală a dreptului*, ediția a III-a, București 2001, Editura Sylvi, 358 pag
7. Нашиц А. *Правотворчество. Теория и законодательная техника*, Москва 1974, Прогресс, 256 стр.
8. Алексеев С.С. *Теория права*, Москва 1993, Бек, 222 стр.
9. Dumitru Mazilu. *Teoria generală a dreptului*, București 1999, ALL Beck, 392 pag.
10. Калинина Н.П. *Лингвистическая экспертиза законопроектов в Государственной Думе*, Москва 1998, Подготовка и принятие законов в правовом государстве, стр. 27-32.