



CONSOLIDAREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONDIȚIILE CONSTITUȚIONALISMULUI CONTEMPORAN

Cristina POPA,
doctorandă, USM

SUMMARY

International practice shows that the role of executive power at the expense of the legislative power is consolidated, so it is necessary to analyze the effectiveness parliament problem at present in order to strengthen its status under powers. In view of strengthening the Moldovan Parliament contemporary constitutionalism is a need to ensure that its prerogatives intact under a harmonious cooperation with other state powers.

Keywords: parliament, constitutionalism, consolidation

REZUMAT

Practica internațională demonstrează faptul că rolul puterii executive se consolidează în detrimentul puterii legislative, astfel se impune problema de a analiza eficiența parlamentului la etapa actuală în vederea consolidării statutului acestuia în cadrul puterilor în stat. Pentru consolidarea activității Parlamentului Republicii Moldova în condițiile constituționalismului contemporan se impune necesitatea de a asigura respectarea neștirbită a prerogativelor sale în colaborare armonioasă cu celelalte puteri ale statului.

Cuvinte-cheie: parlament, constituționalism, consolidare

Introducere. Forța organului legislativ al statului constă în forța acestuia de a fi reprezentantul suveranității naționale, el fiind reprezentantul poporului, iar principiul autonomiei parlamentare îi conferă acestuia libertatea de a decide asupra direcțiilor politicii legislative a statului.

În cadrul separației puterilor în stat, parlamentele ocupă un rol important, iar forța sistemului parlamentar rezidă în principiul suveranității naționale, în ideea că parlamentul reprezintă voința poporului, iar parlamentarii sînt delegații poporului. Cunoscutul principiu de drept roman *delegata potestas non delegatur* se opune transmiterii oricăror prerogative parlamentare către alte instituții alese sau numite [1, p. 189].

Materiale și metode aplicate. Pentru atingerea scopului prestabilit a fost cercetată literatura de specialitate națională și cea străină, precum și cadrul normativ autohton și cel străin. În prezentul studiu au fost utilizate diferite metode de cercetare științifică: metode comprehensive de analiză, metode deductive și inductive, sinteza, analiza, comparația.

Rezultate obținute și discuții. Cuvântul „parlament” provine din limba franceză – „parler”, ceea ce înseamnă *a vorbi, a expune opinia*. La origini, parlamentul nu însemna altceva decît constituirea unor

adunări mai mici sau mai mari ale cetățenilor în scopul luării unor decizii importante. Ulterior, societatea a conștientizat faptul că aceste adunări de persoane ar trebui să fie alese de către comunitate. Rațiunea practică a existenței parlamentului consta în alegerea unor persoane demne de încredere și competente care să ia decizii în locul poporului și din numele său [2, p. 182]. Poporul care deține puterea supremă, spunea Montesquieu, trebuie să facă el însuși tot ceea ce se poate îndeplini bine în acest sens, iar ceea ce nu se poate îndeplini bine, trebuie să facă prin împuterniciți. Aceștia din urmă nu pot fi, ca atare, decît dacă poporul îi desemnează el însuși [3, p. 19]. Parlamentele, existente încă din sec. XII–XIII, au devenit adevărate centre de putere abia în sec. al XIX-lea. Sistemul parlamentar s-a generalizat în sec. al XIX-lea, în funcție de doi factori mai importanți: organizarea socială, economică și cultural-politică a fiecărei societăți; normele legale, sistemul de instituții în vigoare în societatea respectivă.

La etapa contemporană, majoritatea constituțiilor statelor lumii consacrand suveranitatea poporului, stabilesc că aceasta se exercită prin intermediul reprezentanților.

În viziunea lui Ștefan Deaconu, parlamentul apare ca o instituție politică și juridică formată din unul sau mai multe corpuri, adunări sau camere, fiecare alcătuită din-

tr-un număr de membri, dispunînd – într-o măsură mai mare sau mai mică - de putere de decizie. Teodor Cîrnaț consideră că parlamentul este un organ de stat reprezentativ, a cărui funcție principală în sistemul de separație a puterilor constă în exercitarea puterii legislative [4, p. 387]. Academicianul Ion Guceac definește parlamentul drept o instituție politico-juridică în cadrul societății organizate în stat [5, p. 327]. Iar cercetătorul Alexandru Arseni consideră parlamentul drept o instituție politico-juridică statală, rezultată din libera expresie de voință a corpului electoral – exponent al suveranității naționale menite să exercite puterea legislativă [6, p. 11-12].

În viziunea noastră, parlamentul este o instituție politico-juridică statală care apare în urma alegerii de către popor și care are menirea de a exercita funcția legislativă în cadrul uni stat.

Parlamentarismul, ca element constitutiv al democrației contemporane, trebuie analizat și înțeles în trei ipostaze:

a) de *concepție politică* – potrivit acestei concepții, poporul este suveran și își exercită suveranitatea prin intermediul reprezentanților săi aleși în urma scrutinului universal, iar forma modernă de activitate a reprezentanților aleși ai poporului o constituie parlamentul;

b) ca *regim politic* – este un sis-



tem de guvernare în care guvernul este subordonat parlamentului;

c) *componentă a unei forme de guvernământ* – în acest caz ne referim la modul de organizare a organelor supreme ale puterii de stat (parlamentul, guvernul și președintele țării), caracterul acestora, modul de formare și competențele fiecărei autorități publice în parte.

Parlamentele existente astăzi în lume sînt formate fie dintr-o cameră, fie din două sau mai multe camere, respectiv avem parlamente unicamerale și parlamente bicamerale sau multicamerale (sistemul bicameral poartă denumiri diferite, printre care: Camera Comunelor, Camera Deputaților, Bundestag, Senat etc.). Sub acest aspect, Parlamentul Republicii Moldova este unicameral, iar Parlamentul României este bicameral, format din Camera Deputaților și Senat. Ambele camere din Parlamentul României sînt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

În viziunea lui Teodor Cîrnaț, sistemul unicameral are anumite avantaje, printre care: economie de timp și eficiență operațională, simplificarea sistemului de comisii parlamentare, responsabilitatea mai clară a deputaților, adoptarea rapidă a actelor normative datorită procentului mic de neînțelegeri între deputați. În viziunea lui S. Tămaș, însă, sistemul parlamentar unicameral are și anumite dezavantaje: elaborarea unei legislații mai puțin îngrijite, grupurile de interese se pot manifesta mai puternic, sistemul este mai sensibil la pasiuni politice, posibilitatea instalării controlului exercitat de un singur grup [7, p. 250].

Sistemul bicameral nu este scutit de controverse, adversarii acestuia afirmînd că întreținerea unui parlament bicameral este prea scump, iar adoptarea legilor implică mai mult timp. Astfel, profesorul I. Deleanu consideră că existența a două camere poate da naștere, inerent, rivalității dintre ele, competiției pentru înțietate sau pentru egalitate deplină [8, p. 153]. Iar susținătorii acestui sistem menționează că, din punctul de vedere al tehnicii legislative, avantajele bicameralismului constau în posibilitatea de a supune

unei examinări duble fiecare propunere legislativă.

În literatura de specialitate se poartă discuții privind locul parlamentului în cadrul autorităților publice. Într-o primă viziune, exprimată de autorul I. Vida, se susține că adunarea constituantă ar fi consacrat parlamentului „primul loc în cadrul autorităților publice” [9, p. 322]. Ulterior, această părere a fost combătută, pornindu-se de la premisa că situarea principiului separației puterilor în stat la baza organizării politice a societății nu poate permite subordonarea autorităților una față de altă [10, p. 187].

În viziunea noastră, parlamentul nu poate fi calificat drept autoritatea publică numărul unu, deoarece, potrivit principiului separației puterilor în stat (în legislativă, executivă și judecătorească), toate aceste trei puteri au valoare egală și nici una din ele nu se subordonează alteia. Între toate aceste trei autorități există relații de colaborare, care, printre altele, au ca scop de a veghea asupra faptului ca nici una dintre ele să nu facă abuz în exercitarea competențelor sale. Chiar dacă parlamentul își are sorginea în voința poporului și este de reprezentanță națională, el nu constituie puterea în întregime, ci doar o parte a puterii, și anume puterea legislativă.

Astfel, se impun următoarele concluzii: în virtutea principiului separației puterilor în stat, parlamentul reprezintă puterea legislativă; între puterea legislativă, cea executivă și cea judecătorească există relații de colaborare și control reciproc; parlamentul se supune legilor adoptate în egală măsură ca și celelalte autorități publice. Toate aceste concluzii indică asupra faptului că parlamentul nu poate fi considerat factorul-cheie în cadrul puterii de stat, ci reprezintă o componentă a acesteia. Aceiași idee este reiterată și de doctrinarul Tudor Drăganu, care susține că, din punct de vedere al valorificării principiului reprezentării voinței suverane a poporului, parlamentul are înțietate politică și juridică, însă fără a crea vreo relație de subordonare sau supraordonare instituțională față de toate celelalte autorități ale statului [11, p. 231].

Principiile parlamentarismului sînt:

a) principiul *suveranității naționale* – conform acestui principiu, parlamentul reprezintă poporul, iar aceasta reiese din faptul că el este ales prin scrutin universal. Principiul suveranității naționale presupune exercitarea întregii suveranități de către popor și în interesul general;

b) principiul *autonomiei parlamentului* – în vederea consolidării activității parlamentului, acestuia i s-a oferit plenitudine totală în a acționa în acele domenii care îi revin. Parlamentul în activitatea sa este independent și el își stabilește propriile reguli de activitate. Astfel, împuternicirile parlamentului și rolul său într-un stat au impus autonomia parlamentului, care să fie independentă față de alte autorități publice [12, p. 465]. Principiul autonomiei parlamentului garantează forumului legislativ plenitudinea de acțiune și decizie în orice domeniu, parlamentul fiind, totodată, în cele mai multe state, singurul organism în măsură să-i tragă la răspundere pe membrii săi. Puterea excepțională ce le revine parlamentelor și calitatea cu totul aparte a celor care le alcătuiesc au determinat elaborarea unor statute, a unui regim propriu de imunități și inviolabilități, chemat tocmai să garanteze exercitarea mandatului parlamentar.

c) principiul *reprezentativității* – potrivit acestui principiu parlamentul reprezintă suveranitatea națională. Articolul 60 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova prevede că parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Votul universal, direct, egal, secret și liber exprimat reprezintă o fațetă a principiului reprezentativității parlamentului.

Deoarece organul reprezentativ suprem al statului este parte componentă a regimului reprezentativ, este necesar să menționăm că Pierre Pactet definește democrația reprezentativă ca exercitare a puterii de către reprezentanți aleși prin sufragiu universal, împuterniciți să decidă în numele națiunii [13, p. 90], iar Maurice Duverger caracterizează democrația reprezentativă printr-o



formulă mai simplă, spunînd că aceasta reprezintă un sistem politic în care guvernării sînt aleși de cetățeni și sînt considerați ca reprezentanți ai acestora [14, p. 92].

Funcțiile parlamentului pot fi diferite de la un stat la altul, în funcție de regimul politic din statul respectiv, de raporturile dintre autorităților statului etc. În literatura de specialitate găsim diverse clasificări ale funcțiilor parlamentelor. Autorii Marcel Prélot și Jean Boulouis, precum și elvețianul Jean François prezintă patru funcții ale parlamentului: de reprezentare, de deliberare, de control, de legiferare [15, p. 122]. Ștefan Deaconu clasifică funcțiile parlamentului în: competența de legiferare, competența de stabilire a direcțiilor statale și juridice principale ale activității sociale, politice, economice și culturale; competența de alegere, formare, avizare, numire sau revocare a unor autorități statale; competența de control; competența de conducere în politica externă; competența de organizare internă a sa. Teodor Cîrnaț clasifică funcțiile parlamentului în: reprezentarea, recrutarea personalului guvernamental și a altor persoane care urmează să îndeplinească unele prerogative, determinarea cadrului general al politicii externe, declanșarea procedurii judiciare față de anumite persoane, informarea, controlul și deliberarea.

În general, funcțiile parlamentului indică direcțiile de acțiune ale puterii legislative, iar în continuare vom analiza următoarele funcții ale parlamentului: reprezentare, legislativă, de informare și control.

a) Funcția de reprezentare: baza legală a acestei funcții se regăsește în art. 60 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, care prevede că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova (...)”. Însuși Montesquieu susținea că poporul trebuie să facă prin reprezentanții săi tot ce nu poate face el însuși. Astăzi Parlamentul este privit în calitate de organ reprezentativ al poporului, un exponent al voinței poporului.

Prin esența sa, democrația indirectă sau reprezentativă presupune că poporul, singurul titular al suveranității, alege, în mod periodic

și pentru o anumită perioadă limitată de timp, un anumit număr de persoane care să exercite puterea în numele său. Prin urmare, unul din principiile fundamentale ale organizării politice statale a societății o constituie, alături de teoria separației puterilor în stat, principiul reprezentării voinței suverane a poporului [16, p. 368].

Parlamentul este ales în urma votului, care trebuie să fie universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Autorul Ioan Muraru susține că nivelul democrației într-un stat poate fi apreciat și după caracteristicile votului universal, prin care fiecărui cetățean, cu excepția celor excluși de prevederile legii, i se creează posibilitatea de a participa la alegeri. Nicio porțiune, la un moment dat, să nu fie colectiv exclusă: interdicțiile strict individuale să rezulte din incapacități evidente sau nedemnități evidente [17, p. 40].

b) Funcția legislativă: bază legală a acestei funcții se regăsește în art. 60 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, care prevede: „Parlamentul (...) este unica autoritate legislativă a statului”. Această funcție presupune faptul că parlamentul este unica forță legiuitoare a statului, care are competența de a adopta legi (constituționale, organice și ordinare), hotărîri și moțiuni.

În literatura de specialitate sînt enunțate următoarele caracteristici ale funcției legislative: este o funcție primordială și prioritară; are un caracter permanent, desfășurîndu-se pe tot parcursul legislaturii; are un caracter complex, fiind exercitată printr-o multitudine de activități pe parcursul a mai multor etape, cu participarea diversilor subiecți; are un caracter politic, datorită implicațiilor sale [18, p. 29].

Considerăm că legiferarea rămîne împluternicirea primordială a parlamentului, aceasta fiind de fapt cea mai importantă funcție a lui. Constituția Republicii Moldova prevede că parlamentul este unicul organ legislativ al statului. Din punctul nostru de vedere, formularea art. 60 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, care prevede că „Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului”, este criticabilă, deoarece au puteri legislative

și alte entități. Ne referim, în primul rînd, la dreptul poporului de a exercita suveranitatea în mod direct, dar nu prin intermediul reprezentanților aleși. În al doilea rînd, ne referim la art. 106² al Constituției Republicii Moldova, care consacră instituția delegării legislative, în virtutea căreia puterea executivă poate avea competență specială de a emite legi ordinare. Evident că dreptul puterii executive de a emite ordonanțe se face în baza unei legi speciale a parlamentului, dar oricum aceasta nu înseamnă că activitatea în cadrul delegării legislative nu poartă un caracter de legiferare.

Astfel, observăm o neconcordanță de reglementări între prevederile art. 60 din Constituție, care atribuie parlamentului calitatea de unică autoritate legislativă a statului, și art. 106² din Constituție, care oferă guvernului dreptul de a emite ordonanțe în acele domenii care nu fac obiectul legilor organice.

În vederea înlăturării acestei discordanțe legislative, propunem modificarea art. 60 alin. (1) al Constituției Republicii Moldova prin adăugarea unei noi propoziții, și anume: „Excepții de la caracterul exclusivității puterii legislative a Parlamentului sînt: referendumul și delegarea legislativă”. Respectiv, art. 60 alin. (1) al Constituției Republicii Moldova va avea următorul conținut: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Excepții de la caracterul exclusivității puterii legislative a Parlamentului sînt: referendumul și delegarea legislativă”.

În vederea consolidării activității Parlamentului Republicii Moldova, se impune necesitatea asigurării eficacității acestuia, astfel încît actele normative adoptate să corespundă normelor internaționale în domeniu și să reflecte situația socială, politică, economică, culturală a societății.

Cercetătorul E.V. Ohotski conturează următoarele criterii de eficiență a procesului legislativ:

- din punctul de vedere al juristului-practician, aprecierea eficienței procesului legislativ are loc în funcție de corectitudinea



și termenele în care proiectul de lege parcurge toate etapele de la inițiativă legislativă pînă la adoptarea legii, cu luarea în considerație a semnificației politice, economice și sociale a textului acesteia. În schimb, un simplu cetățean apreciază calitatea în funcție de măsura în care legea asigură condiții normale pentru realizarea și protecția intereselor și necesităților sale;

- eficiența procesului legislativ nu poate fi apreciată cu ajutorul unor formule matematice universale. În acest sens, are importanță practic totul: și regimul politic, și baza juridică a sistemului de administrare, și istoria, și cultura, și tradițiile istorice, fără a mai vorbi despre structura optimă a aparatului și profesionalismul cadrelor parlamentare;

- regulile de procedură a procesului legislativ trebuie să asigure o funcționare organizată, echitabilă și profesională a subiecților legiferării în condiții de expunere constructivă a diferitelor poziții, de discuții libere, dar în limitele respectării stricte a normelor juridice și morale [19, p. 164].

Iar în viziunea lui A. M. Шадже, un criteriu general al eficienței legilor este considerată eficiența acțiunii lor sociale. Aceasta poate fi caracterizată ca un proces desfășurat în cinci etape: analiza problemei sociale, care impulsionează inițierea procesului de adoptare a legii; inițiativa formală a autorităților competente necesită anumite decizii politice referitoare la sarcinile și mijloacele legii; pregătirea legii (știința tehnicii legislative); autoritatea competentă adoptă legea, atribuindu-i caracterul legitimității democratice; aplicarea legii, la această etapă adeseori fiind necesară interpretarea acesteia; în sfârșit, legiuitorul trebuie să monitorizeze eficiența și acceptabilitatea legii, în scopul de a identifica necesitatea unei posibile modificări sau completări [20].

Deși, la prima vedere, s-ar părea că un indice al aprecierii eficienței activității parlamentului ar fi adoptarea unui număr cît mai mare de acte normative, totuși aderăm la opinia expusă de I.V. Iliina, care susține că numărul mare de proiecte de lege nu poate fi considerat ca un indiciu al calității activității le-

gislative. Valul proiectelor de lege generează, de obicei, erori, lacune și determină operarea unor modificări și completări în scurt timp după adoptare [21].

În viziunea noastră, eficiența activității legislative a parlamentului poate fi apreciată drept una înaltă în funcție de starea generală a întregului sistem al legislației în vigoare, coroborarea acesteia cu întregul sistem al legislației, corespunderea acesteia normelor internaționale etc. Nu mai puțin importantă în aprecierea eficienței activității legislative a parlamentului este opinia publică a societății și a partenerilor internaționali ai Republicii Moldova vizavi de legislația autohtonă. Aceeași părere este susținută și de autoarea M.A. Вахтина, care consideră că un rol important în funcționarea eficientă a parlamentului îi revine încrederii manifestate din partea cetățenilor, care depinde substanțial de faptul dacă acesta justifică așteptările diferitelor grupuri sociale. În caz contrar, activitatea acestei autorități devine mai dificilă [22, p. 63].

c) *Funcția de informare* vizează trei categorii de subiecți:

- *Informarea la inițiativa cetățenilor*: această informare se realizează prin intermediul petițiilor adresate de către cetățeni parlamentului. Dreptul de petiție este expres reglementat de art. 52 din Constituția Republicii Moldova, care prevede că cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții. Respectiv parlamentul, în calitatea sa de autoritate publică, este obligat să dea răspuns la aceste petiții. Este important de menționat că cetățenii au dreptul să adreseze petiții autorităților publice doar din numele semnatarilor. Articolul 52 alin. (2) al Constituției Republicii Moldova prevede că organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.

- *Informare la inițiativa parlamentarilor*: potrivit art. 104 al Constituției Republicii Moldova, guvernul este responsabil în fața parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați. În același timp, membrii guvernului au acces

la lucrările parlamentului, iar în cazul în care li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie. Art. 105 din Constituție prevede că guvernul și fiecare dintre membrii săi sînt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați, iar alin. (2) al art. 105 din Constituție prevede că parlamentul poate adopta o moțiune prin care să și exprime poziția față de obiectul interpelării.

- *Informare la inițiativa guvernului*: membrii guvernului au acces la lucrările parlamentului. De asemenea, guvernul este subiect cu drept de inițiativă legislativă.

d) *Funcția de control*: această funcție se regăsește în art. 66 al Constituției Republicii Moldova, unde la lit. f) este prevăzută atribuția parlamentului de a exercita controlul parlamentar asupra puterii executive; lit. i) – exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine. Funcția de control a parlamentului se materializează și prin acordarea și retragerea încrederii acordate guvernului.

În activitatea sa de control, parlamentul nu substituie autorităților pe care le controlează, ci verifică dacă acestea își îndeplinesc atribuțiile, potrivit legii, respectînd principiile statului de drept, în scopul realizării politicii generale a statului și pentru afirmarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor [23, p. 239].

Funcția de control parlamentar asupra executivului are o mare pondere, reieșind din importanța guvernului în transpunerea în practică a politicii interne și externe a statului. Potrivit art. 106 al Constituției Republicii Moldova, parlamentul, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, își poate exprima neîncrederea în guvern, cu votul majorității deputaților. Inițiativa de exprimare a neîncrederii se examinează după 3 zile de la data prezentării în parlament. Iar art. 106 din Constituția Republicii Moldova prevede că guvernul își poate angaja răspunderea în fața parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică



generală sau unui proiect de lege. Guvernul este demis dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 106. Dacă guvernul nu a fost demis în condițiile enunțate mai sus, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru guvern.

Funcția de control parlamentar poate fi exercitată direct sau indirect. Direct are loc atunci când activitățile de control se exercită nemijlocit de către parlament, iar indirect atunci când funcția de control se exercită prin intermediul unor alte autorități, cum ar fi: curtea de conturi, avocații parlamentari, alte autorități stabilite prin lege.

Constituția Republicii Moldova (art. 63), asemeni constituțiilor altor state, stabilește termenul mandatului parlamentar de 4 ani. O întrebare firească este dacă termenul de 4 ani trebuie calculat astronomic, adică începe și expiră exact în aceeași zi, sau se admit unele abateri. Deoarece norma constituțională fixează termenul de 4 ani, fără nicio excepție, în mod normal, alegerile ar trebui să aibă loc tot timpul în una și aceeași zi. Potrivit art. 8 din Codul electoral însă, alegerile au loc duminică sau în orice altă zi indicată în actul de desfășurare a alegerilor. Ziua de duminică era prevăzută și în Legea nr. 1609-XII din 14.10.1993 privind alegerea parlamentului, în baza căreia, la 27 februarie 1994 (duminică), au avut loc alegerile parlamentului. După 4 ani, în 1998, alegerile s-au desfășurat tot într-o zi de duminică, însă la 14 martie. Deci termenul mandatului parlamentului ales în 1994 a fost de 4 ani și 16 zile. Incontestabil, nu poate fi nicio justificare pentru încălcarea prevederilor Constituției. Pentru a evita această situație, ziua alegerilor ar trebui să fie fixată, de exemplu, pentru ultima duminică a lunii martie, astfel termenul de 4 ani ar fi respectat [24].

Procedurile parlamentare sunt un alt aspect ce trebuie analizat în contextul consolidării activității parlamentului. Orice procedură, ca fenomen social, reprezintă un

sistem orientat spre atingerea unui anumit rezultat social; acesta constă din acte succesive sau trepte de activitate; creează un model consacrat normativ de dezvoltare, de mișcare a unui fenomen; este organizată ierarhic; se află în dinamică, dezvoltare; exprimă mijlocul de realizare a unei anumite relații sociale [25, p. 6-7].

O procedură socială capătă caracter juridic în momentul în care este transpusă în acte normative. Potrivit opiniei lui E.A. Ignatov, procedura parlamentară constituie o varietate a procedurii juridice, deoarece dispune de unele și aceleași trăsături ca și ultima: este o procedură specială, consacrată clar în legi sau acte normative subordonate legii; reprezintă o ordine stabilită normativ de realizare a activității juridice; principalul scop al procedurii juridice constă în realizarea normei juridice materiale și a raportului juridic material bazat pe acesta [26].

Deci procedura parlamentară reprezintă acea procedură care se realizează în cadrul activității organului legislativ (parlamentului), reieșind din drepturile și obligațiile acestuia. În acest sens, M.I. Levina accentuează următoarele momente-cheie: instituția procedurilor parlamentare cuprinde normele procesuale ale dreptului parlamentar; procedurile parlamentare conferă un caracter de drept activității parlamentului de exercitare a funcțiilor sale constituționale; procedurile parlamentare constituie un sistem de organizare a activității parlamentului întru exercitarea funcțiilor sale, reglementat de o totalitate de norme juridice și cunctuare; constituirea și dezvoltarea procedurilor parlamentare ca mijloace ce asigură existența parlamentului, organizarea activității interne a acestuia, care determină ordinea relațiilor acestuia cu alte autorități ale statului și societatea, într-un proces firesc [27, p. 6].

În ce ne privește, considerăm că procedurile parlamentare se referă la ordinea prestabilită de desfășurare a activității parlamentului, iar baza normativă a acestuia o constituie regulamentul de activitate a parlamentului. În vederea consolidării parlamentului a fost imperativ ne-

cesar ca să existe un regulament care să reglementeze expres modul de desfășurare a procedurilor parlamentare, deoarece în lipsa acestuia ar putea avea loc abuzuri, ceea ce în final afectează calitatea procesului legislativ. Regulamentul de activitate a parlamentului nu stabilește norme primare ce derogă de la prevederile constituționale, el reglementează doar ordinea de realizare a drepturilor și obligațiile aparatului parlamentului. Potrivit prof. V. Popa, regulamentul parlamentului conține norme de regulă interioară a legislativului și nu reglementează relații sociale de drept comun [28, p. 129].

Autorii români I. Muraru și M. Constantinescu clasifică procedurile parlamentare în două categorii: *proceduri de aplicație generală*, în cadrul cărora se referă sesizarea, procedura de pregătire a lucrărilor în plen, procedura de dezbateri și procedura de vot; *proceduri speciale*, la care se referă: procedura legislativă, procedura de control, procedura de alegere, formare și numire, procedura de validare a mandatelor și alte proceduri speciale [29, p. 169].

În doctrina rusă, procedurile parlamentare sînt clasificate în următoarele categorii:

a) proceduri ce țin de activitatea internă a parlamentului: procedurile de activitate a întregului parlament, procedurile de activitate a camerelor acestuia (în cazul parlamentului bicameral), procedurile activității în comun a camerelor parlamentului, procedurile de activitate a structurilor parlamentului (comisii, comitee, grupuri de deputați);

b) proceduri cu caracter interinstituțional: proceduri de activitate în comun a parlamentului cu șeful statului, cu guvernul, cu autoritățile judecătorești; procedurile de interacțiune a parlamentului cu autoritățile subiecților federației (în cazul statului federal), cu autoritățile publice locale; procedurile în sfera relațiilor de răspundere publică (parlament – electorat); procedurile de interacțiune a parlamentului cu parlamentele altor state, organizațiile internaționale; procedurile de interacțiune a parlamentului cu persoanele juridice (instituțiile mass-media, asociațiile obștești etc.) [30, p. 111-112].



În ceea ce privește Republica Moldova, reieșind din prevederile Regulamentului Parlamentului, atestăm următoarele proceduri parlamentare:

- procedurile de organizare și funcționare a structurilor parlamentului (fracțiuni, birou permanent, comisiile permanente și speciale, comisiile de anchetă);

- procedurile de activitate a parlamentului (procedura desfășurării ședinței constitutive, procedura desfășurării ședințelor ordinare, procedura desfășurării ședințelor de urgență);

- procedura legislativă (procedura exercitării inițiativei legislative, procedura examinării proiectelor de lege în cadrul comisiilor parlamentare de profil, procedura dezbaterii proiectelor de lege în plenul parlamentului, procedura de vot, precum și procedura specială în cadrul adoptării legilor privind modificarea Constituției);

- procedura ridicării imunității parlamentare;

- procedura aplicării răspunderii disciplinare a deputaților;

- procedurile de colaborare cu puterea executivă (procedura alegerii și desemnării președintelui Republicii Moldova, procedura acordării votului de încredere guvernului, procedura adoptării moțiunii de cenzură, procedura de exercitare a funcției de control al parlamentului);

- procedura interacțiunii parlamentului cu societatea civilă și cetățenii (procedura de consultare publică a proiectelor de lege, procedura de examinare a cererilor și petițiilor cetățenilor).

În urma analizei clasificării tipurilor de proceduri parlamentare, am ajuns la concluzia că aceste proceduri sînt expres prevăzute de lege, ele avînd un caracter tehnic strict determinat de regulamentul parlamentului, orice derogare de la aceste prevederi fiind interzisă. Rolul procedurilor parlamentare este să consolideze condițiile necesare pentru activitatea parlamentului.

Subliniind rolul procedurilor parlamentare în activitatea parlamentului, O.V. Klenkina menționează că actualitatea cercetării instituției procedurilor parlamentare se explică, printre altele, și prin influența pe

care o are aceasta asupra sistemului de „frîne și contrabalante” și rolul său de garant al realizării de către parlamente a competențelor acestora. În lipsa asigurării procedurii corespunzătoare, organul reprezentativ este lipsit de posibilitatea de a influența activitatea autorităților statului și a populației [31, p. 179].

În viziunea lui Viorel Albu, rolul și semnificația procedurilor parlamentare constau în următoarele: în primul rînd, acestea oferă o asigurare procedurală corespunzătoare activității organului legislativ (reprezentativ) al puterii de stat și, în consecință, constituie baza necesară pentru organizarea rațională a activității parlamentului; în al doilea rînd, acestea constituie forma de realizare a intereselor publice și de partid în cadrul parlamentului; în al treilea rînd, sînt elemente ale sistemului de „frîne și contrabalante”, permițîndu-i parlamentului să-și realizeze competența legislativă și controlul asupra puterii executive.

În viziunea autorului E.V. Ohot-ski, parlamentul se consideră eficient dacă în mod real asigură caracterul complet și calitativ al reglementării juridice a diferitelor sfere ale relațiilor sociale, care creează un cadru juridic eficient pentru viața și activitatea omului, a colectivelor de muncă, a societății în ansamblu. Înseși eficiența sistemului legislativ și calitatea funcționării acestuia pot fi determinate după nivelul realizării scopurilor prestabilite, ținîndu-se cont de factorul temporal și circumstanțele social-valorige [32, p. 162]. Iar în viziunea lui O. Șabrov, eficiența parlamentului presupune interacțiunea activă a acestuia cu populația, cu organizații politice și obștești, cu asociațiile cetățenilor [33, p. 38]. Din cîte observăm, autorul O. Șabrov evaluează eficiența legislativului reieșind din funcția de reprezentant al poporului.

Concluzii. În opinia noastră, societatea în general, actorii politici, deputații trebuie să înțeleagă faptul că un legislativ eficient joacă un rol important în consolidarea statului de drept Republica Moldova. Deși clasic principiul separației puterilor în stat vizează independența celor trei puteri de bază – legislativă, executivă și judecătorească, nu pot

fi trecute cu vederea noile tendințe în acest domeniu ce țin de teoria de raționalizare a parlamentului, care apare atunci cînd în discuție se pune problema preponderenței executivului, sau o altă fațetă o reprezintă teoria personalizării puterii atunci cînd în discuție se pune problema sporirii puterii președintelui.

Teoria de raționalizare a parlamentului, denumită și *parlamentarism raționalizat*, presupune limitarea rolului parlamentului și transmiterea unei părți din puterile sale legislative puterii executive. Cu toate acestea, chiar și în statele care agreează teoria parlamentarismului raționalizat reducerea rolului parlamentului nu este absolută, el oricum are ultimul cuvînt în soluționarea celor mai importante probleme, inclusiv a celor cu privire la drepturile omului.

Din aceste considerente, noi ne pronunțăm pentru consolidarea activității Parlamentului Republicii Moldova prin identificarea soluțiilor optime pentru sporirea eficienței actului legislativ și promovarea acelor pachete de legi care asigură respectarea drepturilor omului.

Recenzent:
Victor BALMUȘ,
doctor habilitat în drept

Referințe bibliografice

1. Deaconu Șt. Instituții politice. București: C.H. Beck, 2012, p. 189.
2. Tămăș S. Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică. București: Șansa, 1996, p. 182.
3. Montesquieu Ch.-L. Despre spiritul legilor, vol. I. București: Editura Științifică, 1964, p. 19.
4. Cîrnaț T. Drept constituțional. Chișinău: Print-Caro, 2010, p. 387.
5. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Chișinău, 2004, vol. 2, p. 327.
6. Arseni Al. Configurația politică a Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului În: Revista Națională de Drept, Chișinău, 2013, nr. 6, p. 11-12.
7. Tămăș S. Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică. București: Casa de cultură și presă Șansa, 1999, p. 250.
8. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Iași: Fundația Chemarea, 1993, vol. 2, p. 153.
9. Vida I. Constituția României comentată și adnotată (în colaborare). București: Regia autonomă „Monitorul Oficial”, 1992, p. 322.
10. Vrabie G. Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ed. a II-a, revăzută și reîntregită. Iași: Cugetarea, 1999, p. 187.
11. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. II. Cluj Napoca, 2000, p. 231.



12. Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2007, p. 465.

13. Pierre Pactet. Institutions politiques. Droit constitutionnel. Masson, Paris, Milan, Barcelone, Bonn, 1991, p. 90.

14. Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris: Presses Universitaires de France, 1980, p. 92.

15. Prélôt M., Boulois J. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris: Dalloz, 1987, p. 122.

16. Varga A. Constituționalitatea procesului legislativ. Monografie. București: Hamangiu, 2007, p. 368

17. Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. București: Editura Proarcadia, 1993, p. 40.

18. Muraru I., Constantinescu M. Ordonanța guvernamentală: doctrină și jurisprudență. București: Lumina Lex, 2000, p. 29.

19. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. Москва: Весь мир, 2002, с. 164.

20. Шадже А. М. Актуальные проблемы эффективности российского законодательства на современном этапе. В: Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1, регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология, 2007, № 1.

21. Ильина Я. В. Оценка законов и эффективности. В: Материалы международного семинара, г. Рязань, 16-17.12.2002, отв. ред. Ивлиев Г. П., Москва: Издание Государственной Думы, 2003.

22. Вахтина М. А. Доверие к государству как фактор повышения его эффективности. В: Журнал институциональных исследований, 2011, № 3, с. 63.

23. Enache M. Controlul parlamentar. Iași: Polirim, 1998, p. 239.

24. Comentariul Constituției Republicii Moldova. http://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf.

25. Протасов В. Н. Юридическая процедура. Москва, 1991, с. 6-7.

26. Игнатов Е. А. К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России. В: Право: теория и практика, 2002, № 11.

27. Левина М. И. История становления и развития парламентских процедур в Англии XVIII – начала XIX вв. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 1999, с. 6.

28. Popa V. Drept parlamentar. Chișinău, 1999, p. 129.

29. Muraru I., Constantinescu M. Drept parlamentar românesc. București: Actami, 1999, p. 169.

30. Огородникова Т. И. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. Москва: Эксмо, 2005, с. 110-111.

31. Кленкина О. В. Соотношение функций парламента и содержания парламентской процедуры. В: Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002, с. 79.

32. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. Москва: Весь мир, 2002, с. 162.

33. Шабров О. Ф. Политическая власть, ее эффективность и легитимность. В: Пра-

ATACUL DE TIP RAIDER CA FORMĂ DE REALIZARE A PRELUĂRII FORȚATE A ÎNȚREPRINDERII

Vladislav SCHIBIN,

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice, AȘM

SUMMARY

The article is devoted to study of the essence of the raider attacks in terms of terminology, the history of its appearance on international level and its evolution on national level in the Republic of Moldova. It is analyzed legal criminal framework in force, statement of consideration about the framing of raider phenomenon on criminal components of criminal legislation of Republic of Moldova.

Keywords: enterprise, raider, taking over, criminal, entrepreneurship, criminalization

REZUMAT

Articolul este dedicat studierii esenței fenomenului de atac de tip raider sub aspect de terminologie, istoria apariției la nivel internațional și evoluția fenomenului la nivel național în Republica Moldova. Este analizat cadrul legal-penal național și expunerea de considerațiuni asupra încadrării fenomenului de raider în baza componentelor de infracțiuni existente în legislația penală a Republicii Moldova.

Cuvinte-cheie: întreprindere, raider, preluare, penal, antreprenoriat, incriminare

Introducere. Trecerea Republicii Moldova la relațiile economice de piață a generat modificări de structură în organizarea procesului de administrare și deținere a întreprinderilor. Identificarea proprietarilor subiecților de antreprenoriat după cote de participare a predeterminat existența fraudelor la schimbarea titularilor de drept în scopul preluării controlului asupra întreprinderii ca obiect de gestiune a afacerii. Insecuritatea juridică în domeniu a dat naștere fenomenului denumit convențional *atacuri de tip raider*, care, deși nu este definit și reglementat legal în mod expres, poartă o conotație susceptibilă a fi reglementată normativ, iar după caz – și de a fi incriminată penal.

Lipsa de transparență instituțională, administrarea frauduloasă a întreprinderilor din domeniul afacerilor, în special a băncilor comerciale, a generat în ultimii ani, în Republica Moldova, neclarități și controverse ample cu privire la un fenomen des vehiculat în public, dar lipsit de o bază normativă expresă – atacurile de tip raider. Astfel, se impune necesitatea stringentă de studiere a fenomenului, apriori la nivel de doctrină, în vederea stabilirii unei clarități juridice.

Studiul urmărește scopul identificării etapelor de fundamentare a fenomenului studiat de preluare frauduloasă a controlului asupra întreprinderii, analiza terminologică a noțiunii de atac de tip raider, aspectele sale definitorii și cadrul normativ existent în Republica Moldova în materie de reglementare penală a fenomenului.

Metode aplicate și materiale utilizate. La elaborarea lucrării au fost aplicate metodele: analiza, sinteza, comparația, conștientizarea logică, istorică. A fost utilizat cadrul normativ al Republicii Moldova, Federației Ruse, Statelor Unite ale Americii, precum și opinii ale savanților și experților în domeniu.

Rezultate și discuții. Destrămarea statului sovietic și trecerea de la economia planificată la economia de piață, bazată pe liberul schimb și inițiativa antreprenorială, a generat schimbări ample în structura relațiilor de proprietate.

Dacă inițial dreptul absolut de control, administrare, posesie, folosință și dispoziție asupra tuturor formelor de întreprindere aparține statului, la începutul anilor '90 ai secolului trecut, majoritatea statelor fostului imperiu sovietic au implementat politica privatizării.