

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

Întreprindere de stat
Fondator – Ministerul Justiției
al Republicii Moldova
Certificat de înregistrare
nr. 10202264 din 11.02.1993

Publicație acreditată de Consiliul
Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică
al Academiei de Științe a Moldovei prin
Hotărârea nr. 6
1 din 30.04.2009

Categoria C

Asociați: Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Ministerul Afacerilor Interne, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Institutul de cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” (Cahul), Universitatea Slavonă, Universitatea „Spiru Haret” (Constanța), Universitatea „Petre Andrei” (Iași), Universitatea de Stat din Herson (Ucraina).

Se editează din ianuarie 1991
Nr. 8 (284) 2015

Redactor-șef L. Arsene

Colegiul de redacție:

Gh. Alecu, doctor în drept, prof. univ. (Constanța, România); A. Armeanic, doctor în drept, conf. univ.; V. Balmuș, doctor în drept; C. Bocancea, doctor în drept, prof. univ. (Iași, România); V. Bujor, doctor în drept, prof. univ.; A. Burian, doctor habilitat în drept; T. Capșa, doctor în drept; Gh. Costachi, doctor habilitat în drept, prof. univ.; I. Floander, doctor în drept (Constanța, România); M. Gheorghită, doctor habilitat în drept, prof. univ.; Gh. Gladchi, doctor habilitat în drept; V. Guțuleac, doctor în drept, prof. univ.; V. Florea, doctor în drept, prof. univ.; V. Moraru, doctor în drept, prof. univ.; V. Naumov, redactor-șef adjunct; V. Popa, doctor habilitat în drept, prof. univ.; V. Stratonov, doctor în drept, prof. univ. (Herson, Ucraina).

Adresa redacției:

Casa presei, et. 5
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD - 2012,
Republica Moldova
Tel.: 022-233 790; mob. 067431762;
022-234 132 (contabilitatea)

E-mail: legea_zakon@mail.ru
Index: RM 77030

© Legea și viața

Pagina web: www.legeazakon.md
www.legeasviata.in.ua

SUMAR

Gheorghe COSTACHI, Andrei MUNTEANU. Eficiența și legitimitatea puterii de stat.....	4
Mihai STĂVILĂ. Efectele stărilor modificatoare (de agravare și/sau de atenuare) în procesul dife- rențierii și individualizării pedepsei penale	10
Viorel ALBU. Controlul parlamentar: concept, forme și importanță	15
Costin MĂNESCU. Răspunderea juridică pentru evaziune fiscală în Republica Moldova	23
Ina BOSTAN. Noțiunea, conținutul și clasificarea sancțiunilor juridice	33
Gheorghe CIOCÎRLAN. Abordări științifice oc- cidentale privind instituția cetățeniei	37
Vadim ENICOV. Reflecții asupra semnificațiilor securității ca fenomen social	44
Igor CRISTAL. Examinarea sau executarea adre- selor curții constituționale?.....	50
Valeriu KUCIUK. Abuz de drept și raportările societăților pe acțiuni	55



EFICIENȚA ȘI LEGITIMITATEA PUTERII DE STAT

Gheorghe COSTACHI,

doctor habilitat în drept, profesor universitar, cercetător științific principal, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

Andrei MUNTEANU,

jurist

RÉSUMÉ

Cet article est consacré au problème de l'efficacité et de la légitimité de l'organisation et le fonctionnement du pouvoir d'Etat, afin d'élucider l'essence et la spécificité de ces critères et d'identification les modalités de leur assurer et réaliser. Un rôle clé à cet égard est reconnu au principes suivant: principe du pluralisme politique, le principe de la légalité et de la légitimité et le principe de séparation des pouvoirs, leur application constitue une exigence fondamentale pour renforcer l'état de droit démocratique.

Mots-clés: le pouvoir d'Etat, la démocratie, la légalité, la légitimité, l'efficacité, la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique

REZUMAT

Prezentul articol este dedicat problemei eficienței și legitimității organizării și funcționării puterii de stat, în vederea elucidării esenței și particularităților acestor criterii și identificării căilor de asigurare și de realizare a lor. Un rol fundamental în acest sens este recunoscut principiului pluralismului politic, principiului legalității și legitimității și principiului separației puterilor în stat, aplicarea cărora constituie o exigență fundamentală pentru consolidarea unui stat de drept democratic.

Cuvinte-cheie: putere de stat, democrație, legalitate, legitimitate, eficiență, separația puterilor, pluralism politic

Introducere. În perioada contemporană, problema eficienței și legitimității organizării și funcționării puterii de stat a devenit una dintre cele mai actuale, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic. Abordarea științifică a subiectului este motivată de necesitatea furnizării unor soluții fundamentate științific de natură să asigure funcționarea eficientă și legitimă a puterii, pentru ca în rezultat să reușim consolidarea reală a statului de drept în Republica Moldova.

Scopul studiului rezidă în analiza eficienței și legitimității organizării și funcționării puterii de stat în vederea elucidării esenței și particularităților acestor criterii și identificării căilor de asigurare și de realizare a lor.

Rezultate obținute și discuții.

Vom iniția prezentul demers științific prin abordarea democrației, dat fiind faptul că ea constituie premisa-cheie pentru prosperitatea și dezvoltarea unui stat, fiind, în același timp, și un criteriu, un principiu fundamental în baza căruia trebuie organizată și exercitată puterea de stat. Privită ca principiu, democrația implică existența insti-

tuțiilor de stat bine structurate, care funcționează eficient în baza legii și a voinței societății în ansamblu.

În același timp, democrația este valorificată în procesele prin care puterea este dobândită, deținută și prin care alternează, care implică competiția politică liberă și participarea deschisă, liberă și nediscriminatorie a poporului în baza literii și spiritului legii. Ținând cont de aceste momente, putem susține că organizarea și funcționarea democratică a puterii de stat (adică eficientă și legitimă în același timp) implică respectarea următoarelor principii fundamentale [6, p. 277]:

- *principiul pluralismului politic*, exprimat prin confruntarea liberă în lupta electorală între partidele și formațiunile politice pentru cucerirea și exercitarea puterii (luptă dusă între programe politice și ideologii);

- *principiul legitimității și legalității*, exprimat prin supremația normei constituționale și respectul ei de către toate autoritățile publice și cetățeni. Legalitatea se exprimă prin preluarea puterii prin mijloace legale, prin proceduri democratice, precum și exercitarea acesteia în

limitele prescrise de normele constituționale și de legislația în vigoare. În același timp, însă, legalitatea poate rămâne una strict formală în absența legitimității sociale și politice, care desemnează procesele și fenomenele prin intermediul cărora ea capătă caracter legitim, caracter ce exprimă corectitudinea, justiția, legalitatea morală și de drept a acesteia, acceptarea și recunoașterea de către cetățenii statului;

- *principiul separației puterilor în stat*, care presupune, de rînd cu o anumită specializare și autonomie (independență) a celor trei ramuri a puterii de stat, și o corelație eficientă între ele, o interacțiune și interdependență (colaborare), bazate pe limitare, abținere și echilibrare reciprocă.

Totodată, actualmente, în condițiile procesului de integrare europeană și de edificare a statului de drept, este absolut necesar ca organizarea și funcționarea puterii de stat în Republica Moldova să se realizeze ținându-se cont de drepturile, libertățile și interesele fundamentale ale ființei umane.

Dezvoltînd cele enunțate, vom nota că, în prezent, sistemele con-



stituționale occidentale sînt indisolubil legate de democrație, bazate, după unii autori [18, p. 218-230], pe următoarele valori primordiale:

- soluționarea pe cale pașnică a disputelor de ordin politic, economic, ideologic etc., dintre forțele politice și sociale, dintre stat și cetățeni, realizarea pe această cale a consensului și echilibrului social;

- asigurarea nonviolentă, într-o societate aflată într-o continuă și dinamică transformare, a unor schimbări de natură social-politică, economică, impuse de progresul general al societății respective. Este esențial ca aceste schimbări să fie în beneficiul întregii colectivități;

- succesiunea guvernanților la conducerea societății în funcție de voința majorității electoratului, exprimată prin alegeri libere și periodice, la care au posibilitatea de a propune candidați, în condiții de egalitate, toate partidele politice;

- evitarea pe cît posibil a presiunii sociale și reglementarea prin lege în mod strict a condițiilor în care forța represivă a statului poate fi folosită de organisme competente; armata și poliția să se afle în slujba națiunii, și nu a guvernanților de moment;

- dreptul cetățenilor de a controla activitatea parlamentului și a executivului și de a cere, prin mecanisme constituționale, schimbarea guvernanților sau de a impune prin forță înlăturarea acestora, dacă s-ar face vinovați de conducere tiranică;

- diversitatea politică, economică, culturală, etnică, ideologică și religioasă;

- supremația legii ca instrument de exprimare a intereselor fundamentale ale colectivității și a binelui comun al societății.

Adesea, acestor valori li se adaugă capacitatea sistemului politic de a integra și promova progresul științific, în beneficiul optimizării actului de decizie democratică.

Ca ideal, democrația urmărește,

în esență, să păstreze și să promoveze demnitatea și drepturile fundamentale ale individului, să realizeze dreptatea socială, să susțină dezvoltarea economică și socială a comunității, să consolideze coeziunea societății și să sporească liniștea națională, precum și să creze un climat favorabil păcii internaționale. Ca formă de conducere, democrația este cea mai bună cale pentru a atinge aceste obiective [28, p. 16].

Din aceste considerente, evident că în organizarea puterii de stat accentul în special este pus pe democrație, or anume în această sferă democrația se manifestă cel mai pregnant. Este important în acest sens de concretizat că o stare de democrație asigură ca procesele prin care puterea este dobîndită, deținută și prin care alternează să permită competiția politică liberă și să constituie produsul participării deschise, libere și nediscriminatorii a poporului, exercitate potrivit reglementărilor legale, în litera și spiritul lor [27, p. 5].

Astfel, democrația se bazează pe dreptul fiecăruia de a lua parte la conducerea treburilor publice. Elementul-cheie în exercițiul democrației este organizarea unor alegeri libere și imparțiale la intervale regulate, astfel încît să poată fi exprimată voința poporului.

Totodată, democrația se bazează pe existența instituțiilor bine structurate și care funcționează eficient, pe controlul reciproc dintre organele reprezentative și, în general, dintre organele puterii de stat, pe legalitatea activității puterii de stat și supunerea ei numai legii.

Pentru democrație este esențială și responsabilitatea politică proprie tuturor celor care dispun de autoritate publică, indiferent dacă sînt sau nu aleși, și tuturor organelor autorităților publice, fără excepție. Responsabilitatea determină existența unui drept de acces liber la informația privind activitățile conducerii, dreptul de a înainta cereri

conducerii și de a încerca redresarea prin intermediul unor mecanisme administrative și judiciare imparțiale. Viața publică în ansamblu trebuie să fie marcată de un sens al moralității și transparenței, urmînd a fi stabilite proceduri și norme corespunzătoare pentru realizarea acestora.

Constituția Republicii Moldova, pe lîngă consfințirea atributului democratic, în art. 5 concretizează faptul că democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și totalitarismul. Respectiv, se poate susține că conceptul de *democrație* este indisolubil legat de noțiunea de *pluralism*. Ea își găsește concretizarea în multitudinea de partide și organizații politice, sindicale, religioase etc., exprimînd diversitatea concepțiilor și organizațiilor ce se interpun între individ și stat [22, p. 56].

Prin esența sa, pluralismul politic este determinat a fi un sistem politic în cadrul căruia puterea se exercită prin organizații social-politice și alte formațiuni obștești care cooperează și se echilibrează unele pe altele. În urma acestor colaborări se realizează compromisurile politice. În același timp, pluralismul politic este o ordine politică și juridică care permite distribuirea puterii între forțe social-politice independente, acestea puțin manifestă liber opinii și interese diverse, în condiții de cooperare, competiție sau conflict [2, p. 31].

Ca fenomen sociologic, pluralismul politic este indisolubil legat de societatea occidentală și constă în confruntarea liberă, în lupta electorală dintre partidele și formațiunile politice pentru cucerirea și exercitarea puterii. Este semnificativ în acest caz faptul că în cadrul pluralismului politic lupta între partide este o luptă între programe politice, între ideologii din care sînt excluse instrumente guvernamentale, metodele represive, de comandă, ma-



nipularea electoratului, abuzurile etc. [17, p. 282]. Prin urmare, democrația constituie principiul fundamental al statului, iar pluralismul politic – bază și condiția ei.

În același timp, accentuăm faptul că pentru o organizare și exercitare democratică a puterii de stat este strict necesar ca aceasta să fie legitimă și legală, or legitimitatea și legalitatea puterii de stat este indispensabilă unui sistem social democratic.

Frontiera dintre putere și dominație este delimitată de conceptul de *legitimitate*. Este vorba de distincția dintre puterea în sensul ei primar, care se bazează pe supunerea impusă, pe forța fizică, pe constrângere și violență, și puterea ce se exercită cu asentimentul și consimțământul celor supuși. În al doilea caz, puterea de stat dobândește atributul de *autoritate*, fiind considerată o putere care are *legitimitate*, aceste caracteristici fiindu-i recunoscute de populație sau de majoritatea ei [13, p. 80]. Este situația în care cetățenii apreciază că actorii politici și instituțiile ce reprezintă puterea de stat au îndreptățirea legitimă de a exercita funcțiile specifice ale sistemului politic, inclusiv dreptul de a utiliza violența fizică împotriva unor membri ai societății.

Din punct de vedere politologic, legitimitatea este considerată un principiu de întemeiere și justificare a unui sistem de guvernământ, care presupune o anumită recunoaștere de către cei guvernați a dreptului de a conduce, exercitat de cei care guvernează [26, p. 146].

Din perspectivă sociologică, legitimitatea a fost definită ca fiind caracteristica puterii (a sursei, naturii și organizării sale) de a fi conformă cu ceea ce poporul crede preferabil sau corespunzător potrivit anumitor norme juridice, morale sau unor tradiții consacrate [30, p. 329-330].

Prin urmare, puterea de stat nu poate fi menținută și exercitată

decît în măsura în care structurile de putere sînt legitime, iar deciziile politice, inclusiv legile, exprimă voința generală și nu sînt folosite împotriva unei părți a societății.

Un alt moment important constă în faptul că puterea de stat nu poate fi exercitată în nume propriu, adică de un alt subiect decît poporul și statul. Este un principiu ce stă la temelia legalității acesteia, în sensul că uzurparea puterii de stat este interzisă, iar dacă are loc, reprezintă cea mai gravă crimă împotriva poporului și urmează a fi sancționată potrivit legii penale [8, p. 16].

Vorbind despre legalizarea puterii de stat, notăm că aceasta presupune declararea juridică a justeții (legalității) apariției (instaurării), organizării și funcționării ei. Din această perspectivă, legalitatea constituie un principiu fundamental pentru organizarea puterii de stat, a cărui încălcare generează răspunderea juridică – politică, penală sau civilă [35, p. 87].

În sistemele moderne de guvernare ce îmbracă forma statului de drept, condiția primară pe care trebuie să o îndeplinească puterea de stat este aceea de a se conforma normelor constituționale și legale care îi prescriu limitele de acțiune și manifestare. Mai mult decît atât, legalitatea factorilor de putere este cel dintîi element care le conferă legitimitate [13, p. 83].

În același timp, legalitatea unei guvernări, calitate determinată de preluarea puterii prin mijloace legale, recunoscute, prin proceduri democratice, cu respectarea normelor constituționale și a limitelor prescrise pentru acțiunea sa de lege, poate rămîne una strict formală în absența legitimității sociale și politice. Aceasta desemnează procesele și fenomenele prin intermediul cărora ea capătă caracter legitim, caracter ce exprimă corectitudinea, justețea, legalitatea morală și de drept a acesteia [35, p. 89].

Prin urmare, o putere este nelegitimă în cazul contestării ei de că-

tre majoritatea populației. Un guvern desemnat legal poate deveni nelegitim din cauza activității sale. Lipsa de legitimitate într-o asemenea situație se exprimă prin pierderea de către guvern a suportului popular sau prin retragerea sprijinului partidelor parlamentare. În primul caz, nelegitimitatea guvernului are conotații moral-politice și arată că poporul nu mai are încredere în echipa guvernamentală și în programul de guvernare al acesteia. În al doilea caz, nelegitimitatea este pusă în discuție chiar de parlament [16, p. 63].

Cercetătorii identifică cîteva tipuri de validitate a legitimității puterii, și anume: *de tip rațional*, atunci cînd se bazează pe încrederea în legalitatea ordinii statuate, a dreptului la conducere al celor ce sînt chemați să exercite în acest temei puterea (putere legală); *de tip tradițional*, atunci cînd se bazează pe credința comună în caracterul sacru al tradițiilor veșnic valabile și în legitimitatea celor ce sînt chemați să-i imprime o autoritate (putere tradițională); *de tip carismatic*, atunci cînd se bazează pe caracterul sacru, forța eroică ori valoarea exemplară a unei persoane și a ordinii create de ea (putere carismatică) [12, p. 273].

În prezent, cea mai răspîndită este legitimitatea rațională bazată pe încrederea oamenilor în legalitatea celor care exercită puterea și pe raționalitatea deciziilor pe care le iau. Ea își găsește expresia cea mai înaltă în structurile statului de drept, în domnia legii și în administrarea democratică a societății. Ea se întemeiază pe existența pluralismului politic și pe libertatea de expresie, pe alegeri libere și pe votul popular, fiind specifică regiunilor democratice moderne.

Acest tip de legitimitate are ca element central existența unor reguli acceptate social, reguli cu caracter impersonal și „constituțional”, reguli care prescriu în forme explicite funcțiile și atribuțiile pu-



terii publice, dar și limitele acesteia. Spațiul puterii de stat este acum organizat, instituționalizat, ierarhizat administrativ și bine delimitat sub raportul funcțiilor sociale, iar competențele actorilor publici sînt clar definite. Accesul la putere este permis numai prin respectarea unor proceduri codificate în legi.

În cadrul acestor regimuri, procesul de obținere a legitimității politice nu se reduce la cîștigarea alegerilor și nu se încheie odată cu instalarea unei forțe politice la guvernare. Legitimitatea se cere mereu susținută și confirmată prin acțiuni politice, iar forțele ajunse la putere trebuie să-și adapteze funcțional comportamentul și atitudinile la rigorile impuse de raționalitatea actului de guvernare și la efectele neprevăzute ale politicilor publice pe care le pun în aplicare.

Un criteriu important de apreciere a eficienței și legalității organizării și funcționării puterii de stat îl constituie aplicarea principiului separației puterilor, principiu ce a avut o semnificație atît de mare pe continentele european și american, încît nu se poate vorbi despre crearea noilor societăți democratice în afara acestuia. Iar atunci cînd, odată cu regimul constituțional, s-a ajuns la ideea statului de drept, principiul separației puterilor a fost considerat ca singurul instrument capabil să-l realizeze [14, p. 5].

În prezent, valoarea acestui principiu este văzută prin prisma accepțiunii sale moderne, care marchează o evoluție de la principiul separației absolute a puterilor la principiul separației lor prin colaborare [14, p. 14]. Dat fiind faptul că accentul deja nu se pune pe separația puterilor, ci pe colaborarea lor [9, p. 82], în doctrină se face distincție între două forme de separație a puterilor: *rigidă* și *suple* [29, p. 19].

În ceea ce ne privește, considerăm că o separație rigidă a puterilor ar produce haos în procesul de guvernare, întrucît oricare dintre cele

trei puteri ar avea înclinația să se manifeste în chip tiranic. Concomitent, și practica constituțională a demonstrat că o separație absolută între puteri ar echivala cu un blocaj constituțional [11, p. 80]. În virtutea acestui fapt, mai bine-venită pare a fi separarea suplă a puterilor, ceea ce presupune o interferență, o conlucrare și o colaborare a lor.

Sub acest aspect, în studiile de specialitate se susține că nicio constituție din lume nu a reglementat o separație perfectă, căci mecanismul statal s-ar bloca, iar cele trei puteri ar fi ca trei linii paralele care nu s-ar intersecta niciodată [3, p. 201-202], de aici inerenta „colaborare” a acestora în realizarea uneia și aceiași funcții fundamentale a statului.

În același timp, pe lîngă colaborare, separarea puterilor implică și un control reciproc [1, p. 211]. Respectiv, separația puterilor în stat pentru îndeplinirea unor „funcții” nu implică exclusivismul exercitării acestor funcții, ci, dimpotrivă, „comunicarea” între puteri și controlul lor mutual [10, p. 66-67].

O putere viguroasă și stabilă este de neconceput fără control, disciplină și responsabilitate. Astfel, controlul este unul dintre atributele principale ale dirijării democratice a statului, care reflectă interesele și voința cetățenilor. El se manifestă în sistemul de „frîne și contrabalnțe” la realizarea principiului separației puterilor, în caracterul public și accesibilitatea autorităților statului, responsabilitatea în fața alegătorilor și a întregului popor, în colaborarea lor cu mijloacele de informare în masă, instituțiile societății civile [19, p. 275].

În ceea ce privește valoarea și importanța principiului separației puterilor în stat, constatăm că acesta este văzut de diferiți autori în mod diferit, și anume: principiu de bază al construcției statale, pilon de drept al societății civile, fiind concomitent și baza de funcționare care asigură activitatea eficientă a

mecanismului de stat [11, p. 79]; garanție esențială a libertății individului și a securității sale în raporturile cu puterea [5, p. 90]; un atribut important și un garant al democrației [33, p. 86]; un mecanism constituțional care asigură stabilitatea și continuitatea oricărui sistem al puterii, deoarece presupune echilibrul puterilor, interacțiunea și controlul reciproc [19, p. 275]; remediu ce asigură armonia activităților statale, afirmarea democrației liberale și protecția persoanei [15, p. 8]; principiu de tehnică constituțională ce are menirea să evite despotismul și să garanteze libertatea [4, p. 89]; garanție a protecției suveranității statului și democratizării puterii de stat [20, p. 65] etc.

Separarea și echilibrul puterilor sînt văzute ca factori ce contribuie la ținerea sub control de către societate a luptei și a ambițiilor politice [34, p. 33], pentru ca acestea să nu genereze un efect distrugător, iar schimbarea conducătorilor structurilor puterii să se desfășoare în ordinea prevăzută de lege.

Deci, se poate aprecia că, într-o accepțiune suplă și dinamică, principiul separației puterilor rămîne a fi un element esențial, indispensabil existenței și funcționării statului de drept, deoarece implementarea acestuia este orientată spre raționalizarea și optimizarea activității mecanismului de stat, a tuturor structurilor sale și spre eficientizarea funcționării sale.

Respectiv, concepția separării puterilor în stat, în condițiile contemporane, urmează a fi completată cu unele teze importante, referitoare la: echilibrarea puterilor; necesitatea interacțiunii, cooperării puterilor, ceea ce presupune unitatea lor în problemele principale, fapt ce nu exclude utilizarea diverselor metode pentru atingerea scopurilor comune; subsidiaritatea puterilor (factor ce ajută la realizarea unor funcții pentru care o ramură nu dispune de suficiente posibilități [19, p. 274]) [35, p. 98].



Vorbind despre reglementarea constituțională a principiului în cauză, precizăm că în aproape toate constituțiile țărilor-membre ale Uniunii Europene acesta este prevăzut, însă există tendința legiuitorilor constituuanți de a renunța treptat la menționarea sa expresă, principiul fiind mai curînd sugerat, iar separația puterilor fiind reglementată într-o manieră implicită, prin folosirea unor expresii specifice, cum ar fi: funcție a statului, autoritate publică, organ statal etc. [3, p. 202].

În Republica Moldova, pentru prima dată principiul a fost reglementat în *Declarația de suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești* (RSSM) din 23 iunie 1990, în care (art. 10) s-a stabilit separarea puterilor în *legislativă, executivă și judiciară* ca principiu de bază al funcționării RSSM ca stat suveran și democrat [21, p. 64]. La 27.07.1990 principiul este concretizat în *Decretul cu privire la puterea de stat*, importanța cărui se manifestă în dezvoltarea principiului suveranității exclusive a poporului moldovenesc, al separării puterilor în stat și scoaterea acestora de sub influența ideologiei comuniste.

La nivel constituțional, principiul separației puterilor a fost fixat în art. 6 prin formula: „În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin potrivit Constituției”.

Desigur, este necesar de conștientizat că nu este suficient să proclamăm un principiu. El trebuie realizat la justa valoare în activitatea cotidiană a puterilor, a verigilor aparatului de stat, a funcționarilor publici și a fiecărui cetățean [2, p. 82].

În pofida acestui fapt, în practică adesea acest principiu este implementat cu mari dificultăți. În acest sens, sîntem convinși că Constituția Republicii Moldova

de jure prevede separația puterilor în stat și colaborarea lor, *de facto* însă atribuțiile puterilor în stat nu întotdeauna se interferează și se completează, formînd un tot unitar. Deseori o putere poate exercita atribuțiile altei puteri, fapt prin care se încalcă grav principiul în discuție [7, p. 122]. Din această perspectivă, destul de importantă este atît recunoașterea funcționalității principiului separației puterilor, cît și elaborarea mecanismelor corespunzătoare de implementare a acestuia în organizarea concretă a puterii în stat.

Evident, astăzi nu există un etalon al separării sau al echilibrului puterilor după care s-ar putea verifica corectitudinea aplicării principiului. În acest sens, are perfectă dreptate profesorul V. Popa, care consideră că fiecare stat găsește mecanismele necesare pentru a echilibra puterile, pentru exercitarea atribuțiilor ce le revin în limitele stabilite de constituție pentru a nu permite uzurparea puterii și suprimarea democrației și a libertății [21, p. 101].

În practică, desigur, cel mai bine ar fi ca separarea puterilor în stat să fie realizată în așa fel încît să se evite slăbirea parțială sau totală a acestora, adică prin organizarea separată să se asigure eficiența și eficacitatea lor. Este importantă în acest sens repartizarea rațională a competențelor constituționale și de altă natură între șeful statului, parlament și guvern, mai ales după formula „șef de stat puternic + parlament puternic + guvern puternic” [32, p. 75-76].

În cazul în care șeful statului este puternic, iar parlamentul și guvernul nu dispun de competența necesară, poate surveni pericolul consolidării regimului unipersonal sau chiar a dictaturii. Dacă unui șef de stat puternic i se alătură un parlament puternic, pericolul unei dictaturi unipersonale poate să nu survină, însă lipsa unui guvern puternic va reduce la zero eficiența

puterii de stat. Și în sfîrșit, în lipsa unui șef de stat și unui parlament puternic, un guvern puternic poate genera o perspectivă autoritară. Din cele expuse reiese că toate verigile „sistemului” puterii de stat trebuie să fie puternice, aceasta reprezentînd esența organizării relațiilor dintre puteri într-un stat de drept.

În același timp, subliniem că o garanție destul de importantă a respectării principiului separației puterilor în stat, din punct de vedere instituțional, este Curtea Constituțională, care reprezintă autoritatea publică ce sprijină buna funcționare a puterilor în cadrul raporturilor constituționale de separație, echilibru și control reciproc. Fiind emanația celor trei puteri (sub aspectul modului de numire a judecătorilor), Curtea Constituțională reprezintă un organism ce se află între acestea, pentru a menține echilibrul și colaborarea lor [31, p. 75]. În special, rolul acesteia este de a preveni un fenomen destul de negativ pentru un stat de drept – pericolul unei suveranități parlamentare excesive [23, p. 101-102].

De rînd cu rolul acestei autorități ca prin controlul constituționalității legilor să urmărească garantarea îndeplinirii separației puterilor în stat, respectarea competențelor conferite diferitelor organe ale statului [25, p. 7], ea este considerată a fi o instituție creată în scopul apărării statului de drept prin asigurarea respectării principiilor constituției și prin protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului [31, p. 4].

Concluzii. Prin urmare, consfințirea constituțională a principiului separației puterilor în stat trebuie în mod necesar completată de o distribuție rațională a competențelor autorităților publice și de stabilirea unor garanții în asigurarea acestuia. Nu este mai puțin important nici amplul cadru legislativ și normativ care să reglementeze în detalii mecanismul de funcționare a puterilor în stat, asigurînd o reală



separare, echilibrare și colaborare a acestora în contextul unei reale democrații, întru garantarea și respectarea drepturilor, libertăților și intereselor fundamentale ale cetățenilor. În asemenea condiții, pentru transpunerea acestuia în practică este necesară doar voința și bunăcredința a „guvernanților”, în caz contrar aceștia trebuie „impuși” de autoritatea politico-jurisdicțională – Curtea Constituțională.

În fine, trebuie să recunoaștem că eficiența și legalitatea organizării și funcționării puterii în stat depinde într-o oarecare măsură și de înșiși cetățenii statului, de nivelul lor de cultură politică și juridică și de nivelul de implicare în activitatea statului.

Cunoașterea elementară de către cetățeni a principiilor de instituire și funcționare a organelor de stat și a organizațiilor neguvernamentale, a drepturilor și libertăților personale, a intereselor naționale constituie o condiție importantă a integrării cât mai depline a fiecăruia în viața social-politică, a aplicării cât mai corecte a normelor democrației autentice [24, p. 30]. Ajuns la un nivel mai înalt de instruire și cultură politică, poporul va putea influența prin aceasta comportamentul guvernanților și al opoziției, stimulându-le activitatea la cote mai relevante, capabile să deschidă orizonturi noi pentru o societate care continuă să bată pasul pe loc și care pînă cînd nu-și găsește soluțiile de propășire.

Subliniem, de asemenea, că un impediment real al funcționării normale a puterii de stat și a democrației îl reprezintă pasivitatea, lipsa de cointeresare și voință politică la o parte din membrii societății, care prin aceasta se privează de un eventual factor de succes personal, dar mai ales diminuează principiul conform căruia voința poporului constituie baza puterii în stat, iar realizarea acesteia constituie obiectivul principal al întregii activități a statului.

Referințe bibliografice

1. Aramă E. Un traseu dificil: de la administrație la justiție. În: „Administrația publică în perspectiva integrării europene”. Sesiune de comunicări științifice (27-28 octombrie 2006). Chișinău: Tipografia „Elena – V. I.” SRL, 2007.
2. Arseni A., Creangă I., Gurin C., Negru B., Barbalat P., Cotorobai M., Susarenco Gh. Constituția Republicii Moldova comentată articol cu articol. Vol. I. Chișinău: Editura Civitas, 2000.
3. Boghirnea I., Tabacu A. Conflictul juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice. În: „Administrația publică în perspectiva integrării europene”. Sesiune de comunicări științifice (27-28 octombrie 2006). Chișinău: Tipografia „Elena – V. I.” SRL, 2007.
4. Burdeau G., Hamon F., Troper M. Droit constitutionnel. 26^e édition. Paris: LGDJ, 1999.
5. Casiadi O. Separația puterilor în regimurile politice contemporane. Studiu comparativ. Regimul prezidențial. În: Administrarea publică, 2004, nr. 4.
6. Costachi Gh. Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2011.
7. Costachi Gh. Statul de drept: între teorie și realitate. Chișinău, 2000.
8. Costachi Gh., Hlipcă P. Reflecții asupra conceptului putere de stat. În: Revista Națională de Drept, 2008, nr. 5.
9. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. București: Editura Europa Nova, 1996.
10. Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat. București: Editura C. H. Beck, 2006.
11. Drilea M., Costachi Gh. Cu privire la mecanismul frînelor și contrabalanțelor, necesar pentru funcționarea eficientă a puterilor separate. În: Revista Națională de Drept, 2007, nr. 8.
12. Fisichela D. Știința politică. Probleme, concepte, teorii. Traducere din limba italiană de V. Moraru. Chișinău: USM, F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2000.
13. Fulga Gh. Politologie. Brașov: Editura Universității „Transilvania”, 2004.
14. Gheorghe T. Separația puterilor în stat (Marea Britanie, Statele Unite ale Americii, Franța, România). București: Editura Științifică, 1994.
15. Guceac I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Academia de Poliție „Ștefan cel Mare” 1990-2000. Chișinău, 2000.
16. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 2-a, revăzută. București: Editura ALL BECK, 2004.
17. Ionescu C. Studii de drept constituțional. București: Lumina Lex, 2001.
18. Mayo H. B. An Introduction to Democratic Theory. New York: Oxford University Press, 1960.
19. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Editura „Universul”, 2007.
20. Politologie: manual pentru specialitățile nonprofil. Coordonatori: Moșneaga V., Rusnac Gh., Sacovici V. Chișinău: CEP USM, 2007.
21. Popa V. Dreptul public. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 1998.
22. Popescu Gh. Repere ale democrației. În: Legea și Viața, 2006, nr. 6.
23. Pulbere D. Constituționalismul european, factor de civilizație și democrație. În: „Rolul Curții Constituționale în sistemul protecției drepturilor omului și respectarea CEDO și jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului în jurisprudența și legislația națională”, Materialele conferinței din 13-14 decembrie 2007. Chișinău, 2007.
24. Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene. Acad. de Științe a Moldovei, Inst. Integrare Europeană și Științe Politice / col. red. V. Moraru, Al. Roșca, P. Varzari. Ch.: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010 (Tipogr. „Print-Caro” SRL).
25. Susarenco Gh., Popa V. Raportul național privind exercitarea justiției constituționale în Republica Moldova. Chișinău: Editura Prut Internațional, 2004.
26. Tămaș S. Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică. Ediția a II-a revăzută și adăugită. București: Casa de editură și presă „Șansa” SRL, 1996.
27. Țîmbaliuc V. Coraportul dintre stat, cetățeni și democrație. În: Legea și Viața, 2007, nr. 11.
28. Țîmbaliuc V. Cu privire la unele paradoxuri ale democrației. În: Legea și Viața, 2007, nr. 7.
29. Vrabie G. Renașterea teoriei se-



parației puterilor în stat în România. În: Studii de drept românesc, 1991, nr. 3-4.

30. Zamfir C., Vlăsceanu L. Dicționar de sociologie. București: Editura Babel, 1993.

31. Zubco V. Curtea Constituțională – unica autoritate publică politico-jurisdicțională. Chișinău: F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2000.

32. Бантуш А. Некоторые проблемы взаимоотношения законодательной и исполнительной властей. В: „Успешная реформа – решающий фактор в совершенствовании экономической и правовой деятельности”. Материалы международной научно-теоретической конференции (29-30 ноября 2000, г. Кишинэу), 2001.

33. Боршевский А. П. Обучение демократии. Учебно-методическое пособие. Кишинэу: Изд. Pontos, 2008.

34. Кырнац Т. Принцип разделения властей в Конституции Республики Молдова 1994 года. В: Закон и Жизнь, 2003, № 5.

35. Чиркин В. Е. Государствоведение. Учебник. Москва: Юристъ, 1999.

EFECTELE STĂRILOR MODIFICATOARE (DE AGRAVARE ȘI/SAU DE ATENUARE) ÎN PROCESUL DIFERENȚIERII ȘI INDIVIDUALIZĂRII PEDEPSEI PENALE

Mihai STĂVILĂ,
doctor în drept

SUMMARY

The legislative from the Republic of Moldova provides different modifying circumstances of criminal punishment. Within these circumstances, the aggravating circumstances and/or extenuating circumstances are included, as well as aggravating and mitigating factors. Moreover, if, within the context, the rule of an accumulation of aggravating and extenuating circumstances was superficially regulated by means of effects of criminal punishment, then the specific of the effects of an aggravating and/or extenuating circumstances accumulation of criminal punishment has not been determined in any way by means of the institution of criminal punishment differentiation. In this behalf, the elaborated research material determines certain incoherence on this count and suggests a certain viable mechanism in the case of modifying states establishment (aggravating or extenuating) of criminal punishment within the required limits of a differentiation of these legal sanction categories.

Keywords: circumstance, state, extenuating, aggravating, individualization, differentiation, criminal punishment, inchoate offence, recidivism of crimes, crimes accumulation, cumulative sentences

REZUMAT

Legiuitorul din Republica Moldova prevede diferite împrejurări modificatoare de pedeapsă penală. În limitele acestor împrejurări se includ circumstanțele atenuante și cele agravante, precum și stările de atenuare și de agravare. Și dacă, în context, regula unui concurs de circumstanțe atenuante sau agravante a fost reglementată superficial prin intermediul efectelor asupra pedepsei penale, atunci specificul efectelor unui concurs de stări de atenuare și/sau de agravare a pedepsei penale nu a fost determinat în niciun mod prin intermediul instituției diferențierii pedepsei penale. În acest sens, studiul științific efectuat constată anumite incoerențe în acest sens și propune un anumit mecanism viabil în cazul stabilirii stărilor modificatoare (atenuante sau agravante) de pedeapsă penală în limitele necesare a unei diferențieri a acestor categorii de sancțiuni juridice.

Cuvinte-cheie: circumstanță, stare, atenuantă, agravantă, individualizare, diferențiere, pedeapsă penală, infracțiune neconsumată, recidivă de infracțiuni, concurs de infracțiuni, cumul de sentințe

Introducere. După cum subliniază, pe bună dreptate, cercetătorul român V. Păvăleanu, ”individualizarea pedepselor reprezintă una dintre cele mai importante și sensibile operațiuni juridice de a cărei acuratețe depinde în mod direct reușita procesului de îndreptare și recuperare a condamnatului” [2, p. 406]. În acest sens, legislația penală pune ori urmează să pună la dispoziție un mecanism de diferențiere a pedepsei penale, asigurându-se, astfel, o perfectă individualizare a pedepsei penale.

În viziunea noastră, cu cât acest proces de diferențiere a pedepsei este mai bine conturat normativ, cu atât individualizarea poate lua o formă obiectivă mai aproape de perfecțiune. Or implicarea factorului subiectiv poate determina o diferență de la caz la caz, diferență ce se impune a fi cât de posibil obiectivizată normativ.

Este certă necesitatea unui studiu sistematizat în materia efectelor pe care le au circumstanțele atenuante și cele agravante în dreptul penal, în legătură intrinsecă cu



alte împrejurări modificatoare de pedeapsă penală. Mai cu seamă că legiuitorul din Republica Moldova nu reglementează și o anumită ordine de aplicare a împrejurărilor (circumstanțe și stări) modificatoare de pedeapsă penală, admitând posibilitatea angajării unei practici judiciare neuniforme, iar ca efect – implicarea încălcării principiului nediscriminării judiciare.

Scopul studiului de față este analiza efectelor stărilor modificatoare (de atenuare sau de agravare) de pedeapsă penală: *încheierea acordului de recunoaștere a vinovăției; infracțiunile atipice, în forma pregătirii ori tentative de infracțiune; minoritatea; recidiva infracțională; infracțiunile atipice în forma participației penale; concursul de infracțiuni; cumulul de sentințe; executarea hotărârii unui stat străin.*

Metode aplicate: istorică, logică, comparativă, sistematică.

Rezultate obținute și discuții. În conformitate cu art. 75 din Codul penal (C.pen.) al RM, „persoanei recunoscute vinovate de săvârșirea unei infracțiuni i se aplică o pedeapsă echitabilă în limitele fixate în PS a C.pen. și în strictă conformitate cu dispozițiile PG a C.pen. La stabilirea categoriei și termenului pedepsei, instanța de judecată ține cont de: gravitatea infracțiunii săvârșite, motivul acesteia, persoana celui vinovat, circumstanțele cauzei care atenuază ori agravează răspunderea, influența pedepsei aplicate asupra corectării și reeducării vinovatului, condițiile de viață ale familiei acestuia. O pedeapsă mai aspră, din numărul alternativelor prevăzute pentru săvârșirea infracțiunii, se stabilește **numai în cazul în care o pedeapsă mai blândă, din numărul celor menționate, nu va asigura atingerea scopului pedepsei** (n.a.: *O mare parte a infracțiunilor nu prevăd mai multe pedepse alternative în conținutul sancțiunii normei penale, fapt pentru care o asemenea*

diferențiere a priori devine ineficientă și inechitabilă). Pentru săvârșirea unei infracțiuni ușoare sau mai puțin grave, pedeapsa se aplică minorului numai dacă se apreciază că luarea măsurii cu caracter educativ nu este suficientă pentru corectarea minorului”. [1]

Prin examinarea sistematică a textului cap. VIII C.pen. al RM se constată faptul că individualizarea pedepsei penale are loc prin anumite stări modificatoare (de atenuare sau de agravare) a pedepsei penale și prin anumite circumstanțe (atenuante sau agravante) cu același efect. Criteriile generale de individualizare a pedepsei penale sînt într-o anumită măsură sau urmează a fi reflectate în limitele circumstanțelor atenuante sau agravante. Or în alt mod nu se cunoaște, de exemplu, cum vor fi luate în vedere *condițiile de viață ale familiei celui vinovat* în procesul de individualizare a pedepsei penale decît în sensul unor circumstanțe atenuante.

Constatarea celor anunțate determină și concluzia după care, în limitele altor criterii generale de individualizare a pedepsei penale, decît circumstanțele atenuante și agravante, se regăsesc și anumite stări modificatoare de pedeapsă.

În opinia noastră, **starea modificatoare de pedeapsă penală constituie o situație juridică prevăzută de legea penală, alta decît prezența circumstanțelor agravante ori atenuante, care admite modificarea modelului abstract al pedepsei penale, în sensul atenuării ori agravării pedepsei penale, în baza unor situații juridice prescise.**

V. Păvăleanu subliniază că instituția individualizării pedepsei este reglementată de Titlul III, cap. V din noul Cod penal al României (art. 74-106). Aceste dispoziții se completează cu cele privind individualizarea pedepsei în cazul stărilor de agravare (concursul de infracțiuni, infracțiunea continuată) sau de atenuare (tentativa, minoritatea).

Dispozițiile privind individualizarea pedepselor sînt aplicabile și celorlalte sancțiuni de drept penal, respectiv măsurilor de siguranță și măsurilor educative [2, p. 406]. De asemenea, se menționează că dispozițiile privind individualizarea pedepselor vor fi aplicate și în cazul răspunderii penale a persoanei juridice [2, p. 407].

În acest rol, potrivit legislației penale a Republicii Moldova, apar următoarele stări:

a) **Încheierea acordului de recunoaștere a vinovăției** (art. 80 C.pen. al RM). Incoerența, în acest demers de previziune normativă, este constatată la nivelul dublării unei stări de atenuare a pedepsei penale prin prisma și a unei circumstanțe atenuante. Or indicarea expresă în textul art. 76 alin. (1) lit. f) C.pen. al RM a circumstanței atenuante „(...) recunoașterea vinovăției”, care impune efecte potrivit art. 78 C.pen. al RM, reiterează starea de atenuare a pedepsei prevăzută de art. 80 C.pen. al RM. Or efectele sînt diferite, acestea intervenind, în același timp, sub aspectul unei stări de atenuare a pedepsei și a unei circumstanțe atenuante.

b) **Infracțiunile atipice, în forma pregătirii ori tentativei de infracțiune** (art. 81 C.pen. al RM).

c) **Minoritatea**. Art. 76 alin. (1) lit. b) C.pen. al RM prevede că „la stabilirea pedepsei penale se consideră circumstanță atenuantă **săvârșirea infracțiunii de către un minor**”. În conformitate cu art. 79 alin. (1) C.pen. al RM, „minoratul persoanei care a săvârșit infracțiunea se consideră **circumstanță excepțională**”. În ansamblu, legislația penală prevede minoratul ca o stare de atenuare a pedepsei penale. Însă mecanismul pus la dispoziție, prin identificarea minorității ca circumstanță atenuantă, ca circumstanță excepțională și ca stare de atenuare a pedepsei, nu este suficient de uniformizat. În acest sens, considerăm că procesul de diferențiere a pedepsei penale în cazul mi-



norității trebuie să ia în calcul doar această împrejurare în calitate de stare de atenuare, efectele derogând de la regulile și criteriile stabilite în această stare modificatoare de pedeapsă penală.

În opinia noastră, efectele stării de minoritate urmează a avea mai mult caracter de diferențiere, după cum este prevăzut în alte legislații penale, dar nu numai efect de individualizare. Conform Codului penal al României în vigoare (art. 114), „față de minorul care, la data săvârșirii infracțiunii, avea vârsta cuprinsă între 14 și 18 ani se ia o măsură educativă neprivativă de libertate. Față de acest minor se poate lua o măsură educativă privativă de libertate în următoarele cazuri: **a)** dacă a mai săvârșit o infracțiune, pentru care i s-a aplicat o măsură educativă ce a fost executată ori a cărei executare a început înainte de comiterea infracțiunii pentru care este judecat; **b)** atunci când pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea săvârșită este închisoarea de 7 ani sau mai mare ori detențiunea pe viață” [3].

d) Recidiva infracțională (art. 82 C.pen. al RM). Caracterul reiterativ al împrejurării descrise în calitate de circumstanță agravantă (art. 77 alin. (1) lit. a) C.pen. al RM) și ca stare de agravare a pedepsei penale duce la anumite imperfecțiuni ca efect al acestor împrejurări de modificare a pedepsei.

e) Infracțiunea atipică în forma participației penale (art. 83 C.pen. al RM). Lipsa unui mecanism eficient de diferențiere a pedepsei penale în cazul participației la infracțiune lasă fără acoperire acest segment al individualizării, regulile și criteriile admise fiind conforme circumstanțelor agravante ale infracțiunii. Adică, potrivit art. 77 alin. (1) lit. c) C.pen. al RM, „la stabilirea pedepsei se consideră circumstanță agravantă săvârșirea infracțiunii prin orice formă de participație”.

f) Concursul de infracțiuni (art. 84 C.pen. al RM).

g) Cumulul de sentințe (art. 85 C.pen. al RM).

h) Executarea hotărârii unui stat străin (art. 86 C.pen. al RM).

În acest sens, analiza stărilor de modificare a pedepsei prevăzute de legea penală a Republicii Moldova evidențiază anumite categorii, în particular:

A. După caracterul condiționării existenței capacității de modificare a pedepsei prin intermediul stării prevăzute:

- stări necondiționate de modificare a pedepsei penale (art. 86 C.pen. al RM);

- stări condiționate de modificare a pedepsei penale (art. 82 C.pen. al RM).

B. După efectul general al stării modificatoare de pedeapsă penală:

- stări cu efect atenuant (art. 80 C.pen. al RM);

- stări cu efect agravant (art. 82 C.pen. al RM).

C. După caracterul efectului special prevăzut în limitele diferențierii penale și aplicabil în proces de individualizare:

- anumite limite de pedeapsă prevăzute ca efect al includerii în acțiune a stării modificatoare de pedeapsă (art. 81 C.pen. al RM);

- lipsa unor repere identificate în proces de diferențiere a pedepsei penale, alegația fiind admisă în limitele sancțiunii prevăzute de articolul corespunzător din PS a C.pen. al RM, care prevede infracțiunea săvârșită (art. 83 C.pen. al RM).

D. După prevederea aceleiași împrejurări în calitate de stare modificatoare (cu efect atenuant și/sau agravant) de pedeapsă penală și în calitate de circumstanță atenuantă și/sau agravantă:

- împrejurare care este prevăzută ca stare modificatoare ca circumstanță atenuantă sau agravantă;

- împrejurare prevăzută doar ca stare modificatoare de pedeapsă penală;

- împrejurare prevăzută doar ca circumstanță de atenuare sau de agravare.

Varianta tipică de comitere a infracțiunii (săvârșirea acesteia de către autor, aflată la etapa consumată) este însoțită, de multe ori, de realizarea activităților infracționale în formă atipică. În acest context, putem invoca ideea existenței unei infracțiuni aflate la etapa actelor preparatorii (art. 26 alin. (1) C.pen. al RM – ”înțelegerea prealabilă de a săvârși o infracțiune, procurarea, fabricarea sau adaptarea mijloacelor ori instrumentelor, sau crearea intenționată, pe altă cale, de condiții pentru săvârșirea ei dacă, din cauze independente de voința făptuitorului, infracțiunea nu și-a produs efectul”), ori a tentativei de infracțiune (art. 27 C.pen. al RM – ”acțiunea sau inacțiunea intenționată îndreptată nemijlocit spre săvârșirea unei infracțiuni dacă, din cauze independente de voința făptuitorului, aceasta nu și-a produs efectul”).

În limitele unei variante tipice a infracțiunii se încadrează și cele descrise de către legiuitor prin intermediul unor componente formal-reduse de infracțiune. Or varianta atipică a infracțiunii denotă posibilitatea încadrării faptei infracționale prin intermediul invocării obligatorii a normei PS a C.pen. al RM, cu trimitere la art. 26 sau 27 C.pen. al RM, ori la art. 42 C.pen. al RM. De asemenea, stabilim că nu toate infracțiunile reglementate normativ pot fi susceptibile de a avea faze de desfășurare. În acest sens, conform art. 26 alin. (2) C.pen. al RM, „răspunderii penale și pedepsei penale sînt supuse numai persoanele care au săvârșit pregătirea unei infracțiuni mai puțin grave, grave, deosebit de grave sau excepțional de grave” [1]. Adică, pregătirea de infracțiune, în cazul infracțiunilor ușoare (art. 16 alin. (2) C.pen. al RM – ”faptele pentru care legea penală prevede în calitate de pedeapsă maximă pedeapsa închisorii pe un termen de pînă la 2 ani inclusiv”) – nu este supusă răspunderii penale și pedepsei penale.



Însă, în context, se impune sublinierea faptului: doar în cazul în care această pregătire de infracțiune ia forma atipică, și nu este conturată, de legea penală, ca o formă infracțională tipică.

În ideea individualizării pedepsei penale pentru forma atipică a activității infracționale în varianta pregătirii de infracțiune ori tentativei infracționale, atipică devine și categoria sancțiunii posibile de aplicat.

Potrivit art. 81 C.pen. al RM, „mărimea pedepsei pentru pregătirea de infracțiune **ce nu constituie o recidivă** nu poate depăși jumătate din maximul celei mai aspre pedepse prevăzute la articolul corespunzător din PS a C.pen. pentru infracțiunea consumată. Mărimea pedepsei pentru tentativă de infracțiune **ce nu constituie o recidivă** nu poate depăși trei pătrimi din maximul celei mai aspre pedepse prevăzute la articolul corespunzător din PS a C.pen. pentru infracțiunea consumată. *Pentru pregătirea de infracțiune și tentativa de infracțiune detențiunea pe viață nu se aplică*” [1].

Din sensul normativ adoptat prin art. 81 C.pen. al RM stabilim anumite reguli, în special:

- ”Pregătirea de infracțiune și tentativa infracțională sînt niște forme atipice în raport cu infracțiunea consumată.

- Pedepsa penală este diferențiată în cazul acestor forme atipice ale infracțiunii și ia (*n.a. Mai bine zis, ar trebui să capete întotdeauna*), de asemenea, o coloratură atipică.

- Această diferențiere a pedepsei penale poate avea contur individualizat doar cu condiția că infracțiunea săvîrșită în fază atipică nu constituie o recidivă”; de altfel, în cazul în care este nuanțată prezența recidivei infracționale, efectele diferențierii pedepsei penale nu sînt de natură a individualiza pedeapsa penală.

- ”Pedeapsa penală este diferen-

țiată în cazul în care este o infracțiune atipică după faza de desfășurare, prin limita maximă ori pedeapsa maximă aplicabilă, nu și prin minimumul special prevăzut.

- Caracterul atipic al pedepsei penale pentru infracțiunea comisă la etapa pregătirii ori tentativei reiese din faptul că în varianta pregătirii pedepsa se conturează a fi cea mai blîndă, în cazul tentativei – de nivel mediu, iar infracțiunea consumată prevede o pedeapsă mai aspră comparativ cu pregătirea și tentativa posibilă de identificat”. Însă, în niciun caz nu se poate constata în raport cu aceeași faptă infracțională prezența unei pregătiri, tentative, infracțiuni consumate, regulile concurenței normei penale dictînd posibilitatea calificării faptei ca un întreg. Adică, infracțiunea consumată, în raport cu pregătirea de infracțiune și tentativa infracțională, constituie un întreg, acestea din urmă fiind părți ale acestui întreg. În același raport de subordonare logică se află și pregătirea, și tentativa de infracțiune, prima avînd calitate de parte în raport cu cea din urmă.

- ”Pentru pregătirea de infracțiune și tentativa infracțională nu poate fi aplicată pedeapsa detențiunii pe viață”.

În viziunea noastră, această stare modificatoare de pedeapsă, care are caracter de atenuare a pedepsei, poate fi aplicabilă, de rînd cu alte stări de asemenea gen, la o etapă inițială a procesului de individualizare a pedepsei penale. Însă această regulă urmează a fi prevăzută expres în conținutul normelor care prescriu regulile de diferențiere a acestei pedepse. Or posibilitatea haotică de a aplica, de fiecare dată, în mod diferit stările modificatoare de pedeapsă, precum și circumstanțele de atenuare și/sau de agravare a pedepsei penale indică la un mecanism nu prea eficient. Cu alte cuvinte, după cum subliniază unii autori ruși (B.C.Комиссаров, P.X. Якупов), ”aranjarea sancți-

unilor oferă instanței de judecată posibilități largi de individualizare a pedepsei. Însă alegerea pedepsei concrete și a mărimii acesteia are loc în baza unor aprecieri haotice ale instanței” [4, p. 94-95].

În același demers de cercetare a textelor normative, nu sîntem promotorii soluției adoptate de către legiuitorul Republicii Moldova de a pune în seama posibilității de individualizare a pedepsei penale în forma atipică a pregătirii ori tentativei infracționale existența/inexistența stării și circumstanței agravante de recidivă infracțională. Or, pentru existența acestei din urmă stări de agravare a pedepsei, sancțiunea aplicată se majorează, însă forma atipică nu dictează posibilitatea aplicării unei pedepse atipice, ci a unei tipice. Din aceste rațiuni, considerăm adecvată, în sens de individualizare a pedepsei penale, excluderea din conținutul art. 81 C.pen. al RM a sintagmei „ce nu constituie o recidivă”. Astfel, se va proceda la o singură posibilitate de individualizare a pedepsei penale în raport cu o singură stare modificatoare de asemenea pedeapsă. În caz contrar, recidiva pune în acțiune efectele sale, fără a se lua în considerație efectele stării de atenuare a pedepsei penale.

De asemenea, efectele individualizării pedepsei penale în raport cu starea atenuantă de comitere a infracțiunii neconsumate pot fi diferite. De exemplu:

- **În unele cazuri, efectele stării atenuante a infracțiunii neconsumate pot determina încadrarea pedepsei penale rezultate în limitele articolului PS a C.pen., fiind posibilă individualizarea pedepsei penale și ca efect al unor circumstanțe atenuante ori agravante.** De exemplu, art. 171 alin. (2) C.pen. prevede pedeapsa pentru infracțiunea consumată – *închisoare de la 5 la 12 ani*. Ca urmare a efectelor stării atenuante a infracțiunii consumate stabilim următoarele posibilități de aplicare



a pedepsei penale: pentru pregătire de infracțiune (art. 26, 171 alin. (2) C.pen. al RM) – *închisoare de la 5 la 6 ani*; pentru tentativă de infracțiune (art. 27, 171 alin. (2) C.pen. al RM) – *închisoare de la 5 la 9 ani*.

- **În unele cazuri, efectele stării atenuante a infracțiunii neconsumate pot determina încadrarea pedepsei penale rezultate în limitele articolului PS a C.pen., fără posibilitatea individualizării pedepsei penale pentru pregătirea de infracțiune ca urmare a efectelor circumstanțelor atenuante ori agravante.** De exemplu, art. 151 alin. (1) C.pen. prevede pedeapsa pentru infracțiunea consumată – *închisoare de la 5 la 10 ani*. Ca urmare a efectelor stării atenuante a infracțiunii consumate stabilim următoarele posibilități de aplicare a pedepsei penale: pentru pregătire de infracțiune (art. 26, 151 alin. (1) C.pen. al RM) – *închisoare de 5 ani*; pentru tentativă de infracțiune (art. 27, 151 alin. (1) C.pen. al RM) – *închisoare de la 5 la 7 ani și 6 luni*.

- **În unele cazuri, efectele stării atenuante a infracțiunii neconsumate pot determina coborârea limitei pedepsei mai jos decât minimul special doar pentru o formă atipică (pregătirea de infracțiune), o ulterioară individualizare a pedepsei penale ca urmare a efectelor circumstanțelor atenuante ori agravante fiind imposibilă.** De exemplu, art. 145 alin. (1) C.pen. prevede pedeapsa pentru infracțiunea consumată – *închisoare de la 10 la 15 ani*. Ca urmare a efectelor stării atenuante a infracțiunii consumate stabilim următoarele posibilități de aplicare a pedepsei penale: pentru pregătire de infracțiune (art. 26, 145 alin. (1) C.pen. al RM) – *închisoare de 7,5 ani*; pentru tentativă de infracțiune (art. 27, 145 alin. (1) C.pen. al RM) – *închisoare de la 10 la 11 ani și 3 luni*.

- **În unele cazuri, efectele stării atenuante a infracțiunii neconsumate pot determina coborârea**

limitei pedepsei mai jos decât minimul special pentru toate formele infracțiunii atipice, o ulterioară individualizare a pedepsei penale ca urmare a efectelor circumstanțelor atenuante ori agravante fiind imposibilă. De exemplu, art. 187 alin. (5) C.pen. prevede pedeapsa pentru infracțiunea consumată – *închisoare de la 12 la 15 ani*. Ca urmare a efectelor stării atenuante a infracțiunii consumate stabilim următoarele posibilități de aplicare a pedepsei penale: pentru pregătire de infracțiune (art. 26, 187 alin. (5) C.pen. al RM) – *închisoare de 7,5 ani*; pentru tentativă de infracțiune (art. 27, 187 alin. (5) C.pen. al RM) – *închisoare de 11 ani și 3 luni*.

Aceste posibilități diferite de diferențiere a pedepsei penale de la caz la caz, cu ulterioara individualizare inefficientă și cu efecte diferite, nu sînt, în opinia noastră, justificate. Legiuitorul urma a se concentra, la diferențierea pedepsei penale în cazul infracțiunii neconsumate, nu numai pe limitele maxime ale pedepsei penale stabilite de PS a C.pen. al RM, ci și pe limitele minime. Or infracțiunea neconsumată este o formă atipică a infracțiunii și, ca fază de realizare, anticipează întotdeauna infracțiunea consumată.

În contextul dat, considerăm că pentru o reușită individualizare a pedepsei penale în cazul infracțiunii neconsumate este logică preluarea ideii legiuitorului român, care determină prin art. 33 alin. (2) C.pen. al României că „tentativa se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea consumată, ale cărei **limite se reduc la jumătate**” [3]. În acest sens, legiuitorul român calculează și admite eventuala individualizare a pedepsei penale și ca efect al altor stări și circumstanțe modificatoare de pedeapsă penală în eventualitatea unei individualizări eficiente a pedepsei penale. Adică ne rali-

em la opinia autorului V. Păvăleanu, care subliniază că „exigențele impuse de principiul legalității nu se rezumă numai la cerința ca individualizarea pedepsei să se facă în limitele unui cadru legal, ci mai este necesar ca această individualizare să se realizeze și prin folosirea unor mijloace și pe baza unor criterii generale de apreciere” [2, p. 408]. Legislația penală a Republicii Moldova, deși pune în acțiune anumite criterii generale de diferențiere și eventuală individualizare a pedepsei penale, obiectele acestor acțiuni nefiind bine catalogate pot determina ineficiența procesului de individualizare a pedepsei. Din aceste considerente, sîntem promotorii unor criterii și mijloace care ar contura efecte egale și proporționale în raport cu diferitele forme de manifestare a infracțiunilor atît în proces de diferențiere, cît și în proces de individualizare.

Concluzii. Starea modificatoare de pedeapsă penală constituie o situație juridică prevăzută de legea penală, alta decât prezența circumstanțelor agravante ori atenuante, care admite modificarea modelului abstract al pedepsei penale în sensul atenuării ori agravării pedepsei penale, în baza unor situații juridice prescise.

În rolul de stări de atenuare a pedepsei penale, potrivit legislației penale a RM, apar: încheierea acordului de recunoaștere a vinovăției; infracțiunile atipice, în forma pregătirii ori tentativei de infracțiune; minoritatea.

În vederea eficientizării procesului de diferențiere a pedepsei penale în eventualitatea asigurării unei individualizări echitabile, se impune necesitatea operării anumitor modificări în cadrul normativ, în special:

- modificarea art. 75 C.pen. al RM, inclusiv prin prevederea consecutivității individualizării pedepsei penale în cazul coexistenței împrejurărilor modificatoare de pedeapsă penală (circumstanțe atenu-



ante/agravante și stări de atenuare/agravare) după cum urmează: stările de atenuare (în ordinea: pregătirea de infracțiune, tentativa de infracțiune, minoritatea, acordul de recunoaștere a vinovăției), circumstanțele atenuante, circumstanțele agravante, stările de agravare (în ordinea: participația penală, recidiva infracțională, concursul de infracțiuni, cumulul de sentințe);

- excluderea din conținutul art. 81 C.pen. al RM a sintagmei „ce nu constituie o recidivă”;

- modificarea art. 81 și 83 C.pen. al RM, inclusiv prin individualizarea pedepsei reieșind din limitele maximă și minimă ale sancțiunii prevăzute de PS a Codului penal.

Recenzent:

Viorel V. BERLIBA,
dr. hab., conf. univ.

Referințe bibliografice

1. Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009, art. 195.

2. Păvăleanu V. Drept penal general. Conform noului Cod penal. București: Universul Juridic, 2012, 504 p.

3. Noul Cod penal al României. Intrat în vigoare la 01.02.2014. http://www.avocatnet.ro/User-Files/articleFiles/1391378400_codul%20penal%20actualizat.pdf

4. Уголовное наказание в вопросах и ответах. Под ред. В.С. Комиссарова, Р.Х. Якупова. Москва: Зерцало, 1998, 416 с.

CONTROLUL PARLAMENTAR: CONCEPT, FORME ȘI IMPORTANȚĂ

Viorel ALBU,

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Article includes a study on the concept of parliamentary control, in order to elucidate its essence and features, identify forms of control exercised by Parliament and argumentation the significance of its function in the current system of organization and functioning of state power.

Keywords: parliament, control, parliamentary control, executive, separation of power

REZUMAT

Articolul cuprinde un studiu asupra conceptului de control parlamentar, în vederea elucidării esenței și trăsăturilor acestuia, identificării formelor de control exercitate de către parlament și argumentării semnificației funcției date în sistemul actual de organizare și funcționare a puterii în stat.

Cuvinte-cheie: parlament, control, control parlamentar, executiv, separația puterii

Introducere. Din întreaga experiență social-istorică rezultă că activitatea de **control**, în general, este o constantă a spiritului pragmatic și rațional, care își propune – prin operațiuni specifice, complexe și specializate – să verifice și să valorizeze efectele manifestărilor acțiunii umane la nivelul societății organizate [14, p. 43].

În prezent, în societate coexistă mai multe forme de control. Fiecare poartă amprenta specificității domeniului în care acționează, deoarece trebuie să răspundă comandamentelor impuse de factorii de decizie, avînd în vedere sarcinile și scopurile urmărite. Însă, indiferent de sfera și specificul controlului, cert rămîne faptul că acesta reprezintă un mijloc de cunoaștere a realității și de corectare a erorilor, cu scopul asigurării eficacității, legalității și oportunității activităților umane [18, p. 15].

În sens larg, controlul este un element important al actului de conducere socială care urmează, în mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia – politică, economică, administrativă etc. [3, p. 14]. Prin urmare, putem susține că controlul este inerent activității oricărei autorități statale,

neconstituind o excepție în acest sens nici parlamentul.

Mai mult, în prezent, în toate țările din lume, *controlul parlamentar* reprezintă una dintre laturile cele mai importante ale activității parlamentare [13, p. 134]. Unii cercetători concretizează în acest sens că controlul parlamentar asupra activității altor organe ale statului, precum și asupra executării legilor trebuie să fie unul dintre principalele direcții ale activității parlamentului [43, p. 18].

Astfel, exercitarea controlului ocupă un loc distinct în activitatea oricărui parlament din lume. Desigur, volumul real de competențe al parlamentelor în sfera controlului depinde de mai mulți factori, precum: forma de guvernămînt, regimul politic, structura de stat, tradițiile istorice etc. Cu toate acestea, oricărui parlament îi sînt inerente competențe de control, dat fiind faptul că: este organul în care sînt reprezentate diferite interese sociale și politice; activează, de regulă, deschis, adică în mod public; se află într-un contact permanent cu diferite organe ale statului și cu cetățenii datorită activității deputaților în circumscripțiile teritoriale; are competența de a forma diferite



organe ale statului; este principalul responsabil de adoptarea bugetului statului; și, nu în ultimul rând, deține un rol important în sistemul constituțional al puterii [42, p. 182].

În pofida momentelor enunțate, în prezent constatăm cu regret că în cadrul teoriei juridice autohtone, problema controlului exercitat de către parlament nu se bucură de atenția cuvenită, ea fiind abordată destul de superficial, unilateral și fragmentar.

Ținând cont de cele menționate, precum și de semnificația controlului în general în procesul de conducere, ne propunem să inițiem o serie de studii științifice în care să dezvoltăm multiaspectual și profund problema controlului parlamentar; în prezentul demers științific însă ne vom axa în principal pe analiza conceptului de *control parlamentar*, a formelor de realizare și a semnificației acestuia în mecanismul separației puterilor în stat.

Rezultate obținute și discuții. În general, potrivit dicționarului explicativ, prin *control* se înțelege „analiza permanentă sau periodică a unei activități, a unei situații etc., pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire” [12, p. 221]. Desigur, în accepție politico-juridică, sensul termenului este unul distinct, diferiți autori interpretându-l în mod diferit [46, p. 56].

Pentru a da o anumită apreciere funcției de control în cadrul unei societăți, considerăm necesar a sublinia inițial că controlul este de natură să pătrundă în esența fenomenelor și să contribuie la o conducere eficientă, să sesizeze aspectele negative în momentul în care acestea se manifestă ca tendință și să intervină operativ pentru prevenirea și lichidarea cauzelor. În fața controlului se pun probleme deosebite, în special de cunoaștere a realităților, inclusiv modul de aplicare a legislației, având ca scop stabilirea măsurilor necesare pentru evitarea deficiențelor, dificultăților și

curmarea abuzurilor [19, p. 38-39]. Așadar, controlul este o necesitate obiectivă și subiectivă, nu un scop, ci un mijloc de perfecționare a activității, inclusiv a procesului de conducere a acesteia. Prin control se acționează în direcțiile esențiale ale cerințelor sociale și se acordă o atenție deosebită problemelor social-economice și financiare concrete [18, p. 20].

În același timp, trebuie să recunoaștem că controlul reprezintă o categorie juridică destul de complexă. Pe de o parte, el este privit atît ca o funcție a conducerii, o etapă distinctă a procesului de conducere, cît și ca un mijloc de asigurare a legalității, fiind astfel deosebit de important și indispensabil asigurării ordinii sociale, economice și de drept în societate [18, p. 20].

Pe de altă parte, vom sublinia că controlul trebuie înțeles ca „unul din cele mai importante elemente ale conducerii sociale, dar care nu se reduce exclusiv la acțiuni de verificare, supraveghere și revizie cu aplicarea diferitor sancțiuni în caz de constatare a abaterilor” [42, p. 182], menirea sa fiind cu mult mai profundă.

Controlul parlamentar. În pofida diversității de opinii expuse în doctrină pe marginea funcțiilor pe care le are forul legislativ suprem al oricărui stat, totuși în cea mai mare parte acestea coincid, întrucît printre ele adeseori sînt indicate următoarele: *funcția legislativă*, *funcția reprezentativă* și *funcția de control* [33, p. 181; 32, p. 52].

Bunăoară, cercetătorul Ю.П. Урьяс, fiind preocupat în special de studierea parlamentului german, notează că în viziunea specialiștilor germani parlamentul exercită următoarele cinci funcții: reprezentarea națiunii, formarea voinței politice, legiferarea, formarea guvernului și controlul asupra activității acestuia [44, p. 63].

Chiar dacă toate aceste funcții sînt importante, diferiți autori optează în mod variat pentru pri-

oritatea uneia sau a alteia. Astfel, unii subliniază ca fiind principală (primordială [17, p. 345]) funcția *legislativă* (de fapt, majoritatea au o asemenea părere), în timp ce alții optează pentru funcția *reprezentativă* (fapt ce derivă din înseși prevederile constituționale (art. 94 din Constituția Federației Ruse [37]), în care parlamentul este menționat ca organ reprezentativ și legislativ [31, p. 3], iar alții – pentru cea de *control* [4, p. 486].

De exemplu, E.C.S. Wade și G.G. Phillips (citați de P.P. Вильданов [32, p. 55]), abordînd funcțiile parlamentului englez, consideră a fi principală *funcția de control* asupra puterii executive, după care urmează funcția legislativă, urmată la rîndul ei de un bloc numit „diferite funcții” (de ex., funcția judiciară (valabilă numai pentru Marea Britanie, unde Camera Lorzilor este și instanță judiciară [2, p. 208]), de primire a petițiilor, de formare a comisiilor de anchetă etc.) [45, p. 117-145]. În încercarea de a da o explicație pe marginea acestei preferințe, Б.С. Крылов (citată de О.Н. Булаков [31, p. 3]) notează că aceasta este o tradiție provenită din viziunile politicianilor burghezi din sec. al XIX-lea, care au fundamentat sarcina parlamentului englez de a exercita un control asupra puterii executive pentru a-i limita și înfrîna abuzurile [39, p. 63]. Respectiv, se susține că controlul asupra puterii executive reprezintă una dintre cele mai importante funcții ale parlamentului [33, p. 181]. Mai mult, potrivit lui B. Chantebout (citată de О.Н. Булаков [31, p. 4]), sub aspect istoric însăși funcția legislativă își are începutul în funcția de control. Acest fapt îl regăsim confirmat și la E.B. Коврякова, care menționează că funcția de control parlamentar sub aspect istoric a apărut prima, în rezultatul evenimentelor politice care au dus la semnarea *Magna Charta Libertatum* (Marea Cartă a Libertăților) în



anul 1215, prin care s-a urmărit îngrădirea abuzurilor comise de monarh prin exercitarea unui control (din partea Consiliului regal – prototipul Camerei Lorzilor) asupra cheltuielilor regale [36, p. 5].

Legătura strânsă dintre aceste funcții poate fi atestată și în alte lucrări de specialitate semnate de cercetători francezi, în care se susține că „Parlamentul își asumă tradițional o dublă funcție, inerentă regimului reprezentativ: controlul asupra guvernului și votarea legii” [15, p. 656]. În același timp se subliniază că „termenul de *control* desemnează activitățile politice ale Adunărilor (parlamentului – e.n.), spre deosebire de activitatea lor legislativă, și acoperă o mare diversitate de operațiuni care merg de la punerea în joc a responsabilității guvernului pînă la activități pur informative” [16, p. 221].

Vorbind despre doctrina românească, pe marginea problemei studiate în cadrul acesteia se subliniază că funcția de *control parlamentar* e la fel de importantă ca și funcția legislativă, ambele funcții avîndu-și suportul teoretic în principiul separației și echilibrului puterilor [20, p. 428; 21, p. 284].

Sub aspect comparativ, vom menționa că în arealul științific autohton nu putem atesta o viziune unică asupra problemei studiate. Astfel, I. Greangă și V. Furdui subliniază în mod deosebit că în șirul competențelor constituționale ale Parlamentului Republicii Moldova, cu prioritate se înscrie și *funcția de control parlamentar*, care este de natură politică și vizează o largă varietate de activități, începînd de la cele mai simple, de informare, pînă la abordarea responsabilității Guvernului și a Președintelui Republicii [11, p. 8]. În schimb, prof. V. Popa opinează că funcția de control a parlamentului este o funcție secundară ce reiese din funcția principală – cea legislativă [26, p. 26; 27, p. 111]. În același timp, însă, alți savanți pledează împotri-

va unei „ierarhizări între funcțiile parlamentare, deoarece toate au o însemnătate neîndoieabilă pentru exercitarea rolului pe care parlamentul trebuie să-l aibă în viața politică și în sistemul organelor de stat” [1, p. 293; 2, p. 210].

Susținînd parțial o asemenea poziție, ținem totuși să precizăm că în condițiile contemporane, cînd ponderea guvernului în procesul legislativ este una substanțială, tot mai mult se impune în atenție funcția de control a parlamentului, întrucît doar prin intermediul acesteia ar putea fi stăvilit avîntul puterii executive, responsabilizarea sa pentru activitatea desfășurată și reorientarea spre interesele cetățenilor al căror reprezentant este parlamentul.

Astfel, în activitatea autorităților publice statale, instituirea controlului reprezintă o necesitate imperioasă pentru evaluarea permanentă a modului în care opțiunea politică se convertește în decizie normativă și se aplică în practica vieții sociale imediate și de perspectivă. În acest sens, *controlul parlamentar* constituie o dimensiune a procesului de conducere (activității decizionale) pe care îl realizează autoritatea publică supremă (parlamentul) în orientările ei majore pentru atingerea unor scopuri programatice izvorîte din necesitățile sociale [14, p. 44-45]. De aici, se poate susține că rolul deosebit al parlamentului în conducerea statală presupune nu numai elaborarea și adoptarea legilor, stabilirea direcțiilor de activitate, formarea organelor de stat, ci și *controlul*.

Vorbind despre însuși conceptul de *control parlamentar*, potrivit cercetătorilor, o definiție universală unică a acestuia nu există [46, p. 56]. Ba mai mult, în pofida faptului că, în prezent, problema controlului parlamentar este abordată detaliat de numeroși cercetători (ruși – С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.В. Баглай, Д.А. Ковачев, В.Е. Чиркин etc.;

români – M. Enache, M. Constantinescu, I. Muraru, I. Rusu etc.; străini – B. Chantebout, R. Sakwa, J. Gicquel, Ph. Ardant etc.), de regulă, aceștia nu formulează vreo definiție concretă, limitîndu-se la menționarea formelor controlului parlamentar, precizînd conținutul acestora [36, p. 10-11] și argumentînd semnificația lor în cadrul mecanismului statal [46, p. 56].

Cu toate acestea, nu putem trece cu vederea încercările unor specialiști de a formula totuși o definiție a controlului parlamentar. Bunăoară, încă la începutul secolului trecut, G. Ellinek înțelegea prin control „verificarea activității organelor și a funcționarilor acestora, importante pentru stat, din punctul de vedere al corespunderii lor anumitor norme”. Dînsul, de asemenea, considera că controlul poate fi *politic* și *juridic*. Din categoria controlului juridic fac parte: controlul administrativ, financiar și parlamentar (prin intermediul criticării activității organelor executive cu ajutorul mijloacelor constituționale: interpelări, moțiuni și anchete parlamentare) [34, p. 530].

La rîndul său, V. Orlando, aproximativ în aceeași perioadă, susținea că funcția de control are drept scop realizarea unei supravegheri permanente și active din partea parlamentului asupra tuturor ramurilor administrației, precum și dreptul parlamentarului de a expune membrilor guvernului orice dorință, suspiciune sau nemulțumire [41, p. 134].

În ceea ce privește perioada contemporană, cercetătorii A.A. Корнилаева și М.М. Утяшев propun următoarea definiție a controlului parlamentar (pledînd chiar și pentru consacrarea constituțională a acesteia): „un complex de diferite măsuri realizate de către organul legislativ (reprezentativ) suprem al puterii de stat de supraveghere și verificare permanentă a activității sistemului, precum și de înlăturare a abaterilor constatate și preveni-



re a eventualelor necorespunderi” [38, p. 30].

Potrivit autoarei E.V. Коврякова [36, p. 12], cea mai completă definiție a controlului parlamentar a fost formulată de către autorul german W. Steffani, în viziunea căruia acesta presupune „un proces parlamentar de verificare și determinare (sau influențare) a formei de conduită a altor subiecți, în special a guvernului și a organelor administrative, cu posibilitatea nemijlocită (majoritatea parlamentară) sau mijlocită (opozitia) de a aplica sancțiuni sau de a adopta o hotărîre, precum și de a expune poziția politică (prin aprobare sau critică) în rezultatul primirii informației, prelucrării și evaluării acesteia”. Mai succint: controlul parlamentar asupra guvernului (puterii executive) cu posibilitatea directă sau indirectă de a aplica sancțiuni (verificarea cu posibilitatea aplicării sancțiunii) [29, p. 1328].

Analizînd mai multe definiții, E.V. Коврякова conchide că controlul parlamentar poate fi definit ca „un sistem de norme ce reglementează ordinea de desfășurare a supravegherii și verificării în principal a activității organelor puterii executive, care se realizează atît de către majoritatea parlamentară și opoziție, cît și de organele auxiliare ale autorității legislative supreme, fiind orientat spre evaluarea acestei activități, cu posibilitatea aplicării de sancțiuni (votul de neîncredere, moțiunea de cenzură, impeachment etc.) [36, p. 12].

În același timp, o definiție interesantă propune și A. Лолаева, potrivit căreia controlul este o funcție exercitată de către parlament, organele acestuia și deputați, orientată spre evaluarea activității organelor și a funcționarilor publici, în interesul asigurării legalității și a ordinii de drept, protecției drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, sporirii transparenței și eficienței activității de stat [40, p. 8].

În același context, R.Ş. Karaev

susține: „controlul parlamentar prezintă un tip de activitate statală a autorității legislative (reprezentative) a puterii de stat, a structurilor interne competente ale acesteia, a parlamentarilor și a organelor special formate în acest scop, care cuprinde un complex de măsuri legale de supraveghere permanentă sau situațională și de verificare a organelor puterii executive în ceea ce privește realizarea sarcinilor și funcțiilor acestora, precum și de corectare a activității puterii executive cu scopul de a preveni abuzurile și conflictele sociale ce pot fi generate de sistemul executiv neeficient” [35, p. 11].

Din cele menționate se pot deduce două idei importante: *subiecții* ai raporturilor juridice din sfera controlului parlamentar pot fi: parlamentul, majoritatea parlamentară, opoziția, organele auxiliare competente ale parlamentului, guvernul, organele puterii executive, iar *obiectul* controlului parlamentar, în principal, constă din activitatea organelor puterii executive și a funcționarilor acestora în vederea elucidării ilegalității și ineficienței acesteia [36, p. 13].

În ordinea dată de idei, considerăm oportun a reitera observația făcută de prof. rus M.B. Баглай, care subîniază că atunci cînd se vorbește despre controlul parlamentar, se are în vedere, în primul rînd, dreptul organului reprezentativ de a participa la formarea organelor executive ale puterii de stat, de a cere de la acestea dări de seamă pe marginea activității desfășurate și de a cere demisia miniștrilor sau chiar a guvernului în întregime în cazul aprecierii activității acestuia ca fiind nesatisfăcătoare (votul de neîncredere). De o asemenea competență în votum deplin dispun parlamentele statelor cu forma parlamentară de guvernămînt. În ceea ce privește republicile prezidențiale și semiprezidențiale, parlamentele acestora nu dispun de asemenea competențe sau acestea sînt reduse,

fapt prin care se menține stabilitatea organelor puterii executive [30, p. 571].

Din cele menționate de prof. M.B. Баглай devine evident că controlul parlamentar nu este strict o activitate de supraveghere și verificare, ci, în sens larg, el cuprinde și competența parlamentului de a forma diferite organe de stat, fapt ce determină circumsciirea sa în sistemul de „frîne și contrabalante” al separației puterii în stat.

Trăsăturile controlului parlamentar. Dincolo de cele enunțate, vom menționa că realizarea controlului de către parlament are o mare importanță și comportă, potrivit cercetătorilor, următoarele trăsături: este *necesar*, *deplin* și *se manifestă diferențiat* [24, p. 152; 7, p. 141; 10, p. 501].

Controlul este *necesar*, deoarece parlamentul, ca organ de stat căruia poporul îi delegă funcția deliberativă, trebuie să constate direct cum sînt respectate și aplicate Constituția și legile, cum autoritățile statale își realizează rolul pe care îl au în mecanismul statal.

În acest context, M. Enache explică că dacă parlamentul este autoritatea deliberativă căreia îi revine în principal funcția legislativă, în mod necesar trebuie să se instituie în stat structuri care să pună în executare legea – autorități executive – și să se confere autorității legiuitoare controlul asupra modului în care se execută sau se organizează executarea legii [14, p. 45]. Totodată, din punct de vedere științific, separația puterilor în stat și controlul parlamentar asupra executivului au un suport logic, în virtutea căruia, acolo unde există trei entități concurente care acced spre supremație, în condițiile în care supremația uneia este exclusă, trebuie construite sisteme de ponderi și contraponderi care să oprească orice ascendență nepermisă a uneia din entități la supremație [14, p. 45-46]. De aici și necesitatea evidentă a controlului parlamentar.



De asemenea, parlamentul exercită un control *deplin* asupra întregii activități desfășurate potrivit Constituției și legilor, el având dreptul de a anula acte ilegale, de a revoca organe de stat sau înalți funcționari a căror activitate este nesatisfăcătoare.

Desigur, acceptarea caracterului necesar și deplin al controlului parlamentar nu înseamnă însă manifestarea nelimitată, discreționară a acestuia [14, p. 65]. Confirmând și completând ideea, M. Constantinescu și M. Amzulescu subliniază că, deși necesar și deplin, controlul parlamentar nu este totuși nelimitat, exercitându-se în cadrul general al competenței constituționale a parlamentului, deci cu respectarea regimului de separație a autorităților publice în executarea statală a puterii. De aceea, parlamentul nu se poate substitui controlului exercitat de diferite autorități ale administrației publice și nici nu se poate pronunța asupra responsabilității civile, penale, contravenționale etc. a unei persoane, adică nu se poate substitui atribuțiilor unei instanțe judecătorești [6, p. 51].

Referitor la cea de-a treia trăsătură, subliniem că controlul parlamentar este *diferențiat* atât în funcție de natura activităților controlate, cât și de poziția în sistemul statal a autorității controlate. Aceasta explică nuanțările din dispozițiile constituționale, precum și diversitatea formelor și mijloacelor de control.

Potrivit cercetătorilor M. Constantinescu și M. Amzulescu, funcția de control parlamentar se exercită în principal asupra executivului, dar poate privi orice alt domeniu de activitate [6, p. 51]. Așadar, prin dimensiunile sale, controlul parlamentar are un caracter cât se poate de cuprinzător, el exercitându-se asupra unei largi categorii de factori de decizie politică și statală, asupra șefului statului, asupra guvernului, asupra administrației publice de stat, asupra administrației

publice locale, asupra instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice de stat, dar și asupra agenților economici prin aprobarea programelor economice și a bugetelor, prin instituirea unor comisii de anchetă, prin controlul asupra domeniului public etc. [13, p. 177].

Vom preciza în context că controlul parlamentar este prin excelență posterior; în sens larg, acesta se referă la toate domeniile de activitate, fiind o consecință a principiului reprezentării; tot în sens larg, deliberarea unei legi are semnificația unui control asupra fundamentării sesizărilor. Sub aspect tehnic, controlul parlamentar se realizează după anumite proceduri prevăzute de Constituție și de regulamentele parlamentare, și anume în ordinea importanței [6, p. 88].

Formele și metodele controlului parlamentar sînt, desigur, cît se poate de diverse și variate, ele însumînd o gamă largă de proceduri și de modalități de control care se raportează firește la specificul activităților ce urmează a fi controlate și la organele cu care Parlamentul intră într-un sistem de relații.

Pentru determinarea sferei controlului parlamentar, prof. I. Murașu recurge la o dublă determinare: la *activitățile* ce pot fi controlate de Parlament și la *instituțiile* care pot fi subiecte ale controlului parlamentar. Sub acest aspect, controlul parlamentar cuprinde activități, organe de stat, acte normative etc. El se exercită de către întregul parlament, fie de una din camerele sale (în sistemul bicameral), fie prin alte mijloace și forme de control [25, p. 455-456].

În același timp, trebuie de reținut că exercitarea diverselor forme și modalități ale controlului parlamentar este condiționată, în toate cazurile, de raportul forțelor politice, de acuitatea unor probleme sau altora, precum și de alte priorități care pot apărea pe parcursul unor sesiuni parlamentare [13, p. 179].

Formele controlul parlamentar. Per ansamblu, în doctrină este general acceptat faptul că controlul parlamentar se exercită pe calea întrebărilor și interpelărilor, prin activitatea comisiilor parlamentare, prin audierea și dezbaterea unor dări de seamă, mesaje, rapoarte și programe, prin dreptul parlamentarilor de a cere și a obține informațiile necesare, prin rezolvarea petițiilor cetățenilor și, în sfîrșit, prin instituția ombudsmanului, subordonată structurilor parlamentare [25, p. 448-449], orecum și prin alte autorități auxiliare parlamentului.

Cu ocazia dezbaterii problemei controlului parlamentar în cadrul unui seminar organizat de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, tipurile de control au fost clasificate astfel [5]:

- controlul *ex ante* (anterior sau preventiv) și controlul *ex post* (ulterior);

- controlul *de rutină* (obișnuit) și controlul *ad-hoc* (pentru situații speciale, inclusiv anchetele);

- controlul (propriu-zis) și „reacțiile” (urmările, implicațiile controlului);

- controlul efectuat de parlament și controlul încredințat de parlament altor organe (de pildă, Curții de Conturi) și

- controlul exercitat asupra unor probleme de politică internă și cel exercitat asupra unor probleme de politică externă.

Uniunea Parlamentară clasifică însă controlul parlamentar în funcție de domeniile mari asupra cărora se efectuează, după cum urmează [13, p. 135-154]:

- desemnarea de către parlament a șefului statului și a prim-ministrului;

- responsabilitatea guvernului;

- controlul asupra guvernului prin întrebări, interpelări și comisii de anchetă;

- controlul în domeniul legislației delegate.

În literatura de specialitate se menționează în special că controlul



parlamentar poate fi efectuat *direct*, adică prin mijloace proprii, și *indirect*, prin intermediul altor autorități [10, p. 502; 27, p. 111-112; 26, p. 26-27].

Astfel, *controlul direct* poate fi exercitat:

- de Parlament în întregime, examinând informații ale Guvernului (art. 104 din Constituția Republicii Moldova [8]);

- de comisiile permanente, fracțiunile parlamentare sau de deputați prin intermediul întrebărilor și interpelărilor (art. 105 din Constituția Republicii Moldova);

- de deputați, care au dreptul de a cere Guvernului prezentarea diferitelor documente, informații (art. 104 din Constituția Republicii Moldova).

Controlul indirect poate fi exercitat prin:

- controlul efectuat de Curtea de Conturi (art. 133 din Constituția Republicii Moldova);

- controlul efectuat de Avocatul Poporului (Legea cu privire la Avocatul Poporului [22]);

- controlul efectuat prin însărcinări speciale conferite unor autorități.

Parlamentul exercită, de asemenea, controlul asupra activității autorităților publice prin rezolvarea petițiilor cetățenilor. Această formă de control este foarte importantă, deoarece, în funcție de informația primită, pot fi generate și celelalte forme de control menționate [27, p. 112].

În literatura de specialitate rusă, tipurile de control parlamentar mai sînt clasificate în funcție de timpul exercitării în [36, p. 16; 46, p. 58]:

- *preventiv*, orientat spre neadmiterea activității ilegale și neeficiente a puterii executive (exercitat atît de către parlament, cît și de organele auxiliare ale acestuia, precum Curtea de Conturi etc.)

- *concomitent*, scopul căruia este controlul asupra modului în care organul executiv realizează o

lege sau alta (cel mai frecvent se exercită în sfera financiară);

- *posterior*, direcționat spre verificarea nu numai a corectitudinii executării legilor de către puterea executivă, dar și a acțiunii sau inacțiunii reprezentanților acesteia.

În context, cercetătorii români [13, p. 179] atrag atenția asupra rezultatelor controlului parlamentar, care în viziunea lor pot fi, evident, diferite: unele acțiuni de control, cum ar fi informarea parlamentarilor, se pot solda cu obținerea unor elemente necesare promovării unor viitoare propuneri legislative. Problemele acute ridicate sub forma unor întrebări și interpelări trebuie să ducă în mod necesar la corectarea unor deficiențe, la îmbunătățirea stilului și a metodelor de lucru ale unor organe. Demiterea unor persoane cu funcții de conducere, care în urma controlului parlamentar nu și-au dovedit competența, rămîne o măsură extremă, dar eficace, pentru acele cazuri în care persoanele în cauză sau instituțiile supuse controlului parlamentar nu și-au îndeplinit în mod corespunzător îndatoririle ce le reveneau.

În baza rezultatelor controlului parlamentar, cercetătorii fac distincție între *controlul informațional* (exprimat prin primirea petițiilor, interpelări, întrebări, dări de seamă etc.) și *controlul sancționator* (expunerea de către parlament a unei poziții pe marginea problemei examinate, de exemplu, în materie de politică externă, inclusiv posibilitatea de a sancționa nemijlocit, bunăoară, prin exprimarea votului de neîncredere etc.) [36, p. 17].

Referitor la adoptarea de către parlament a bugetului și exercitarea controlului asupra executării acestuia, trebuie menționat că acesta constituie un tip distinct de control parlamentar, numit *control financiar-bugetar* [46, p. 59].

Este interesantă delimitarea controlului parlamentar și în funcție de obiectul/conținutul acestuia în următoarele forme [46, p. 58]:

controlul în sfera respectării drepturilor omului, controlul parlamentar financiar legat de activitatea Curții de Conturi, controlul în sfera securității statului, controlul parlamentar informațional, controlul în sfera protecției mediului etc.

Dincolo de multitudinea formelor pe care le îmbracă controlul parlamentar (subiect pe care îl vom studia în detalii cu altă ocazie), trebuie să precizăm care este totuși fundamentul și semnificația acestuia.

După cum se știe, instituția controlului parlamentar a îmbrăcat aspecte diferite în timp din epocile cele mai îndepărtate. Dacă în trecut ideea controlului parlamentar era fundamentată în special pe concepția cu privire la suveranitatea parlamentului, astăzi ea se întemeiază pe recunoașterea și acceptarea generală a separației puterilor, dar și a formelor de legături multiple ce se stabilesc între instituțiile și organele statului [13, p. 177]. Astfel, necesitatea controlului parlamentar asupra celor desemnați să realizeze politica națiunii derivă, în mod direct, din aplicarea mecanismului principiului separației puterilor în stat, precum și din principiul general al responsabilității sociale a celor care guvernează [14, p. 45].

Într-un studiu elaborat de Uniunea Interparlamentară este pus în lumină fundamentul controlului parlamentar astfel: „fiind mandatare ale poporului, Adunările legislative trebuie să supravegheze modul în care se îndeplinește conducerea treburilor statului, pentru ca aceasta să se mențină pe linia care corespunde cel mai mult aspirațiilor întregii colectivități naționale” [23, p. 711]. În opinia cercetătorilor români, acest principiu se dovedește destul de complicat de îndeplinit, deoarece ridică problema raporturilor dintre puterile publice [13, p. 135]. După cum se menționează în același studiu, „forța parlamentului derivă din puterea sa de a supraveghea în ansamblul său acțiunea politică și administrativă a executivului



lui și chiar de a o întrerupe atunci când ea nu corespunde dezideratelor națiunii” [23, p. 711].

O idee similară poate fi atestată și în doctrina autohtonă, în care se menționează că fundamentul conceptual al controlului parlamentar trebuie căutat în faptul că parlamentul este „organul suprem reprezentativ al poporului”. El primește exercițiul puterii ce aparține națiunii, fapt care îi conferă legitimitatea de a supraveghea modul de desfășurare a politicii statului de către guvern, astfel încât acesta să corespundă aspirațiilor majorității poporului [10, p. 503].

În același timp, e necesar a preciza că funcția de control a parlamentului asupra guvernului nu presupune că organul prin care se exercită puterea executivă este în subordinea forului legislativ suprem, ci reprezintă doar o modalitate de conlucrare între aceste instituții ale unui stat democratic [9, p. 1033].

Așadar, controlul parlamentar corespunde unei necesități fundamentale și aparține reprezentanților națiunii care verifică constant dacă administrația nu se abate de la liniile directoare care i-au fost fixate. Acest tip de control este exercitat de organul investit direct cu suveranitate, el vizînd cu prioritate asigurarea faptului că administrația respectă finalitățile stabilite de puterea politică în cadrul mijloacelor juridice, umane și materiale care îi sînt puse la dispoziție.

Potrivit lui M. Enache, instituția controlului parlamentar își verifică viabilitatea sa prin utilitatea pe care o reprezintă în procesul ocrotirii, dezvoltării și garantării unor valori publice ale statului de drept. În acest sens, controlul parlamentar realizează un echilibru necesar, pe de o parte, între autoritățile statului (mai ales între puterea legislativă și cea executivă – e.n.), iar pe de altă parte, între acestea și societatea civilă, prin realizarea directă a supravegherii activității executive

de către parlament. Pe plan politic, controlul parlamentar reprezintă o constantă a procesului democratic, iar pe plan social are rolul de a aduce la cunoștința publicului informațiile și problemele cu caracter major care interesează societatea noastră la etapa actuală [14, p. 223].

Mai mult, prin intermediul controlului parlamentar pot fi identificate mecanisme de feedback, prin care orientările generale ale practicii administrative și judecătorești pot fi corectate și puse în acord cu sensurile politice promovate de electorat, dîndu-se în acest mod expresie suveranității naționale [14, p. 45].

În concret, rolul esențial al controlului parlamentar este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura cînd acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă a activității, pentru ca aceasta să corespundă cît mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată [28, p. 134].

În același timp, merită atenție faptul că unii cercetători subliniază semnificația politico-juridică a controlului parlamentar pentru organizarea activității parlamentare și a activității statale în general, întrucît contribuie la asigurarea realizării/executării coerente a legilor, la protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, la consolidarea legalității și a ordinii de drept în sfera publică și la eficiența administrației de stat [40, p. 3].

Concluzii. În baza celor studiate, putem accepta ideea că, într-adevăr, parlamentul nu reprezintă astăzi doar cel mai larg forum democratic al națiunii de dezbatere a celor mai importante probleme politice ale societății, ci un adevărat atelier de creare a legilor, factor de răspundere al vieții publice, înzestrat cu o serie de instrumente pentru a controla executivul, organ de conducere generală a societății, constituind o forță de contrapondere față de orice tentativă de a dimi-

nua drepturile democratice și valoarea instituțiilor statului de drept [10, p. 503].

Cu toate acestea, însă, vom aminti că realitatea societății noastre denotă o eficiență scăzută a controlului parlamentar, ceea ce ridică multe semne de întrebare referitoare la înțelegerea menirii reale a acestui instrument din partea celor care îl dețin. Fără a intra în detalii la moment (rezervîndu-ne acest drept pentru alte ocazii), vom încheia studiul cu ideea unor cercetători români, care foarte bine au pus accentul: „Pentru a nu fi numai un element de valoare politică, cu caracter declarativ, controlul parlamentar ar trebui să dispună de pîrghii mai concrete și eficiente, care să-i permită să realizeze obiectivele sale cu maximă operativitate, iar rezultatele controlului să se soldeze întotdeauna cu reale măsuri de îmbunătățire a sectoarelor, instituțiilor sau activităților controlate” [13, p. 180].

Prin urmare, controlul parlamentar capătă valoare doar în cazul în care are un impact pozitiv asupra activităților controlate, prin aceasta consolidînd substanțial rolul parlamentului de reprezentant al poporului și promotor al intereselor acestuia.

Referințe bibliografice

1. Arseni Al. Drept constituțional și instituții politice. Tratat. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2014, 468 p.
2. Arseni Al. Legitimitatea puterii de stat – principiu edificator al statului de drept și democratic contemporan: argumentare științifică și confirmare practică. Chișinău: CEP USM, 2015, 420 p.
3. Blănari I. Sfera controlului parlamentar. În: *Legea și Viața*, 2015, nr. 3, p. 14-16.
4. Chantebout B. Droit constitutionnel. 18^e édition. Paris: Armand Colin, 2001, 563 p.
5. Conseil de L'Europe, Assamblee Parlementaire, Doc. AS/Parle/SEM (1996)6, Seminaire sur le fonc-



tionnement democratique des parlements, Strasbourg, 21-22 novembre 1996, 135 p.

6. Constantinescu M., Amzulescu M. Drept parlamentar. Sinteză. București: Editura Fundației „România de Măine”, 2001, 256 p.

7. Constantinescu M., Muraru I. Drept parlamentar. București: Gramar, 1994, 276 p.

8. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.

9. Constituția României: comentariu pe articole. Coord.: I. Muraru, E.S. Tănăsescu. București: C.H. Beck, 2008, 1507 p.

10. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011 (ÎSFEP „Tipografia Centrală”), 664 p.

11. Creangă I., Furdul V. Controlul parlamentar și problemele de echilibrare a raporturilor de putere. Policy brief. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009, 50 p.

12. Dicționar explicativ al limbii române. Ediția a II-a. Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”. București: Univers Enciclopedic, 1998, 1192 p.

13. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Tratat de teorie și practică parlamentară. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001, 797 p.

14. Enache M. Controlul parlamentar. Iași: Polirom, 1998, 264 p.

15. Gicquel J. Droit constitutionnel et institutions politiques. 17^e édition. Paris: Montchrestien, 2001, 762 p.

16. Gicquel J., Avril P. Droit parlementaire. 2e édition. Paris: Montchrestien, 1996, 346 p.

17. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II. Chișinău: S.n., 2004, 496 p.

18. Iacob I. Locul și rolul Curții de Conturi în cadrul sistemului organelor de stat. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007, 158 p.

19. Iacob I. Necesitatea obiectivă a controlului în economia de piață. În: Legea și Viața, 2006, nr. 1, p. 36-39.

20. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a II-a. București: All Beck, 2004, 508 p.

21. Ionescu C. Instituții politice și drept constituțional. București: România de mâine, 1999, 356 p.

22. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 110-114 din 09.05.2014.

23. Herman V., Mendel F. Les parlements dans le monde. Recueil des données comparatives. Paris: Presses Universitaires de France, 1977, 884 p.

24. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 12-a. vol. II. București: C.H. Beck, 2006, 280 p.

25. Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 9-a. București: Lumina Lex, 2001, 704 p.

26. Popa V. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Compendiu privind structura, organizarea și funcționarea lor. Chișinău: TISH, 2004, 256 p.

27. Popa V. Drept parlamentar al Republicii Moldova. Monografie. Chișinău: ULIM, 1999, 232 p.

28. Preda M. Tratat elementar de drept administrativ român. Ediția a II-a. București: Lumina Lex, 1999, 736 p.

29. Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der Parlamentarischen Kontrolle. In: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin; N.Y., 1989, p. 1325-1368.

30. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 10-е издание. Москва: Норма: Инфра-М, 2013, 784 с.

31. Булаков О.Н. Функции палат парламентов. В: Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2003, № 6, с. 2-6.

32. Вильданов Р.Р. Реформирование органов государственной власти: проблемы и перспективы. В: Вестник БИСТ, 2011, № 2 (10) июнь, с. 51-62.

33. Дагангаров С.В. К вопросу о понятии и значении парламентского контроля. В: Вестник Бурятского государственного университета, 2009, № 2, с. 180-183.

34. Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1903, 532 с.

35. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной вла-

стью в Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2005, 236 с.

36. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. Москва: «Городец», 2005, 192 с.

37. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками). [электронный ресурс]: <http://constitution.garant.ru/>.

38. Корнилаева А.А., Утяшев М.М. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ. В: Право и политика, 2001, № 1, с. 29-32.

39. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. Москва: Изд-во ИМО, 1963, 355 с.

40. Лолаева А. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2014, 245 с.

41. Орландо В. Принципы конституционного права. Москва: В.М. Саблин, 1907, 315 с.

42. Парламентское право России. Под ред. И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой. Москва: Юрист, 1999, 392 с.

43. Савоськин А.В. Контрольная функция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2007, № 2, с. 18-26.

44. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. Москва, 1988, 192 с.

45. Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право. Перевод с английского А.С. Никифоров. Москва: Иностранная литература, 1950, 587 с.

46. Яценко О.В. Парламентский контроль в России как фактор формирования правового государства и гражданского общества. В: Вестник Таганрогского института управления и экономики, 2010, № 3, с. 55-61.



RĂSPUNDEREA JURIDICĂ PENTRU EVAZIUNE FISCALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Costin MĂNESCU,
doctorand ULIM

SUMMARY

Tax evasion is an economic and social phenomenon faced by most countries. Given that the fight against tax evasion is one of the main goals of any state, world countries are in a continuous search for effective solutions to permanently eliminate this phenomenon. Very eloquent is considered that avoiding and eliminating tax evasion if the already established itself require major efforts, so order measures internally and internationally, since whatever form it manifests the phenomenon of tax evasion is able to influence the course normal economy, generating obstacles to the creation and growth of a state budget. Given that taxation is one of the most dynamic phenomena in a market economy, there is need to improve fiscal control system, especially in the segment of tax evasion. Moreover, the trend Moldova to join the European Union heads of tax system reform efforts, in order to align with European standards and European Union position against tax evasion.

Keywords: tax evasion, phenomenon, tax system, legal liability

REZUMAT

Evaziunea fiscală constituie un fenomen economico-social cu care se confruntă majoritatea statelor lumii. Dat fiind faptul că combaterea evaziunii fiscale reprezintă unul din obiectivele principale ale oricărui stat, țările lumii se află într-o căutare continuă de soluții eficiente pentru a elimina definitiv acest fenomen. Evitarea și eliminarea evaziunii fiscale, în cazul în care s-a instaurat deja, necesită ample eforturi, măsuri atât de ordin intern, cât și de ordin internațional, deoarece, indiferent de forma în care se manifestă, fenomenul de evaziune fiscală este capabil să influențeze cursul normal al economiei, generând obstacole în crearea și creșterea bugetului unui stat. Dat fiind faptul că fiscalitatea este unul dintre cele mai dinamice fenomene în economia de piață, apare necesitatea perfecționării sistemului de control fiscal, în mod special pe segmentul evaziunii fiscale. Mai mult decât atât, tendința Republicii Moldova de a adera la Uniunea Europeană îndreaptă eforturile reformatoare ale sistemului fiscal în vederea racordării la standardele europene, precum și la poziția Uniunii Europene față de fenomenul evaziunii fiscale.

Cuvinte-cheie: evaziune fiscală, fenomen, sistem fiscal, răspundere juridică

Introducere. Evaziunea fiscală reprezintă o totalitate de procedee licite sau ilicite prin intermediul cărora contribuabilii sustrag în totalitate sau parțial materia impozabilă a obligațiilor fiscale. Combaterea evaziunii fiscale are, la rîndul său, funcția de a trage la răspundere persoanele care sînt vinovate de fraudă fiscală. Astfel, răspunderea juridică este o măsură de constrîngere din partea statului.

Actualitatea studierii acestei probleme reiese din importanța pe care o are fiscalitatea, precum și din importanța reformelor fiscale pentru dezvoltarea economică a oricărui stat. Definierea noțiunii de *evaziune fiscală* constituie subiectul unor studii și analize ale specialiștilor în domeniu, fiind justificate de necesitatea cunoașterii dimensiunilor și implicațiilor acestui fenomen la nivelurile na-

țional, european și internațional, precum și stabilirii și întreprinderii unor măsuri eficiente de prevenire și combatere.

Scopul studiului constă în cercetarea aspectelor care se referă la răspunderea juridică pentru evaziunea fiscală în Republica Moldova, răspundere materializată în forma răspunderii penale și a răspunderii contravenționale.

Rezultate obținute și discuții. Constituția Republicii Moldova, în art. 58, prevede că: "Cetățenii au obligația să contribuie prin impozite și taxe la cheltuielile publice" [1]. Această teză pe care o proclamă Constituția reprezintă una din puținele îndatoriri fundamentale ale cetățenilor. Deși există această obligație constituțională, evaziunile fiscale actualmente iau amploare, afectînd sistemul financiar și cel de drept ale Republicii Moldova. O măsură de ultimă instanță

pentru garantarea acestei obligații constituționale este aplicarea răspunderii penale.

Pentru săvîrșirea evaziunii fiscale, sînt prevăzute 2 tipuri de răspundere: răspunderea penală și răspunderea contravențională.

În teoria penală a Republicii Moldova este foarte puțin studiată problema evaziunii fiscale. Oricare faptă săvîrșită, pentru a fi recunoscută ca infracțiune, trebuie să conțină anumite semne: *pericol social, ilegalitate penală, vinovăție și pasibilitate de pedeapsă*.

În general, răspunderea penală este o formă a răspunderii juridice care constituie consecința nesocotirii dispoziției normelor juridice penale, constînd în raportul juridic penal de constrîngere, născut ca urmare a săvîrșirii infracțiunii, între stat (pe de o parte) și infractor (pe de altă parte), raport complex al cărui conținut îl formează drep-



turile statului, ca reprezentant al societății, de a-l trage la răspundere pe infractor, de a-i aplica sancțiunea prevăzută pentru infracțiunea săvârșită și de a-l constrânge să o execute, precum și obligarea infractorului de a răspunde pentru fapta sa și de a se supune sancțiunii aplicate, în vederea restabilirii ordinii de drept și restaurării autorității legii [2].

Răspunderea penală pentru evaziune fiscală, adică pentru eludarea de la exercitarea obligațiilor fiscale, este prevăzută la art. 244 și art. 244¹ Cod penal (CP) al Republicii Moldova [3].

În continuare voi caracteriza ambele infracțiuni. Astfel, conform art. 244 CP al RM, se incriminează evaziunea fiscală realizată de întreprinderi, instituții și organizații.

Obiectul juridic generic îl constituie relațiile sociale cu privire la economia națională [4].

Obiectul juridic special al infracțiunii prevăzute la art. 244 CP al RM îl reprezintă relațiile sociale referitoare la formarea bugetului public național prin îndeplinirea de către întreprinderile, instituțiile sau organizațiile contribuabile a obligațiilor lor fiscale.

Obiectul material (imaterial) al infracțiunii respective sînt:

- a) documentele contabile, fiscale sau financiare;
- b) obiectele impozabile (altele decît veniturile sau cheltuielile).

Potrivit art. 19 din Legea contabilității, prin *documente contabile* se înțeleg: documentele primare (facturi, chitanțe etc) și cele centralizatoare (Cartea mare sau balanța de verificare și alte registre centralizatoare).

În conformitate cu art. 129 al Codului fiscal (CF) al Republicii Moldova, *documente fiscale* sînt: darea de seamă fiscală, care este orice declarație, informație, calcul,

notă informativă, alt document, care sînt prezentate sau trebuie să fie prezentate organului fiscal, privind calcularea, achitarea, reținerea impozitelor, taxelor, majorărilor de întîrziere (penalităților) și/sau amenzilor ori privind alte fapte ce țin de nașterea, modificarea sau stingerea obligației fiscale [5].

De asemenea, conform alin. 3 art. 187 CF RM, darea de seamă fiscală trebuie să conțină: a) denumirea (numele și prenumele) contribuabilului; b) codul fiscal al contribuabilului, iar după caz – și codul subdiviziunii acestuia; c) perioada fiscală pentru care se prezintă; d) tipul impozitului sau al taxei; e) obiectul impozabil (baza impozabilă); f) cota impozitului sau taxei; g) facilitățile fiscale; h) suma impozitului sau a taxei; i) alte date și informații; j) pentru darea de seamă pe suport de hîrtie – semnătura, autenticată cu ștampilă, a persoanelor responsabile (conducătorul și contabilul-șef) ale contribuabilului sau semnătura contribuabilului (a reprezentantului acestuia), sau semnătura digitală aplicată în modul stabilit de Guvern [6].

În ceea ce privește modalitatea de tănuire a altor obiecte impozabile, obiectul imaterial, acesta îl constituie obiectele impozabile (altele decît veniturile și cheltuielile) [7].

Referitor la obiectul impunerii sau la obiectul impozabil, art. 14 CF RM ne relatează că obiect al impunerii îl constituie:

- a) *în cazul impozitului pe venit* – venitul din orice surse aflate în Republica Moldova, precum și din orice surse aflate în afara republicii, cu excepția deducerilor și scutirilor la care au dreptul, obținut de persoanele juridice și fizice rezidente ale Republicii Moldova care desfășoară activitate de întreprinzător, precum și de persoanele care practică activitate profesională;

- b) venitul din orice surse aflate în Republica Moldova, inclusiv facilitățile acordate de patron, precum și din orice surse aflate în afara republicii pentru activitatea în Republica Moldova, cu excepția deducerilor și scutirilor la care au dreptul, obținut de persoanele fizice rezidente cetățeni ai Republicii Moldova care nu desfășoară activitate de întreprinzător;

- c) venitul din investiții și financiar din orice surse aflate în afara Republicii Moldova, obținut de persoanele fizice rezidente cetățeni ai Republicii Moldova care nu desfășoară activitate de întreprinzător;

- d) venitul din orice surse aflate în Republica Moldova și din orice surse aflate în afara republicii pentru activitatea în Republica Moldova, cu excepția venitului din investiții și financiar din orice surse aflate în afara Republicii Moldova, obținut de persoanele fizice rezidente cetățeni străini și apatrizi care desfășoară activitate pe teritoriul Republicii Moldova;

- e) venitul obținut în Republica Moldova de persoanele fizice ne-rezidente care nu desfășoară activitate de întreprinzător pe teritoriul Republicii Moldova [8].

Latura obiectivă a infracțiunii de evaziune fiscală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor are structura constituită din:

1. fapta prejudiciabilă care se exprimă în acțiunea de includere în documentele contabile, fiscale sau financiare a unor date vădit denaturate privind cheltuielile sau veniturile, sau tănuirea prin acțiune sau inacțiune a altor obiecte impozabile;

2. urmările prejudiciabile sub forma neachitării impozitului, suma căruia depășește 1500 u.c.;

3. legătura causală dintre fapta prejudiciabilă și urmările prejudiciabile [9].

Din cele menționate reiese că



sînt 3 modalități normative cu caracter alternativ. Prima modalitate a faptei prejudiciabile respective – *inclusiunea în documentele fiscale, contabile sau financiare a unor date vădit denaturate privind veniturile sau cheltuielile* – presupune indicarea în documentele enumerate a datelor care nu corespund realității și care reflectă în mod diminuat mărimea veniturilor, sau dimpotrivă, reflectă exagerat mărimea cheltuielilor. Inclusiunea în documentele fiscale, contabile, financiare a acestor date vădit false nu necesită calificare suplimentară, conform art. 361 CP RM. A doua modalitate este *evidențierea în documentele contabile, fiscale sau financiare a unor cheltuieli care nu au la bază operațiuni reale sau care au la bază operațiuni ce n-au existat*. A treia modalitate este *acțiunea sau inacțiunea de tăinuire a unor obiecte impozabile*. Așadar, toate aceste 3 modalități presupun înșelăciune sau abuz de încredere [10].

Potrivit art. 244 CP RM, prin *tăinuirea altor obiecte impozabile* (altor decît veniturile și cheltuielile) se subînțelege: nerefectarea în documentele contabile a unor obiecte impozabile; calcularea incorectă a bazei impozabile; efectuarea tranzacțiilor fără o perfectare documentară a acestora; neînregistrarea la intrări a valorilor material-marfare; mascarea obiectului impozabil (de exemplu, pe calea exportului fictiv sau a arendării fictive a fondurilor fixe) etc. Tăinuind obiectele impozabile, făptuitorul încalcă prevederile art. 190 Cod fiscal.

Vădit denaturate sînt datele incorecte, special modificate, referitoare la mărimea veniturilor, cheltuielilor ori deducerilor necesare pentru calcularea impozitelor, precum și datele care reflectă incorect starea de fapt în forma ignorării unor informații importante. Se

consideră vădit denaturate datele incluse în documentele contabile, dacă ultimele sînt pregătite spre prezentare la organele fiscale și sînt întocmite într-o formă prestabilită.

Documentele contabile constituie conturile de evidență contabilă incluse în planul de acțiune, documentele justificative care se întocmesc pentru toate operațiunile economice, precum și dările de seamă contabile (bilanțuri, dări de seamă privind veniturile și cheltuielile, calcularea impozitelor etc.).

Inclusiunea în documentele contabile, fiscale sau financiare a unor date vădit denaturate privind veniturile sau cheltuielile presupune micșorarea ilegală a masei impozabile, a veniturilor obținute, majorarea cheltuielilor aferente acestora, calcularea vădit incorectă a cotei impozitelor etc. Considerațiunile generale vizînd problema documentelor contabile sînt redacte în *Legea contabilității* nr. 426-XIII din 4 aprilie 1995 (MO nr. 28 din 25 mai 1995). La soluționarea chestiunii de stabilire a faptului că într-adevăr în documentele contabile, fiscale și financiare se conțin date vădit denaturate, trebuie constatată nu numai necorespunderea cu datele din actele justificative (de evidență primară), incluse în evidența contabilă, fiscală și financiară, ci și necorespunderea acestor date cu veniturile și cheltuielile reale, tipurile cărora sînt stabilite de legislația fiscală.

Referitor la *tăinuirea altor obiecte impozabile*, această noțiune reflectă atît un act de comisiune (inclusiunea în documentele contabile a unor date vădit denaturate referitoare la obiectele impunerii, alte obiecte decît veniturile ori cheltuielile), cît și o omisiune (neprezentarea informației despre obiectele impozabile existente).

Tăinuirea ar trebui privită în sensul larg al cuvîntului, adică drept diminuarea obiectului impo-

zabil în documentele contabile și neîncludere în aceste documente a obiectelor în cauză. Spre exemplu, neînregistrarea fondurilor primite gratuit de la terțe persoane determină tăinuirea obiectului impunerii pe avere și, respectiv, neachitarea acestuia, concomitent nu vor fi achitate nici TVA, nici impozitul pe venit etc. [11].

Abordarea acestei probleme întîmpină unele dificultăți, din motiv că noțiunea de *tăinuire* nu este definită în vreun act normativ și totodată lipsește practica judiciară în acest domeniu. Abordările științifice care se referă la această problemă nu au dus la o concluzie unică.

Cel mai renumit savant în domeniul infracțiunilor fiscale, Kucev I., definește noțiunea de *tăinuire a obiectelor impozabile* ca orice activitate intenționată, îndreptată la formarea reprezentării false despre obiectele impozabile, în scopul inducerii în eroare a statului, reprezentat de organele sale fiscale, privind proporțiile reale ale impozitelor aferente achitării, cu folosirea ulterioară a mijloacelor neachitate după dorința proprie [12].

Iar autorul rus V. Verin susține că tăinuirea obiectelor impozabile se exprimă prin acțiune, și anume includerea în documentele contabile asupra unor sau altor obiecte impozabile a datelor denaturate ce diminuează suma veniturilor și conduc la diminuarea sumelor impozitelor și contribuțiilor de asigurare socială în fondurile extrabugetare necesare achitării, iar prin inacțiune – ascunderea obiectelor impozabile, ce se manifestă prin nerefectarea lor în documentele dărilor de seamă [13].

În practică, tăinuirea apare în cazurile [14]:

1. nerefectării sumei încasate prin neluarea la evidență a banilor cash, parvenite în casa întreprinderii;



2. neluării la evidență a sumei de pe marfă, obținute prin operațiuni de barter;

3. nereflectării sumelor încasate care au fost transferate în bază dispoziției firmei-contraagent, dar de pe contul întreprinderii-debitor în ordinea de încredințare a obligației unei terțe persoane;

4. cesiunii de creanță sau transmiterii datoriei;

5. evidenței contabile "duble";

6. vânzării fără TVA.

În cazurile sus-menționate are loc tănuirea obiectelor impozabile la TVA, accize etc. O problemă pe marginea căreia practica aplicării normelor de drept se pronunță divers este cea de apreciere ca "tănuire" – neprezentarea dărilor de seamă în cazul în care la întreprindere nu se duce o evidență veridică. În una din publicații, autorii, cu referire la practică, indicau că, de regulă, organele de anchetă și instanțele de judecată atribuie la tănuirea obiectelor impozabile acțiunile care constau în prezentarea organelor fiscale a dărilor de seamă vădit denaturate, dar numai în cazurile în care includerea datelor false a fost precedată de denaturarea intenționată a datelor din documentele primare. Dacă, însă, aceasta nu a avut loc, atunci prezentarea datelor denaturate organelor fiscale presupune diminuarea sau neluarea la evidență a obiectului impozabil, iar această faptă nu va fi apreciată ca tănuire și, respectiv, procesul penal nu va fi pornit [15].

După cum scrie profesorul rus B.Voljenkin, în cazul în care dările de seamă nu se prezintă deloc, organele fiscale sînt în drept să verifice de sine stătător existența obiectelor impozabile la contribuabil în baza documentelor existente la ultimul [16]. Din acest motiv, la tănuire, după opinia cercetătorului, trebuie să fie atribuită neprezentarea intenționată a dărilor de seamă contabile și fiscale în organele fiscale, con-

comitent cu lipsa evidenței contabile (ori ținerea acestora cu denaturări intenționate).

Unii autori consideră că tănuirea se poate manifesta prin lipsa înregistrării la organele fiscale a întreprinderii, filialei sau reprezentanței, precum și a reprezentanței permanente a persoanei juridice străine.

Generalizînd cele expuse putem menționa următoarele trăsături ale tănuirii:

1. Lipsa totală sau parțială în evidența contabilă a întreprinderii a datelor despre obiectele impozabile.

2. Tănuirea nu poate fi relevată la o întreprindere luată separat (obiectul este anume tănuire).

3. Tănuirea obiectului impozabil este o componentă materială, adică survenirea consecințelor stabilite de legea penală în art. 244 CP al RM.

Într-un final, tănuirea obiectului impozabil poate fi definită ca nereflectare totală sau parțială în evidență contabilă și/sau fiscală a întreprinderii a datelor despre obiectele impozabile, precum și neprezentarea intenționată a dărilor de seamă (contabile sau fiscale), concomitent cu lipsa evidenței contabile (sau ținerea acestora cu denaturări intenționate) la sfîrșitul perioadei fiscale respective, cu condiția că aceste fapte au condus la eschivarea de la plata impozitelor în proporții mari [17].

Infrațiunea de evaziune fiscală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor este o infrațiune materială și se consideră consumată din momentul producerii urmării prejudiciabile sub forma neachitării impozitului.

Latura subiectivă a infrațiunii specificate la art. 244 CP al RM se caracterizează prin intenție directă. Chiar dacă acest scop nu este stipulat direct în prevederile art. 244 CP RM, acesta se subînțelege

și presupune neachitarea impozitului la bugetul public național. Motivul infrațiunii de evaziune fiscală, de cele mai dese ori, este interesul material [18].

Autorul Viorel Berliba neagă faptul că proporțiile mari ale evaziunii fiscale nu constituie un semn al consecințelor infraționale, ci un criteriu de diferențiere a felului de răspundere pentru delictul fiscal săvîrșit. Datorită acestei idei, conținutul normativ al incriminării este atribuit la categoria celor materiale. Infrațiunea este considerată consumată din momentul prezentării informației denaturate sau abținerii de la prezentarea datelor obligatorii, dacă au expirat termenele pentru prezentarea lor și ca urmare evaziunea fiscală a fost săvîrșită în proporții mari. În continuare, legiuitorul nu ar trebui să pună accent pe niște modalități normative ale delictului fiscal, incriminarea apreciind-o în funcție de o anumită faptă și de consecințele survenite. În corespundere cu gradul de pericol social al infrațiunii, la categoria delictului fiscal pedepsit în mod penal, autorul înaintează ideea incriminării fraudei fiscale, evaziunea fiscală propriu-zisă atribuind-o la o zonă cenusie (adică pedepsită în mod financiar ori contravențional) [19].

Data prezentării documentelor de evidență fiscală trebuie considerată ziua transmiterii oficiale a ei organelor fiscale. În cazul tănuirii altor obiecte impozabile, consumarea infrațiunii trebuie legată de prezentarea la organele fiscale a unor date vădit denaturate privind alte obiecte impozabile (cu excepția datelor referitoare la venituri și cheltuieli), precum și de situația neprezentării acestora în cazul în care aceasta o cere legea. În ambele cazuri, suma impozitului ce urma să fie plătit trebuie să depășească 500 unități convenționale [20].



Dacă documentele contabile au fost denaturate, dar nu au fost prezentate la organele fiscale ori timpul de prezentare nu a expirat, poate fi vorba despre o tentativă de infracțiune [21].

Prin prisma celor consemnate mai sus, menționăm că aplicarea art. 244 CP RM (în ipoteza de includere în documentele contabile, fiscale sau financiare a unor date detanurate privind veniturile sau cheltuielile, a unor cheltuieli care au la bază operațiuni reale sau care au la bază operațiuni ce nu au existat) exclude aplicarea art. 352¹ CP RM. Sau în ipoteza analizată, art. 244 CP RM trebuie privit ca o normă specială în raport cu art. 352¹ CP RM.

În altă ordine de idei, în opinia lui N. V. Danilov, infracțiunile fiscale pot fi în conexiune cu alte infracțiuni, în primul rând cu infracțiunea de spălare a banilor. Aceasta se explică prin faptul că, în lipsa legalizării mijloacelor bănești, a bunurilor sau a veniturilor ilicite obținute de făptuitor în urma săvârșirii infracțiunilor fiscale, este practic imposibilă folosirea acestora [22].

Subiectul infracțiunii descrise este: a) persoana fizică responsabilă care la momentul săvârșirii infracțiunii a atins vârsta de 16 ani; b) persoana juridică (cu excepția autorității publice).

Persoana fizică, în acest caz, trebuie să fie un subiect special, și anume: conducătorul întreprinderii, instituției sau al organizației contribuabile sau contabilul-șef, directorul financiar-contabil, sau să ocupe o altă funcție în cadrul acesteia, care i-ar permite să țină documentele contabile, fiscale sau financiare ori să dispună de obiectele impozabile.

De asemenea, pentru evaziune fiscală sînt trase la răspundere și persoanele fizice care nu practică activitate de întreprinzător prin es-

chivarea de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit sau prin includerea în declarație a unor date denaturate, dacă suma impozitului pe venit care trebuia să fie achitat depășește 2.500 de unități convenționale, în conformitate cu prevederile alin. (1), art. 44¹ CP RM. În varianta sa agravantă, prevăzută de alin. (2) art. 244¹ CP RM, evaziunea fiscală a persoanelor fizice conduce la neachitarea impozitului în proporții deosebit de mari.

Obiectul juridic special al infracțiunii prevăzute la art. 244¹ CP RM îl constituie relațiile sociale cu privire la formarea bugetului public național pe calea îndeplinirii de persoanele fizice contribuabile care nu practică activitate de întreprinzător a obligațiilor fiscale. Sub acest aspect, la lit. e) alin. (2) art. 8 al Codului fiscal este prevăzută obligația contribuabilului de a achita la timp și integral, în buget, sumele calculate ale impozitelor, asigurînd exactitatea și veridicitatea dărilor de seamă fiscale prezentate [23].

Obiectul material al infracțiunii în cauză îl reprezintă declarația persoanei fizice cu privire la impozitul pe venit. În contextul infracțiunii prevăzute la art. 244¹ CP RM, evaziunea fiscală privește un singur impozit, și anume impozitul pe venit. Nu se iau în considerație alte impozite (de exemplu, impozitul privat, impozitul pe bunurile imobiliare) [24]. Declarația cu privire la venituri și proprietate (în sensul Legii Republicii Moldova privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere, adoptate de Parlamentul Republicii Moldova la 19.07.2002) [25] nu poate să reprezinte obiectul material al infracțiunii prevăzute la art. 244¹ CP RM.

Nu poate să reprezinte obiectul material al infracțiunii specificate la art. 244¹ CP RM nici: 1) declarația privind calcularea și utilizarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii; 2) declarația privind evidența nominală a asiguraților; 3) documentele ce se referă la ținerea evidenței individuale [26].

Neprezentarea în termenul stabilit a declarațiilor privind calcularea și utilizarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii sau a declarațiilor privind evidența nominală a asiguraților, precum și a documentelor care se referă la ținerea evidenței individuale atrage după sine răspunderea în conformitate cu prevederile alin. (1) art. 294 al Codului contravențional. În același timp, includerea de date false sau incomplete în declarațiile privind calcularea și utilizarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii sau în declarațiile privind evidența nominală a asiguraților este sancționată în conformitate cu alin. (1) art. 294 al Codului contravențional.

Latura obiectivă a infracțiunii de evaziune fiscală a persoanelor fizice include următoarele trei semne: 1) fapta prejudiciabilă care se exprimă în inacțiunea sau acțiunea de eschivare de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit sau includerea în declarație a unor date denaturate; 2) urmările prejudiciabile sub forma neachitării impozitului pe venit, a cărui sumă depășește 2.500 unități convenționale; 3) legătura causală dintre fapta prejudiciabilă și urmările prejudiciabile.

Astfel, fapta prejudiciabilă analizată cunoaște două modalități normative cu caracter alternativ: a) inacțiunea de eschivare de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit; b) acțiunea de includere în declarația cu privire la impozitul pe venit a unor date denaturate [27].



Cît privește prima dintre modalitățile specificate mai sus, consemnăm că, în conformitate cu prevederile art. 83 CF RM, declarația cu privire la impozitul pe venit este prezentată Serviciului Fiscal de Stat nu mai tîrziu de 31 martie a anului următor anului fiscal de gestiune, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (5)-(10) art. 83 al Codului fiscal. În cazul depistării de către contribuabil, după 31 martie, în declarația prezentată organelor fiscale a greșelilor care au drept consecință necesitatea introducerii corectărilor în declarația fiscală, contribuabilul are dreptul să prezinte, în condițiile Codului fiscal, o dare de seamă corectată. Dacă contribuabilul intenționează să-și schimbe domiciliul permanent din Republica Moldova în altă țară, el este obligat să prezinte declarația cu privire la impozitul pe venit, în modul stabilit de Codul Fiscal, pentru întreaga perioadă a anului de gestiune cît a fost rezident. Inspectoratul Fiscal de Stat poate prelungi (în limite rezonabile) termenul de prezentare a declarației cu privire la impozitul pe venit, dacă persoana fizică a depus în scris o cerere în acest sens. Prelungirea termenului se admite doar atunci cînd cererea a fost depusă înainte de expirarea termenului stabilit pentru prezentarea declarației.

În conformitate cu prevederile alin. (5) și (6) art. 187 al Codului fiscal, darea de seamă fiscală (inclusiv declarația cu privire la impozitul pe venit) se consideră a fi prezentată la data la care organul fiscal o primește, dacă este întocmită în modul stabilit de legislația fiscală și dacă este perfectată în modul reglementat de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat. Darea de seamă fiscală se consideră recepționată de organul fiscal în cazul în care contribuabilul prezintă dovezi în acest sens: un exemplar

de dare de seamă fiscală cu mențiunea organului fiscal că a primit-o; o recipisă eliberată de organul fiscal; avizul poștal etc.

Pentru a putea fi aplicată răspunderea în baza art. 244¹ CP RM, este necesar ca făptuitorul să prezinte declarația cu privire la impozitul pe venit. Nu poate exista infracțiunea analizată, dacă omisiunea de prezentare a declarației cu privire la impozitul pe venit este justificată. De exemplu, nu poate fi aplicat art. 244¹ CP RM în cazul în care făptuitorului i-a fost prelungit (în limite rezonabile) de către Serviciul Fiscal de Stat termenul de prezentare a declarației cu privire la impozitul pe venit, iar termenul prelungit în acest mod nu a fost depășit [28].

Potrivit alin. (1) art. 233 al Codului fiscal, “tragerea la răspundere pentru încălcare fiscală se face în temeiul legislației fiscale în vigoare în timpul și la locul săvîrșirii încălcării, cu condiția că încălcarea fiscală, prin caracterul ei, nu atrage după sine, în condițiile legii, răspunderea penală”. Prin prisma acestei prevederi legale, se poate afirma că neprezentarea dării de seamă fiscale (inclusiv a declarației cu privire la impozitul pe venit) sau prezentarea tardivă a acesteia nu atrage răspunderea în baza art. 244¹ CP RM. De asemenea, nu atrage răspunderea conform alin. (1) art. 260 al CF RM nici eschivarea de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit.

Așadar, constatăm faptul că sub incidența art. 244¹ CP RM intră doar sustragerea categorică și definitivă de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit. În cazul în care o astfel de sustragere are un caracter limitat în timp, răspunderea se va aplica conform alin. (1) art. 260 al Codului fiscal.

Referitor la a doua modalitate

a faptei prejudiciabile prevăzute la art. 244¹ CP RM – *acțiunea de includere în declarația cu privire la impozitul pe venit a unor date denaturate* – atragem atenția că contribuabilul semnează darea de seamă fiscală, asumîndu-și răspunderea prevăzută de lege pentru prezentarea de date și informații false sau eronate. De asemenea, potrivit art. 85 CF RM, declarația cu privire la impozitul pe venit, care urmează a fi prezentată Serviciului Fiscal de Stat, trebuie să fie perfectată și semnată în conformitate cu regulile și formele stabilite de către serviciul în cauză. Numele persoanei fizice, indicat în documentul semnat de aceasta, servește drept dovadă că documentul a fost semnat anume de către persoana respectivă, dacă nu există probe contrare. Declarația cu privire la impozitul pe venit trebuie să conțină o notificare a contribuabilului că, în cazul în care va include în documentul respectiv informații false sau care induc în eroare, el va purta răspundere în conformitate cu legislația.

Sub incidența art. 244¹ CP RM cade doar includerea în declarația cu privire la impozitul pe venit a unor date denaturate de către declarant. Nu se aplică norma dată în ipoteza falsificării documentului respectiv pe calea fie a contrafacerii (adică a confecționării declarației cu privire la impozitul pe venit false), fie a modificării conținutului declarației cu privire la impozitul pe venit autentic. În aceste cazuri, în funcție de calitatea subiectului, se va aplica art. 332 sau 361 CP RM.

Acțiunea de includere în declarația cu privire la impozitul pe venit a unor date denaturate constituie o denaturare a adevărului în această declarație. Mai precis, ea presupune indicarea în documentul respectiv a datelor care nu corespund realității și care fie



reflectă diminuat mărimea venitului impozabil, fie reflectă incorect alte date din declarația cu privire la impozitul pe venit (de exemplu, datele privind suma scutirilor sau a deducerilor). Oricum, pentru a fi aplicat art. 244¹ CP RM, trebuie să nu corespundă realității, în totalitate sau în parte, datele incluse în declarația cu privire la impozitul pe venit. Proporția în care datele nu corespund adevărului poate fi luată în considerație, eventual, la individualizarea pedepsei.

După E. Florescu, prin evaziune fiscală se înțelege sustragerea, în tot sau în parte, de la impunerea materiei impozabile [29]. Într-adevăr, pentru ca fapta să fie calificată în baza art. 244¹ CP RM, nu este obligatoriu ca făptuitorul să nu achite în întregime impozitul pe venit. Neachitarea poate avea și un caracter parțial. Important este ca mărimea părții neachitate a impozitului pe venit să depășească 2500 de unități convenționale.

Latura subiectivă a infracțiunii specificate la art. 244¹ CP RM este caracterizată prin vinovăție sub formă de intenție. Intenția poate fi doar directă, adică făptuitorul își dă seama de caracterul prejudiciabil al eschivării de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit sau al includerii în declarație a unor date denaturate, prevede că suma impozitului pe venit care trebuia să fie achitat depășește 2.500 u.c. și dorește survenirea acestor urmări.

Motivul infracțiunii prevăzute la art. 244¹ CP RM, în cele mai dese cazuri, se exprimă în interesul material.

Subiectul infracțiunii în cauză este persoana fizică responsabilă care, în momentul săvârșirii infracțiunii, a atins vârsta de 16 ani și care întrunește cumulativ următoarele două calități speciale: 1) persoană care nu practică activitate de întreprinzător; 2) persoană

care are obligația să completeze și să prezinte declarația cu privire la impozitul pe venit [30].

În ceea ce se referă la calitățile speciale, este consemnabil că, potrivit pct. 3) art. 5 CF RM, în general, prin “persoană fizică” se înțelege: a) cetățean al Republicii Moldova, cetățean străin, apatrid; b) forma organizatorică cu statut de persoană fizică, potrivit legislației, inclusiv întreprinzătorul individual, gospodăria țărănească (de fermier), dacă CF RM nu prevede altfel.

În conformitate cu art. 244¹ CP RM, subiect al infracțiunii analizate poate fi nu oricare persoană fizică, ci doar persoana fizică care nu practică activitate de întreprinzător. Astfel, persoanele fizice care practică activitate de întreprinzător nu pot fi subiect al infracțiunii specificate la art. 244¹ CP RM.

În continuare voi enumera câteva din categoriile persoanelor care nu cad sub incidența art. 244¹ CP RM. În conformitate cu alin. (2) și (3) art. 18 al Legii Republicii Moldova cu privire la mediere [31], mediatorul achită impozite în condițiile legii; activitatea de mediator nu este activitate de întreprinzător și nu poate fi raportată la o astfel de activitate.

În acord cu alin. (2) art. 2 al Legii Republicii Moldova privind executorii judecătorești, activitatea executorului judecătoresc nu este activitate de întreprinzător.

Potrivit alin. (2) art. 1 al Legii Republicii Moldova cu privire la avocatură [32], activitatea avocatului nu este activitate de întreprinzător. Totodată, conform art. 26-28 din același act legislativ, profesia de avocat se exercită în una din următoarele forme: a) cabinet al avocatului; b) birou asociat de avocați. Cabinetul avocatului se prezintă în raporturile juridice ca persoană fizică. Biroul asociat de avocați este o persoană juridi-

că. În concluzie, avocatul poate fi subiect al infracțiunii prevăzute la art. 244¹ CP RM numai în cazul în care obține venit impozabil din alte surse decât cea profesională de avocat, și se regăsește între persoanele fizice specificate la alin. (2) art. 83 al CF RM [33].

În conformitate cu pct. 16) art. 5 al CF RM, activitatea de întreprinzător (afacere; business) constituie orice activitate conform legislației, cu excepția muncii efectuate în baza contractului (acordului) de muncă, desfășurată de către o persoană, având drept scop obținerea venitului sau în urma desfășurării căreia, indiferent de scopul activității, se obține venit.

După cum rezultă din art. 1, 3 și 13 ale Legii Republicii Moldova cu privire la antreprenariat și întreprinderi [34], activitatea de întreprinzător este activitatea de fabricare a producției, executare a lucrărilor și prestare a serviciilor desfășurată de cetățeni și de asociațiile acestora în mod independent, din proprie inițiativă, în numele lor, pe riscul propriu și sub răspunderea lor patrimonială, cu scopul de a-și asigura o sursă permanentă de venituri. Forma organizatorico-juridică a activității de întreprinzător este întreprinderea. Activitatea de întreprinzător poate fi practică sub mai multe forme organizatorico-juridice: a) întreprindere individuală; b) societate în nume colectiv; c) societate în comandită. Activitatea de muncă individuală are caracter întreprinzător și este desfășurată sub forma de organizare juridică, întreprindere individuală sau în baza patentei de întreprinzător. Munca efectuată conform contractului (acordului) de muncă încheiat nu este considerată activitate de întreprinzător.

Astfel, finalizând analiza acestei infracțiuni, menționăm că varianta agravantă a evaziunii fiscale a persoanelor fizice, prevă-



zute la alin. (2) art. 244¹ CP RM, presupune producerea urmărilor prejudiciabile sub forma neachitării impozitului a cărui mărime depășește 2000–3000 de unități convenționale.

Răspunderea contravențională pentru evaziune fiscală. Prin legea nr. 26, publicată la 18.11.2011, s-au operat modificări atât la Codul penal, cât și la Codul contravențional, prin introducerea răspunderii pentru evaziune fiscală a persoanelor fizice (care nu practică activitate de întreprinzător), atât ca infracțiune (art. 244 CP RM), cât și ca contravenție administrativă (art. 301 CC RM). Anterior era sancționată penal doar evaziunea fiscală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor conform art. 244 CP. La data de 13 ianuarie 2012 au intrat în vigoare prevederile Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 23.11.2011, prin care în titlul V al Codului fiscal a fost introdus cap. 11 – ”Metodele indirecte de estimare a venitului impozabil al persoanelor fizice”. Astfel, organului fiscal i-au fost delegate împuterniciri ce țin de aplicarea metodelor și surselor indirecte de estimare a venitului impozabil și a obligației fiscale a persoanelor fizice, în cazul în care persoanele fizice rezidente, cetățeni ai RM care nu desfășoară activitatea de întreprinzător nu vor declara veniturile, dar obțin proprietăți (bunuri imobiliare, valori mobiliare, mijloace de transport, mijloace bănești), în perioada unui an fiscal, ce depășesc cumulativ suma de un milion de lei și/sau efectuează anual cheltuieli ce depășesc suma de 500 mii lei, începând cu 1 ianuarie 2012.

Făcând referire la răspunderea contravențională pentru evaziune fiscală, subliniem că răspunderea contravențională se deosebește de răspunderea penală prin caracterul prejudiciabil mai redus.

După cum am menționat și anterior, CF RM nu prevede expres noțiunea de *evaziune fiscală*, însă este cercetată noțiunea de ”procedură de examinare a încălcării fiscale” [35].

Răspunderea contravențională pentru fapta de evaziune fiscală își găsește reglementare în Codul contravențional (CC) al Republicii Moldova. Astfel, art. 301 CC RM conține prevederi referitoare la evaziunea fiscală a persoanelor fizice. Evaziunea fiscală a persoanelor fizice care nu practică activitate de întreprinzător prin eschivarea de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit sau prin includerea în declarație a unor date denaturate, dacă suma impozitului pe venit care trebuia să fie achitat nu depășește 2500 de unități convenționale, se sancționează cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale. Nu se aplică sancțiune în cazul în care impozitul pe venit ce urmează a fi achitat este mai mic de 100 unități convenționale [36].

Așadar, în cazul în care suma declarată va fi mai mare de un milion de lei, persoana fizică este obligată să anexeze la declarație documentele care confirmă disponibilul sumei declarate [37].

Sînt obligate să prezinte declarația pe venit inclusiv persoanele fizice care nu au obligații privind achitarea impozitului, dar:

- au obținut venit impozabil din surse altele decît salariul, care depășesc suma scutirii personale pe anul curent;

- au obținut pe parcursul anului 2014 venit impozabil sub formă de salariu, precum și orice alte surse a căror sumă totală depășește suma de 26700 lei;

- a obținut pe parcursul anului 2014 venit impozabil sub formă de salariu care depășește suma de 26700 lei, cu excepția persoanei fizice care obține venit sub formă de salariu la un singur loc de muncă.

Declarația urmează a fi prezentată pînă la data de 31 martie 2015, formularul declarației și modul de declarare fiind aprobate de Ministerul Finanțelor.

De asemenea, persoanele fizice urmează să includă în declarația persoanei fizice cu privire la impozitul pe venit (forma CET 08, anexa nr. 1 la Hotărîrea Guvernului nr. 1398 din 8 decembrie 2008) toate veniturile obținute în perioada fiscală, și nu doar cele obținute sub formă de salariu, și anume:

- Venitul de la activitatea de întreprinzător în cadrul agentului economic persoană fizică;

- Venitul sub formă de creștere de capital;

- Venitul sub formă de dobîndă, obținut conform creanțelor de orice tip, cu excepția dobînzii aferente depozitelor bancare și valorilor mobilire de stat;

- Veniturile sub formă de royalty;

- Veniturile sub formă de anuități, inclusiv obținute în baza tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, cu excepția celor prevăzute la art. 20 din Codul Fiscal;

- Primele și premiile impozabile, inclusiv obținute în formă nemonetară în urma concursurilor, tombolilor etc.;

- Venitul din investiții și financiar, obținut în străintate, inclusiv veniturile sub formă de dobîndă, royalty, plată pentru arendă, obținute de la agenții economici nerezidenți;

- Alte venituri [38].

Calificarea contravențională a faptelor și omisiunilor de evaziune fiscală este reglementată actual, cu condiția generală de a avea un grad de pericolozitate mai redus decît cel al infracțiunilor.

Astfel, *obiectul juridic general* al evaziunii fiscale ca contravenție îl constituie relațiile sociale care țin de veniturile publice ale



statului. **Obiectul juridic generic** îl formează relațiile sociale care țin de fiscalitate. **Obiectul juridic specific (nemijlocit)** îl constituie relațiile sociale aferente impozitului pe venit.

Obiectul material al acestei contravenții îl reprezintă declarația cu privire la impozitul pe venit și mijloacele bănești datorate bugetului public național (obiecte de impunere fiscală, adică materia impozabilă). În acest caz, obiectul sau materia impozabilă îl reprezintă venitul.

Latura obiectivă se manifestă prin inacțiune sau prin acțiune. Evaziunea fiscală prin inacțiune are loc atunci când persoană se eschivează de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit, iar evaziunea fiscală prin acțiune are loc prin includerea în declarație a unor date denaturate, dacă suma impozitului pe venit care trebuia să fie achitat nu depășește 2500 u.c.

Latura obiectivă a evaziunii fiscale prevăzute de art. 301 CC RM, include:

- Fapta prejudiciabilă – care constă în acțiunea de includere în declarație a unor acte denaturate privind veniturile sau cheltuielile, sau inacțiunea de eschivare de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit;

- Urmările prejudiciabile sub forma neachitării impozitului, a cărui sumă nu depășește 2500 u.c., de amendă;

- Legătura causală dintre fapta prejudiciabilă și urmările prejudiciabile.

Includerea în declarația cu privire la impozitul pe venit a unor date denaturate referitoare la venituri sau cheltuieli presupune indicarea în documentele respective a datelor care nu corespund realității și care reflectă diminuat mărimea veniturilor sau care reflectă majorat mărimea cheltuielilor [39].

Sustragerea de la plata impozitelor mereu generează o micșorare a veniturilor statului.

Evaziunea fiscală este o contravenție materială și se consideră consumată din momentul survenirii urmărilor prejudiciabile sub forma neachitării impozitului a cărui mărime nu depășește suma de 2500 u.c. de amendă.

Latura subiectivă a contravenției de evaziune fiscală se exprimă prin intenție directă [40].

Subiectul contravenției. Prejudiciul relațiilor în sfera formării bugetului din contul plăților fiscale de la diverse obiecte impozibile este cauzat de neîncasarea mijloacelor fiscale în bugetul respectiv, fapt ce, la rîndul său, reprezintă o consecință a evaziunii fiscale [41]. Acestea fiind spuse, putem concluziona că subiect al acestei contravenții este doar contribuabilul, adică persoana care achită impozit.

Potrivit pct. 2) art. 5 CF RM, contribuabil subiect al impunerii este persoana care, potrivit legislației fiscale, este obligată să calculeze și/sau să achite la buget orice impozite și taxe, penalitățile și amenzile respective, persoana care, conform legislației fiscale, este obligată să rețină sau să perceapă de la altă persoană și să achite la buget plățile indicate.

Subiectul contravenției este persoana fizică responsabilă care a atins vârsta de 16 ani, nu practică activitate de întreprinzător și care, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare, este obligată să prezinte organelor date obiective cu privire la plata impozitelor.

Concluzii. În conformitate cu prevederile art. 232 lit. b) cap. XII Cod Fiscal al RM, persoana fizică care nu practică activitate de întreprinzător și a săvîrșit o încălcare fiscală este trasă la răspundere și, totodată, ea este trasă și la răspundere contravențională pentru eva-

ziune fiscală. În acest caz se încalcă vădit principiul interdicției dublei sancționări (art. 9 alin. (2) CC), care prevede că nimeni nu poate fi supus de două ori răspunderii contravenționale pentru una și aceeași faptă [42].

Acestea fiind spuse, consider că legislația în domeniu trebuie să fie îmbunătățită prin înlăturarea acestor carențe, ceea ce ar constitui una din metodele eficiente de combatere a fenomenului de evaziune fiscală, iar existența elementului sancționator pentru evaziunea fiscală sub forma răspunderii pentru anumite categorii de fapte comise urmează a fi considerată atît ca o măsură de prevenire, cît și ca o măsură de combatere a evaziunii fiscale.

Recenzent:

Tudor PAȘCANEANU,
conferențiar universitar, doctor

Referințe bibliografice

1. Constituția Republicii Moldova, art. 58.
2. Dicționarul juridic român, preluat de pe: <http://www.dictio.ro/juridic/>
3. Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009, art. 195.
4. Stati V. Răspunderea penală pentru evaziune fiscală a întreprinzătorilor, instituțiilor și organizațiilor (art. 244 CP RM). În: Revista Națională de Drept, 2012, nr. 7, p. 13.
5. Art. 129 Cod fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163 din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial din 08.02.2007, ed. specială.
6. Art. 187 alin. 3 Cod fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163 din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial din 08.02.2007, ed. specială.
7. Brînză S., Stati V. Drept penal. Partea Specială. Volumul II, Chișinău, 2011, p. 68.
8. Art. 14 Cod fiscal al Republicii



- Moldova, nr. 1163 din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial din 08.02.2007, ed. specială.
9. Brînză S., Stati V. Drept penal. Partea Specială. Chișinău, 2011, p. 68, însă cu modificările art. 244 CP RM.
10. Stati V. Răspunderea penală pentru evaziune fiscală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor (art. 244 CP RM). În: Revista Națională de Drept, 2012, nr. 7, p. 13.
11. Barbăneagră Alexei ș.a. Cod penal al Republicii Moldova. Comentariu (partea specială). Chișinău, 2009, p. 133.
12. Кучеров И.И. Преступления в сфере налогообложения: Научно-практический комментарий к УК РФ. Москва: УКЦ «ЮрИнфоР», 1999, с. 69.
13. Верин В.П. Преступления в сфере экономики. Москва: Дело, 1999, с. 103.
14. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность за налоговые преступления. В: Законность, 1994, № 1, с. 10-16.
15. Berliba V. Aspecte juridico-penale ale evaziunii fiscale a întreprinderilor instituțiilor și organizațiilor. Chișinău: Editura Lumina Lex, 2002, p. 64.
16. Волженкин Б;В. Экономические преступления. СПб.: Юридический центр Пресс, 1998, с. 130.
17. Верин В.П. Преступления в сфере экономики. Москва: Дело, 1999, с. 69.
18. Brînză S., Stati V, Drept penal. Partea Specială. Volumul II. Chișinău, 2011, p. 69.
19. Berliba V. Op. cit., p. 18-20.
20. Barbăneagră Alexei ș.a. Cod penal al Republicii Moldova. Comentariu (partea specială). Chișinău, 2009, p. 134.
21. Ibidem.
22. Данилов Н.В. Уголовная ответственность за уклонение от уплаты налогов с организации: Автореф. Дисс. канд. юрид. наук, Москва, 2008, с. 4.
23. Art. 8 Cod fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163 din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial din 08.02.2007, ed. specială.
24. Stati V. Răspunderea penală pentru evaziunea fiscală a persoanelor fizice (art. 244¹ CP RM). Partea I. În: Revista Națională de Drept, 2012, nr. 4, p. 8.
25. Legea Republicii Moldova privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcție de conducere, nr. 1264 din 19.07.2002. În: Monitorul Oficial nr. 72-75 din 13.04.2012, art. 229.
26. Stati V. Op.cit., p. 8.
27. Ibidem.
28. Ibidem.
29. Florescu E. Evaziunea fiscală. Rezumat al tezei de doctorat. București, 2011, p. 4.
30. Stati V. Răspunderea penală pentru evaziunea fiscală a persoanelor fizice (art. 244¹ CP RM). Partea II. În: Revista Națională de Drept, 2012, nr. 5, p. 10.
31. Lege cu privire la mediere, nr. 134 din 14.06.2007. În: Monitorul Oficial nr. 188-191 din 07.12.2007, art. 730. Data intrării în vigoare : 01.07.2008.
32. Lege cu privire la avocatură, nr. 1260 din 19.07.2002. În: Monitorul Oficial nr. 159 din 04.09.2010, art. 582.
33. Art. 84 Cod fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163 din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial din 25.03.2005, ed. specială.
34. Lege cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, nr. 845 din 03.01.1992. În: Monitorul Parlamentului nr. 2 din 28.02.1994, art. 33.
35. Botnaru N. Răspunderea contravențională privind evaziunea fiscală. În: Revista Națională de Drept, 2012, nr. 9, p. 73.
36. Art. 301 Cod contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial nr. 3-6 din 16.01.2009, art. 15. Data intrării în vigoare: 31.05.2009, art. 301.
37. Belous Victoria. Impozitarea veniturilor persoanelor fizice cetățeni prin metode indirecte: nouăți legislative. În: Contabilitate și audit, 5 mai 2012, p. 18.
38. Botnaru N. Op. cit., p. 73.
39. Brînză Sergiu, Ulianoschi X., Grosu V., Țurcanu Ion. Drept penal. Partea specială. Vol. II, ed. II. În: Cartier juridic, 2005, iunie, p. 433.
40. Botnaru N. Op. cit., p. 73.
41. Vreamea Igor. Subiectul in-
- fracțiunii de evaziune fiscală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor. În: Revista Națională, 2001, nr. 2, p. 28.
42. Botnaru N. Op. cit., p. 73.



NOȚIUNEA, CONȚINUTUL ȘI CLASIFICAREA SANȚIUNILOR JURIDICE

Ina BOSTAN,

lector superior, Universitatea Tehnică din Moldova, drd., Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

The study of problems concerning legal penalties extends our knowledge about their importance, namely, the legal regulation, the way the legal rules influence on the behaviour of the society members, etc. To understand the law and the legal sanction, we should be aware not only of what the legal penalties represent under the conditions of the contemporary development of the state and society, which are their content, but their classification structure is also important, which is connected directly to the definition, penalty application and allows us to answer to a series of questions of practical importance: is it allowed or not to replace one type of sanctions with penalties of a different type, is it possible to combine different types of sanctions. The settlement of the issue is also important within the named problem: to use or not the whole diversity of legal sanctions in the mechanism of legal liability.

Keywords: social sanction, legal sanction, penalty, prohibitive penalty, legal norm, stimulus measure, legal liability, safety measure etc.

REZUMAT

Studierea problemelor privind sancțiunile juridice extinde cunoștințele noastre despre importanța lor, și anume, despre reglementarea juridică, modul de influență a normelor juridice asupra comportamentului membrilor societății etc. Pentru înțelegerea dreptului și sancționării de drept trebuie de conștientizat nu doar ce reprezintă sancțiunile juridice în condițiile de dezvoltare contemporană a statului și societății, care este conținutul lor, dar este importantă și structurizarea clasificării lor, care este legată nemijlocit cu definirea, aplicarea sancțiunilor și permite de a da răspunsuri la o serie de întrebări de importanță practică: se admite sau nu înlocuirea sancțiunilor de un tip cu sancțiuni de alt tip, este oare posibilă combinarea sancțiunilor de diferite tipuri. De asemenea, în cadrul problemei numite este importantă soluționarea chestiunii: se utilizează sau nu toată diversitatea de sancțiuni juridice în mecanismul răspunderii juridice.

Cuvinte-cheie: sancțiune socială, sancțiune juridică, pedeapsă, sancțiune prohibitivă, normă juridică, măsură de stimulare, răspundere juridică, măsură de siguranță etc.

Introducere. Problema sancționării juridice, constrângerii de stat este strâns legată de sancțiunile juridice. Cercetarea oricărui fenomen juridic nu trebuie să poarte un caracter fragmentar separat, ci trebuie făcută, ținând cont de locul lui în fenomenele mai mari care-l absorb, cu depistarea legăturilor funcționale, genetice și cu alte fenomene sociale și juridice. Examinarea sancțiunilor juridice în cadrul problemei de sancționare juridică poate oferi o prezentare mai obiectivă a sancțiunilor, deoarece sînt scoase la iveală multitudinea lor, rolul, valoarea în realizarea dreptului, precum și este arătată legătura cu constrîngerea de stat și răspunderea juridică.

Sancțiunile juridice au un rol important în exercitarea sancționării faptelor juridice ilicite, datorită faptului că, independent de tipul și eficiența lor, ele sînt îndreptate spre asigurarea realizării normelor juridice stabilite. E greu de închipuit

sancționarea juridică fără existența sancțiunilor juridice, deoarece este imposibil de a pune în vigoare normele juridice doar prin stabilirea unor anumite reguli de conduită, fără a stabili măsurile îndreptate spre asigurarea lor. Astfel, scopul nemijlocit al aplicării sancțiunilor juridice constă în asigurarea executării dispozițiilor legale.

Rezultate și discuții. În istoria dreptului, sancțiunile au constituit o componentă deosebit de importantă în cadrul tuturor sistemelor juridice. Dreptul nu ar avea substanță și finalitate fără sancțiune. Sancțiunea constituie însăși obiectul raportului juridic de constrîngere. Respectarea legalității democratice este o necesitate obiectivă a consolidării statului de drept. De aceea s-a spus, pe bună dreptate, că dreptul devine eficient numai în măsura în care sînt respectate prevederile sale [9, p. 125].

Problema sancțiunilor juridice este dezvoltată pe larg în teoria generală a dreptului și în alte științe de

ramură, cu toate acestea, noțiunea de sancțiune și o serie de probleme nemijlocite legate de această problemă, constituie obiectul unor discuții multianuale, în procesul căreia s-au depistat o serie de chestiuni examinate insuficient. Pe scara instrumentelor dreptului, putem observa că sancțiunea juridică nu reprezintă o categorie juridică, ci făcînd parte din sfera complexelor de drept, ea reprezintă o instituție juridică, cu toate consecințele ce decurg din aceasta, și anume, organizarea sistemică, principiile proprii care o guvernează. Desigur că nu o putem considera ca pe un element temporar, căci ea își are viața ei, existînd și dincolo de încălcarea unor norme juridice concrete. Cu toate acestea, ea nu este nicăieri definită ca instituție, cum de altfel, nici răspunderea juridică nu beneficiază de o definiție legală corespunzătoare. Totuși, literatura de specialitate ne furnizează o multitudine de definiții ale sancțiunii juridice.



Gh. Boboș afirmă că “sanctiunea, fie că se referă la persoana autorului faptei ilicite, la bunurile acesteia sau la valabilitatea unor acte juridice, reprezintă întotdeauna înfăptuirea constrîngerii de stat, cu toate consecințele negative pe care statul le impune celui sancționat” [4, p. 215]. O altă definiție este dată de V. Dongoroz, potrivit căreia sanctiunea este „orice măsură pe care o normă de drept o statornicește drept consecință pentru cazul în care preceptul său va fi nesocotit, este o consecință a neobservării preceptului, fiindcă rațiunea sa de a fi, decurge din presupunerea că orice precept poate fi nesocotit” [6, p. 571]. În aceste definiții sanctiunea este privită, ca o reacție naturală a societății împotriva acelor membri care nesocotesc legea.

O definiție mai complexă o găsim la autoarea Lidia Barac, ea definind sanctiunea ca fiind instituția juridică, ce cuprinde un ansamblu de norme juridice ce reglementează raporturile juridice prin intermediul cărora dreptul își găsește aplicarea propriu-zisă și prin care se asigură finalitatea acțiunii de tragere la răspundere juridică a tuturor celor care încalcă sau ignoră ordinea de drept, în scopul apărării societății civile și a individului împotriva atingerilor sau vătămărilor aduse prin săvîrșirea de fapte ilicite, în vederea restabilirii drepturilor, intereselor și valorilor încălcate, cu perspectiva diminuării fenomenului antisocial și antiuman, pentru menținerea și promovarea ordinii juridice și binelui public [1, p. 196].

În opinia cercetătoarei E. Satina, sanctiunea se examinează ca element obligatoriu al normei juridice, care prevede tipul și măsurile de asigurare de stat a dispoziției normei juridice și care conține aprecierea finală a comportamentului uman [14, p. 22].

Noțiunea de sancțiune deseori este egalată cu pedeapsa, cu măsurile de constrîngere de stat. Asemenea concepere este explicată prin

particularitățile predecesoare ale reglementării sancțiunii juridice și particularitățile de influență juridică în general, care, la rîndul său, sînt condiționate de o mulțime de factori: nivelul de dezvoltare social-economică, nivelul de dezvoltare a conștiinței juridice într-o societate concretă, obiceiurile formate, specificul sistemului juridic și mulți alți factori. Dacă apelăm la primele surse istorice ale dreptului, atunci observăm cu ușurință că în toate se conțin în special interdicții de săvîrșire a anumitor fapte și sînt prevăzute sancțiunile respective. Asemenea sancțiuni sînt exprimate prin pedepse. Importanța predominantă a interdicțiilor, ca tipuri specifice ale obligațiilor la primele etape de constituire a dreptului pozitiv, este condiționată de necesitățile primare ale organizației sociale de a elimina, a interzice fenomenele nedorite pentru ea. Desigur că, aceste necesități în procesul activității de legiferare capătă un caracter de clasă, deoarece se interpretează prin activitatea subiectivă a unui grup de oameni, însă totuși exprimă tendința societății spre menținerea ordinii sociale. În așa fel, interdicțiile și alte obligații stabilite inițial de dreptul pozitiv au pus la baza înțelegerii sancțiunii concepția, precum că ele pot exista doar sub formă de măsuri de constrîngere de stat și, în primul rînd, a pedepsei. Însă, odată cu evoluția raporturilor juridice are loc complicarea metodelor de reglementare juridică, apar tipuri de norme juridice mai noi. Treptat societatea a ajuns la situația, cînd în arsenalul mijloacelor de reglementare juridică și-au găsit locul nu doar normele juridice de interdicție și alte norme obligative, ci și cele de recomandare, de stimulare etc., însă interpretarea sancțiunilor a rămas neschimbată.

Apariția unor tipuri noi de norme juridice a condiționat și apariția unor tipuri noi de sancțiuni în activitatea practică și de aceea conceperea sancțiunilor doar ca pedepse și alte măsuri de constrîngere de stat

a condus la controverse și discuții în teoria generală a dreptului. În legătură cu aceasta, S. Alexeev destul de corect a reproșat că „în cazurile cînd se restabilește situația încălcată sau este prezentă constrîngerea prin obligația juridică impusă persoanei (de exemplu, restituirea forțată a obiectului proprietarului de către cumpărătorul de bună-credință, desfacerea căsătoriei, împărțirea bunurilor etc.), are loc nu sancționarea persoanei, ci aplicarea mai degrabă a unei măsuri de protecție” [10, p. 184].

După cum menționează politologul american L. Fridman, cuvîntul sancțiune prevede ceva mai mult, decît pedeapsa. El include și stimularea. Partea pozitivă a sancțiunilor (încurajarea, stimularea) este mai puțin cunoscută, deoarece literatura ne sperie cu latura criminală... Însă stimularea este o componentă importantă a sistemului juridic [15, p. 172]. Mai mult ca atît, dreptul în destinele sale, este legat de cele mai înalte valori umane, valori ce sînt acoperite de noțiunile standard, ordine de drept și binele public. Finalitățile dreptului sînt legate de ordinea socială, morală, binele colectiv și progresul social. Nu întîmplător s-a spus că dreptul trebuie să ducă la fericirea celui mai mare număr de oameni și să evite în cel mai înalt grad suferința, durerea [7, p. 30-33]. Astfel, putem conchide că, astăzi în doctrină interpretarea sancțiunilor este mult mai largă decît interpretarea pedepselor, acestea din urmă fiind incluse în sfera sancțiunilor. Deosebiri sînt legate atît de sfera conceptelor în discuție, cît și de regimul juridic diferit la care se supun cele două noțiuni [2, p. 219].

Cu toate că aparține domeniului general al constrîngerii, totuși sancțiunea juridică nu este sinonimă nici noțiunii constrîngerii etatice [5, p. 40]. Aplicarea sancțiunilor nu reclamă în toate situațiile intervenția forței publice; este cazul sancțiunilor de anulare, de reparare și de dezdă-



unare, a celor disciplinare, precum și a unora contravenționale. Doar când ele nu se execută de bună-voie, are loc execuția silită, prin intervenția forței de constrângere a statului. Sancțiunile penale și unele contravenționale comportă însă, în principiu, un caracter coercitiv. În statul de drept, aplicarea sancțiunilor este un act de putere, ce antrenează o mare răspundere politică și juridică; ea trebuie făcută numai de către organele competente, cu respectarea literei și spiritului legii, a drepturilor și libertăților omului [8, p. 371].

Prin concluzie, putem menționa că indiferent ce definiție este dată sancțiunii juridice în literatura de specialitate, ele toate analizează sancțiunea prin prisma particularităților acesteia. Astfel, sancțiunea juridică:

1) este îndreptată spre asigurarea executării normelor de drept, menținerea legalității și ordinii publice;

2) se realizează sub formă de măsuri cu diferit conținut;

3) nu toate măsurile care contribuie la realizarea normelor de drept sînt sancțiuni, ci doar acelea din ele care conțin aprecierea finală a faptei din punct de vedere al societății și statului;

4) este element obligatoriu al normei de drept, este dependentă de executarea sau neexecutarea dispoziției normei de drept ș.a.

Legătura strînsă și indestructibilă dintre încurajare și pedeapsă nu exclude caracterul independent al stimulării juridice. Stimularea poate fi aplicată, trebuie să fie aplicată și se aplică doar independent. Spre exemplu, una și aceeași persoană nu poate fi și stimulată și pedepsită pentru aceeași faptă. Stimularea și pedeapsa pot fi aplicate una după alta, dar ele vor confirma evaluarea diferitor fapte. Însăși faptele într-un fel pot avea legătură între ele, dar pedeapsa și stimularea nu vor avea legătură una cu alta, ci doar cu faptele ca atare. Cu toate acestea, stimularea și pedeapsa au diferite

forme de asigurare juridică. Dacă pedeapsa este asigurată în general prin măsuri de constrângere, atunci stimularea prin măsurile de constrângere doar este protejată. Asigurarea executării ei, de regulă, nici nu este necesară. Însă aplicarea stimulării este asigurată printr-o serie de garanții, inclusiv și juridice, printre care nu se regăsește constrângerea.

Clasificarea reprezintă un sistem de repartizare a unor fenomene, obiecte, noțiuni de același tip în clase, secțiuni ș.a. conform anumitor particularități comune. Cu scopul creării clasificării sancțiunilor juridice trebuie de selectat criteriul – particularitatea principală a sancțiunilor, conform căruia ele pot fi combinate în grupuri. Doctrina juridică furnizează o serie de criterii care stau la baza identificării diverselor tipuri de sancțiuni.

Astfel, după natura lor sancțiunile pot fi: patrimoniale și nepatrimoniale [3, p. 17]. Desigur că cele patrimoniale vizează patrimoniul persoanei, iar cele nepatrimoniale se referă la persoană - ca subiect al răspunderii, precum și la drepturile sale, ca de exemplu: privarea de libertate, decăderea din drepturi etc.

După gradul lor de determinare, sancțiunile pot fi: determinate, relativ-determinate, alternative și cumulative.

După ramura de drept în care intervin, deosebim: sancțiuni penale, sancțiuni civile, disciplinare, administrative, financiare, bancar-valutare etc.

După rolul lor avem: sancțiuni cu efect reprimator și sancțiuni cu efect reparator.

După modul lor de reglementare deosebim: sancțiuni generale (prevăzute în legi-cadru, coduri etc.) și sancțiuni speciale, reglementate prin legi speciale [1, p. 202].

În literatura juridică, destul de mult timp a dominat punctul de vedere precum că clasificarea sancțiunilor în sancțiuni de drept penal, administrative, disciplinare și patrimoniale evidențiază cel

mai bine particularitatea esențială a sancțiunilor juridice.

Însă, după cum corect a menționat O. Leist, această divizare reprezintă doar lista acelor sancțiuni de ramură care se aplică mai des decît altele. În baza acestei liste nu putem explica din ce cauză sancțiunea patrimonială poate fi aplicată concomitent cu oricare alta din cele trei tipuri. Această clasificare, de asemenea, nu explică și perspectivele de dezvoltare a sistemului de sancțiuni [11, p. 238]. Ea este de asemenea limitată, deoarece nu conține informații despre aprecierea faptei și, principalul, – nu corespunde înțelegerii obiective a sancțiunilor juridice în condițiile dezvoltării contemporane a societății și statului, nu cuprinde toate tipurile de sancțiuni, spre exemplu, sancțiunile de stimulare, sancțiunile de nulitate și altele.

Prezența în literatura juridică a mai multor tipuri de criterii de clasificare a sancțiunilor juridice, a condiționat necesitatea abordării și soluționării chestiunii cu privire la recunoașterea echivalenței lor sau delimitării uneia din ele în calitate de clasificare principală. Opiniile savanților din domeniu cu privire la această problemă s-au împărțit: unii consideră clasificările echivalente, alții oferă prioritate unei anumite clasificări. Spre exemplu, O. Leist propune ca un criteriu principal de clasificare a sancțiunilor în cele de restabilire a ordinii de drept încălcate și în sancțiuni pecuniare. În motivarea deciziei sale, O. Leist aduce următorul argument. Divizarea sancțiunilor în sancțiuni pecuniare și de restabilire a ordinii de drept absoarbe și clasificarea de ramură a lor. Mai mult decît, toate sancțiunile de ramură își găsesc locul în cea din urmă clasificare, totodată fiind expuse și în lista descriptivă, unindu-se în grupuri mai mari cu trăsături, calități, particularități tipice comune [12, p. 11-12]. Persoana care a comis încălcarea normei de drept este supusă influenței sancțiunilor reprezentate prin consecințe nefa-



vorabile din punct de vedere juridic, însă caracterul acestor consecințe este diferit, ceea ce este condiționat într-o anumită măsură de caracterul daunei cauzate. Dacă poate fi recuperată dauna cauzată, dacă poate fi restabilită integral sau parțial situația perturbată, dacă mai are rost executarea obligației neexecutate în modul corespunzător, atunci se aplică sancțiunile de restabilire a ordinii de drept încălcate. Însă, dacă este cauzat un prejudiciu care nu poate fi înlăturat, recuperat, dacă executarea obligației nu are rost sau dacă există necesitatea de a impune grevări suplimentare cu scopul prevenției generale sau speciale, atunci se aplică sancțiunile pecuniare.

În conformitate cu cele relatate, o clasificare mai reușită este cea elaborată de G. V. Nazarenko, deși și această clasificare prezintă unele lacune. G. Nazarenko delimitează sancțiunile în: sancțiuni pozitive și sancțiuni negative. Din sancțiunile pozitive fac parte măsurile de stimulare (sancțiunile de stimulare) și măsurile de restabilire a drepturilor subiective (sancțiunile de restabilire a dreptului). Din sancțiunile negative fac parte pedepsele (sancțiunile represive) și posibilitatea de recunoaștere a acțiunilor nevalabile (sancțiunile de declarare a nulității) [13, p. 80].

Criteriile, în baza cărora G. Nazarenko divizează sancțiunile în pozitive și negative nu sînt indicate de el, de aceea apare întrebarea: din ce cauză, spre exemplu, sancțiunile de restabilire a ordinii de drept se trec la sancțiuni pozitive, iar sancțiunile de declarare a nulității – la cele negative. Multe sancțiuni de restabilire a ordinii de drept au legătură cu încălcările normelor juridice, tot în același fel, ca și sancțiunile pecuniare, și uneori sînt nu mai puțin dăunătoare, decît sancțiunile pecuniare. Însă G. Nazarenko trece sancțiunile pecuniare la cele negative, iar cele de restabilire a dreptului la sancțiuni pozitive. Această contradicție este condiționată de faptul, că autorul

înțelege prin sancțiuni de restabilire a ordinii de drept toate măsurile de restabilire a drepturilor subiective, provocate, de regulă, de infracțiuni, precum și de alte încălcări de drept, ceea ce a și condiționat imperfecțiunea clasificării făcute de el. Pentru definirea sancțiunilor negative și pozitive trebuie de scos în evidență particularitățile lor.

Sancțiunile pozitive: 1) reprezintă măsurile favorabile pentru persoana față de care sînt aplicate; 2) conțin aprecierea pozitivă din partea societății și statului; 3) sînt legate de acțiunile pozitive și dorite pentru societate.

Particularitățile sancțiunilor negative: 1) reprezintă consecințele nefavorabile pentru persoana față de care se aplică; 2) conțin condamnarea, aprecierea negativă din partea societății și statului; 3) se realizează prin intermediul aplicării directe sau indirecte a constrîngerii de stat; 4) sînt legate de fapte ilegale și întotdeauna se realizează în cadrul răspunderii.

O altă clasificare importantă în literatura de specialitate este clasificarea sancțiunilor în: materiale și procesuale. Valoarea clasificării propuse constă în faptul că ea cuprinde nu doar domeniul dreptului material, ci și al celui procesual. Existența sancțiunilor procesuale în drept nu este recunoscută de toți, ceea ce este motivat prin poziția precum că dreptul procesual este o formă de existență a dreptului material. Stabilind normele juridice, statul concomitent a stabilit regulile de realizare a lor – normele procesuale, care au un obiect special de reglementare, ce include raporturile sociale care apar în procesul de realizare a normelor tuturor ramurilor de drept. Realizarea normelor procesuale, la rîndul său, este asigurată într-o anumită măsură de sancțiunile procesuale. Normele juridice materiale și procesuale, la fel ca și sancțiunile materiale și procesuale, pe de o parte, nu pot fi examinate separat unele de altele, pe de altă parte,

nu este corect să nu fie recunoscută existența sancțiunilor procesuale, odată ce regulile stabilite de realizare a acțiunilor procesuale necesită mijloace normative de asigurare și încălcarea lor conduce la survenirea anumitor consecințe juridice, multe din care au particularități de sancțiuni juridice.

De regulă, sancțiunile procesuale sînt înțelese ca consecințe nefavorabile ale neexecutării dispozițiilor normelor procesuale și sînt clasificate în sancțiuni de restabilire a dreptului și sancțiuni represive. La o astfel de abordare, ies la iveală aceleași neajunsuri, care au fost menționate la cercetarea sancțiunilor aplicate în dreptul material.

Concluzii. Reieșind din cele menționate, se poate conchide că sancțiunea apare ca o categorie juridică ce se regăsește în diferite ramuri de drept. În pofida rolului și a locului ce revine sancțiunilor în sistemul nostru juridic, acest concept nu este, așa cum judicios s-a arătat, încă elaborat sau suficient conturat din punct de vedere teoretic. În funcție de obiectul normelor de drept încălcate, sancțiunile juridice dobîndesc valențe specifice. Așadar, în orice societate, normele și sancțiunile juridice ocupă un loc central în cadrul mijloacelor de constrîngere și control social. Cu toate acestea, ele se dovedesc a fi ineficiente și devin ineficiente dacă nu există garanția că au fost înțelese, urmate și respectate de către indivizii sau grupurile sociale cărora le sînt adresate. Mai mult ca afit, ele reprezintă principala modalitate prin care autoritatea publică protejează și organizează prin constrîngere legitimă condițiile de viață ale societății. Ele contribuie la aplanarea potențialelor elemente de conflict, la garantarea respectării drepturilor și obligațiilor legale, prin limitarea reciprocă a acțiunilor indivizilor, ca și la restabilirea ordinii sociale și normative perturbate prin acte și fapte ilegale. Totuși, realizarea dreptului nu trebuie redusă doar la aplicarea sancțiunii, căci



dreptul se realizează, în principal, prin intermediul răspunderii juridice, care la rindul său, este o veritabilă instituție juridică, ce nu se reduce la aplicarea sancțiunii, finalitățile ei fiind multiple, legate de adevărate valori umane, sancțiunea fiind doar unul din instrumentele de realizare a răspunderii juridice, dar nu singurul.

Referințe bibliografice

1. Barac Lidia. Elemente de teoria dreptului. București: Ed. ALL BECK, 2001.
2. Barac Lidia. Răspunderea și sancțiunea juridică. București: Ed. Lumina Lex, 1997.
3. Bentham J. Introducere în principiile de morală și legislație, 1789.
4. Boboș Gh.. Teoria generala a dreptului. Cluj Napoca: Ed. Dacia, 1994.
5. Ceterchi Ioan, Craiovan Ion. Introducere în teoria generală a dreptului. București: Ed. ALL, 1993.
6. Dongoroz V. Drept penal. București, 1939.
7. Paroșanu N. Unele aspecte privind evoluția conceptului de pedeapsă în istoria gândirii politico-juridice. În: *Legea și viața*, 2007, nr. 7, p. 30-33.
8. Radomir Lukic, *Théorie de l'Etat et du Droit*, Dalloz, 1974, Paris.
9. Santai I. Introducere în studiul dreptului. Universitatea din Sibiu, 1996.
10. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып.2. Свердловск. 1964.
11. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат. 1962.
12. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М.: МГУ. 1981.
13. Назаренко Г.В. Теория государства и права: учеб. пос. / М.: Ось-89, 1999.
14. Сатина Э.А. Основные аспекты правового санкционирования. Автореф. канд. дис. Саратов. 2001.
15. Фрийдман Л. Введение в американское право. Москва, 1992.

ABORDĂRI ȘTIINȚIFICE OCCIDENTALE PRIVIND INSTITUȚIA CETĂȚENIEI

Gheorghe CIOCÎRLAN,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Citizenship is a much discussed topic in recent decades in western literature. For the majority of authors a classical citizenship is considered worthless, ineffective, outdated and insufficient for the organization of a "true" democracy.

Keywords: citizenship, Western, democracy

REZUMAT

Subiectul cetățeniei este unul mult discutat în ultimele decenii în literatura de specialitate. Pentru marea majoritate a autorilor, cetățenia clasică este considerată lipsită de valoare, inefficientă, depășită și insuficientă pentru organizarea unei «veritabile» democrații.

Cuvinte-cheie: cetățenie, Occident, democrație

Introducere. În ultimele decenii, cetățenia a ajuns să fie nucleul în jurul căruia se cristalizează dezbaterile filosofice, juridice, politice și sociologice din cadrul societății. Această revenire a cetățeniei nu este întâmplătoare, fiind impulsionată, în special, de așa împrejurări precum dezmembrarea marilor entități fondate pe criterii ideologice și formarea unor noi state naționale; revenirea la democrație în țările postcomuniste; apariția unor noi minorități în noile state naționale, rezultate fie din migrațiile umane dinspre regiunile mai puțin sigure spre cele mai sigure, fie din retrasarea frontierelor; presiunile asupra cetățeniei din partea imigranților, a refugiaților sau a populației dislocate în urma războaielor; noul proiect de cetățenie supranațională introdus prin Tratatul de la Maastricht; incapacitatea statului bunăstării de a susține cetățenia efectivă pentru toți cetățenii, în special la nivelul drepturilor sociale; apariția celei de-a treia generații de drepturi ale omului, absente în instrumentele inițiale de protecție; adâncirea deficitului democratic etc.

Rezultate și discuții. Subiectul cetățeniei este unul mult discutat în ultimele decenii în literatura de specialitate din Occident. Pentru marea majoritate a autorilor, cetățenia clasică este considerată lipsită de valoare, inefficientă, depășită și insuficientă pentru organizarea unei «veritabile» democrații. «Cetățenia burgheză», legată pentru francezi de marea Revoluție, este supusă unei critici radicale, ea nu este decât «formală», și nu «reală», dacă e să ne referim la termenii clasici ai unei tradiții care a pătruns în lumea intelectuală.

Totuși, problema este că de la eșecul regimurilor fasciste și comuniste nu a apărut o altă idee de organizare a societăților umane. Societățile bazate pe valorile cetățeniei, cu limitele și imperfecțiunile lor, rămân singurele fidele principii provenite din revoluțiile secolului al XVIII-lea – libertatea și egalitatea tuturor ființelor umane. Istoria nu ne oferă un alt exemplu preferabil de societate. Astfel, o gândire a cetățeniei apare pregnantă. Mai multe curente de gândire sînt în curs de dezvoltare la acest subiect.

Primul este axat pe construcția politică a Europei. Cetățenia a fost pînă în prezent națională, instituțiile care au organizat-o și au făcut-o eficientă erau și ele de nivel național. Acum națiunile, în rolul lor de subiecte istorice, sînt în declin, locul lor fiind treptat ocupat de entități supranaționale. În acest context se sugerează o cetățenie

clasică este considerată lipsită de valoare, inefficientă, depășită și insuficientă pentru organizarea unei «veritabile» democrații. «Cetățenia burgheză», legată pentru francezi de marea Revoluție, este supusă unei critici radicale, ea nu este decât «formală», și nu «reală», dacă e să ne referim la termenii clasici ai unei tradiții care a pătruns în lumea intelectuală.



europăeană, bazată nu pe o apartenență națională, ci pe apartenența la idealurile statului de drept și ale drepturilor omului (*patriotismul constituțional*), idealuri detașate de angajamentul cultural, de limbă și istorie națională – efort de ansamblu condus în special de către Jürgen Habermas [1; 2; 3].

Al doilea curent se axează pe compatibilitatea cetățeniei politice cu existența unei societăți deschise. Societățile sînt acum mai deschise și mai diverse decît înainte, ele cunosc revendicări necunoscute generațiilor trecute, astfel încît drepturile culturale ale anumitor grupuri de indivizi nu mai pot fi lăsate, în conformitate cu concepția clasică, la latitudinea individuală în domeniul privat, ci sînt recunoscute public. Dezbaterile culturale în sensul drepturilor intelectuale (dreptul la cunoșterea științifică, de exemplu), dar în sensul de drepturi ale individului de a poseda și a dezvolta – eventual împreună cu alții, într-un grup definit, prin valori și tradiții comune – o cultură proprie, corespunzătoare unei identități culturale distincte de cea a altor persoane sau altor grupuri. Dezbaterile este purtată asupra problemei cum să conciliezi libertatea individuală și egalitatea tuturor cetățenilor – principiu, care, experiența a demonstrat-o, trebuie să rămînă un imperativ incontestabil –, și recunoașterea publică a particularităților culturale, care sînt în mod inerent colective [4; 5; 6].

Un alt curent de gîndire este preocupat de o altă problematică: societățile moderne sînt tot mai mult organizate în jurul unui deziderat în principal economic și social, și tot mai puțin și mai puțin politic. Astăzi șomajul sau drepturile angajaților, și nu libertatea politică sau drepturile omului, sînt sloganele centrale ale campaniilor electorale. Cum ar trebui să regîndim cetățenia politică și individuală, pentru ca aceasta să organizeze în mod eficient comportamentul colectiv

în societățile deschise din lume, unde economia joacă acum un rol preponderent? [7; 8; 9].

Literatura juridică recentă despre cetățenie reflectă și dezbaterile contemporane asupra rolului statului. În măsura în care astăzi statul este în concurență cu instituțiile supra- și infranaționale, legătura cu statul pe care o are cetățenia este motivul pentru care și ea este pusă în discuție. Mai mult decît afit, dezbaterile asupra esenței cetățeniei se intensifică cu cît alte moduri de legătură, ca domiciliul și reședința, sînt scoase în evidență. [10; 11]

Cetățenia constituie, deci, polul în jurul căruia se cristalizează afit dezbaterile politice, cît și cele științifice, numărul de publicații la temă din perspectiva dreptului, științelor politice, sociologiei, filosofiei fiind în permanentă creștere. Or această revenire a cetățeanului, cum califică situația Kymlicka și Norman, nu este întîmplătoare [12; 13; 14]. Pot fi scoase în evidență alte trei segmente care fundamentează și structurează diversele părți ale acestor dezbateri, și anume instituționalizarea componentelor cetățeniei, diversitatea modelelor, precum și corelația dintre egalitate, universalism și particularism.

Instituționalizarea succesivă a componentelor civilă, politică și socială ale cetățeniei rămîne o referință inevitabilă în cadrul discursurilor asupra cetățeniei. Aceasta este o temă de cercetare a savantului francez Danielle Juteau, care, de altfel, continuă investigația lui Marshall în lucrarea sa *L'intégration dans une société pluraliste. Les relations intercommunautaires au Québec: un diagnostic qualitatif*, unde autorul relatează că componenta civilă a cetățeniei se raportează sistemului de valori într-un context dat. Membrii comunității posedă anumite drepturi fundamentale, așa ca libertatea exprimării, religiei și egalitatea în fața legii. Procesul legislativ și judiciar servesc la fortificarea acestora.

Componenta politică a cetățeniei înlesnește actualizarea drepturilor civile. E vorba de dreptul de a participa la procesul politic care cuprinde dreptul la vot și dreptul de a influența luarea deciziilor.

Prezența drepturilor civile și celor politice reprezintă o condiție necesară, dar totuși insuficientă a egalității. Drepturile civile și participarea la procesul politic nu au valoare decît dacă toate categoriile sociale posedă capacitatea și, deci, mijloacele efective pentru a îndeplini rolul lor într-un mod credibil, ceea ce impune egalizarea șanselor tuturor acestor categorii. Instituționalizarea componentei sociale a cetățeniei necesită accesul egal la resursele sociale și absența discriminării. Pentru a crea un acces egal la toate drepturile sociale, sînt legitimate măsurile adoptate de statul-providență, măsuri care includ, printre altele, accesul la serviciile de sănătate, pensiile și avantajele sociale, gratuitatea învățămîntului școlar etc., drepturile sociale cunoscînd recent transformări importante [15].

Un alt segment al dezbaterilor contemporane asupra cetățeniei ține de diversitatea modelelor acesteia, tematica fiind motivată de existența neîncrederii în capacitatea statului de a garanta în continuare justiția socială, interesul comun și ordinea civică. Această neîncredere privind rolul statului a favorizat deplasarea interesului spre cetățeni și cetățenia organizată (societatea civilă), alimentînd încercările de codificare a cetățeniei sub formă de modele explicite. Autori precum Giesen și Eder [16] consideră că cetățenia se referă la relația dintre indivizi și societate, iar această relație poate fi descrisă și explicată în diverse feluri, ceea ce dă naștere la o multitudine de modele. Diversele interpretări posibile converg, în opinia autorilor, spre trei variante posibile:

- *modelul individualist*, care se centrează pe drepturile legale și



pe realizarea rațională a intereselor individuale. Acest model se bazează pe ideea liberală conform căreia fiecare individ trebuie să obțină acces pe scena politică și să se manifeste în viața publică;

- *modelul politic*, care pune în prim-plan participarea activă pe arena publică. În acest model accentul este pus nu pe drepturile și libertățile formale, ci pe societatea civilă, parteneriatul civic, negocierea colectivă și cetățenie critică („critical citizenship”), iar acțiunea politică este văzută ca sursă principală a cetățeniei;

- *modelul identității colective* pune în valoare solidaritatea umană, valorile și proiectele comune, apartenența și simbolistica identitară; se axează pe coeziune socială și construcția culturală a cetățeniei.

Modelul individualist poate fi exemplificat în baza modelului evoluționist al lui Marshall, acest autor fiind cel care a relansat, practic, interesul academic pentru cetățenie. Marshall s-a ocupat îndeosebi de problema în ce măsură capitalismul poate coexista cu cetățenia, dat fiind faptul că egalitatea intrinsecă pe care o presupune statutul de cetățean este în contradicție cu structura socială reală, profund inegalitară. Astfel, Marshall a fost cel care a evidențiat contradicția fundamentală dintre principiile cetățeniei și existența claselor sociale. În timp ce cetățenia se referă mai ales la membrii comunității care sînt egali în drepturile și în obligațiile ce țin de acest statut, clasa socială reprezintă un sistem de inegalitate. Autorul se străduie să concilieze convingerea sa liberală cu ideea cetățeniei egale pentru toți. Pentru el, cetățenia este un statut conferit în mod egal tuturor membrilor comunității politice, ceea ce are drept consecință acordarea drepturilor și libertăților egale. Clasa socială se bazează pe o ierarhie de statut, iar cetățenia o pune la îndoială. Din această contradicție se vor naște politici mai mult egalitare și se va

transforma componenta socială a cetățeniei. Astfel, Marshall prevede că evoluția cetățeniei va provoca apariția politicilor egalitariste în secolul nostru. În mare parte aceasta va avea loc datorită apariției drepturilor politice purtătoare de contestări și de puneri la îndoială a ordinii sociale stabilite [17].

Modelul lui Marshall este interesant, pe de o parte, pentru că analizează componentele cetățeniei în funcție de drepturile acordate, pe de alta, pentru că ia în considerație ansamblul celor trei dimensiuni, respectiv aspectele civile, politice și sociale. Democrația, ca sistem social, nu este eficientă decît în măsura în care încorporează toate cele trei aspecte. Totodată, acest model a fost considerat incomplet, argumentîndu-se că [18]:

- dimensiunile civilă, politică și socială nu sînt echivalente ca importanță și nici nu pot fi separate sau tratate ca niște componente succesive;

- modelul este linear și simplificator;

- se ignoră aspectele economice, cum ar fi rolul reglator al statului în relația cu piața, precum și drepturile culturale;

- rămîne în umbră faptul că cetățenia poate genera ea însăși conflicte sociale; astfel, se lasă impresia că drepturile sînt acordate automat și echitabil, fără să se invoce negocierile și tensiunile dintre stat și cetățeni pe tema drepturilor omului;

- nu este clară distincția dintre cetățenia ca expresie a egalității și cetățenia ca suport al solidarității umane în cadrul unui sistem social extrem de stratificat.

Astfel, modelul lui Marshall lasă deschisă întrebarea dacă există o singură formă de cetățenie (multidimensională, însă unitară, echivalent al „conștiinței colective”, o apartenență seculară comună care transcende diferențele de sex, proprietate sau grup etnic) sau, din contra, cetățenia este con-

textuală și multiformă, în funcție de circumstanțe, context cultural sau priorități.

Modelul „lib-lab” al lui Dahrendorf, care poate fi atribuit la cele politice, desemnează combinația ideologică dintre liberalism și laborism. Această viziune asupra cetățeniei pune accentul pe echilibrul care trebuie să existe între oportunitățile oferite de economia de piață și drepturile garantate de stat. Cetățenia ar fi o formă de egalitate redistributivă, modalitatea practică de a echilibra oportunitățile („provisions”) cu drepturile („entitlements”). Dahrendorf consideră că cetățenii nu dispun niciodată de un statut identic. Acordarea de drepturi civile nu anulează inegalitățile economice structurale. Mai mult, criza statului bunăstării din anii '90 a făcut ca principiile cetățeniei să fie practic inaplicabile pentru numeroase categorii de persoane, cum ar fi „noncetățenii” (de exemplu, imigranții); cei care nu mai sînt cetățeni (persoanele fără discernămint, deținuții); cei care sînt doar parțial cetățeni (persoanele fără adăpost, marginalizate sau excluse social); cei care nu sînt încă cetățeni (tinerii și copiii). Pentru Dahrendorf, toți aceștia constituie o „subclasă” („underclass”) lipsită de garanții civice și neorganizată. Este o zonă albă a cetățeniei, caracterizată prin incompetență politică și incapacitate de exercitare efectivă a drepturilor civice [19; 20]. Politicile publice trebuie să aibă drept scop o redistribuire a bunurilor, astfel încît să atenueze inegalitățile produse de economia de piață. Accesul la servicii sociale, garantat de statul bunăstării, este corolarul obligatoriu al pieței. În acest fel, cetățenia este liantul dintre piață și stat, o formă de repartizare a bunăstării pe bază de echitate și justiție socială.

Donati are rezerve față de modelul expus, considerîndu-l inoperant. Autorul socotește că cetățenia nu poate fi realizată prin simpla extensie a sistemului de securita-



te socială, iar statul bunăstării și-a pierdut de mult capacitatea de a contracara inegalitățile structurale. După Donati, cetățenia modernă este din ce în ce mai mult o sumă de drepturi și obligații decât apartenență. Comunitatea politică nu se reduce la regulile stricte ale descendenței sau teritorialității, ci se raportează la o serie de cercuri concentrice ale apartenenței: de la local la general, de la național la supranațional etc. Cetățenia este considerată de autor un ansamblu de interacțiuni („the complex of citizenship”) care unesc prin relații formale, pe de o parte, cetățenii, pe de altă parte, instituțiile care formează comunitatea politică. Cetățenia nu este un simplu mediator între stat și piață, cum apare ea în modelul lui Dahrendorf. Ea este de fapt *co-cetățenie*, presupunând un contract implicit între cetățeni, exprimat prin negocierea continuă a rolurilor și atribuțiilor, prin interferențe, coaliții și jocuri de putere. Drepturile nu se „acordă” de către autoritate, ci se însușesc și se aplică în viața cotidiană. Această deconstrucție cotidiană a drepturilor și obligațiilor este numită de către Donati „cetățenie postmodernă”.

În modelul propus de Donati, cetățenia nu este unică și identică pentru toți, așa cum pretindea Marshall, ci este contextuală și diferențiată în funcție de interacțiunile reale care se produc. Aceste interacțiuni diferă după gradul de autonomie și afilierea indivizilor, astfel încât rezultă patru tipuri de cetățenie: etatistă difuză; etatistă centralizată; societal-corporatistă; societal-pluralistă. Primele au în vedere drepturile și obligațiile oficiale, în versiunea lor instituționalizată, recunoscută de stat; celelalte sînt rezultatul practicii curente, sînt interindividuale și se bazează pe un contract implicit [21].

Modelul individualist al lui Leca are ca bază tranziția de la individ la cetățean [22]. Dat fiind faptul că drepturile omului sînt drepturi ale

individului, a apărut ecuația individ = cetățean, pe care mulți o consideră deja ca o axiomă a analizei politice. Ca urmare, individualismul nu este incompatibil cu cetățenia, așa cum considera, de exemplu, Lamennais (individualismul duce la anarhie) sau Cochin (teza coruperii cetățeniei de către individualism). Autorul consideră că individualismul înseamnă, de fapt, valorificarea în plan colectiv a individualității (prin „self-interest” și „self-development”), astfel încît nu există nicio incompatibilitate între aceasta și cetățenie. Conștiința valorii individului și dorința de emancipare personală devin motorul cetățeniei. În acest sens, individualismul nu înseamnă autoizolare, egoism și fragmentare socială, ci autonomie, afirmare de sine și dorința de a decide asupra propriului destin. Sfera privată se valorifică astfel în sfera publică, prin cetățenie.

Una dintre criticile aduse modelului lui Marshall, în special de către Mann, a fost etnocentrismul: modelul său tripartit s-a redus la cazul Angliei, pe care Marshall a considerat-o exemplară pentru statul capitalist. Ca alternativă, Mann a elaborat o analiză mai complexă, extinsă la cinci modele istorice de cetățenie, în funcție de societatea de referință: liberală, reformistă, absolutistă, fascistă și socialist-autoritaristă [23].

Analiza sa a fost dezvoltată de Turner, care, la rîndul său, insistă că cetățenia nu este unică și unitară, ea nu este produsul unei singure culturi politice și nu se reduce la un tip ideal. De aceea, în locul unui model-standard al cetățeniei, Turner propune o schemă euristică capabilă să cuprindă diversele variații culturale și istorice. Această schemă combină două axe corespunzătoare următoarelor dimensiuni ale cetățeniei: diviziunea privat/public; distincția conducere/acțiunea populară. Din intersecția acestor axe de analiză rezultă patru modele de cetățenie:

- tradiția republicană franceză combină presiunea de jos în sus cu un interes puternic pentru viața publică, asociat cu reticență și chiar suspiciune față de sfera privată;

- pluralismul liberal, specific liberalismului american, se caracterizează prin ample mișcări de jos în sus în favoarea drepturilor individuale, dar cu recunoașterea și apărarea consecventă a vieții private;

- democrația pasivă, exemplificată de pasivismul politic britanic, unde nu există o tradiție propriuzisă a luptei pentru cucerirea drepturilor, dar se recunoaște legitimitatea instituțiilor reprezentative (de exemplu, justiția și statul de drept). Astfel, cetățenia rămîne o strategie de reglementare și instituționalizare a conflictelor sociale, a căror rezolvare este atribuită, însă, unor instituții și agenții guvernamentale. Modelul britanic este considerat o „democrație pasivă”, deoarece lipsește elementul de presiune de jos în sus;

- autoritarismul plebiscitar, exemplificat prin regimurile totalitare, impune autoritatea de sus în jos, statul fiind principalul gestionar al spațiului public. Cetățenii sînt invitați periodic să-și desemneze conducătorul, însă deciziile sale nu sînt controlate printr-un sistem de responsabilitate publică. Viața privată rămîne un tabu și constituie deseori un refugiu pentru contestația cetățenească.

Evident, aceste tipuri istorice primare au evoluat. De exemplu, strategia autoritarismului plebiscitar a dispărut din spațiul european, fiind astăzi prezentă doar în societățile nonoccidentale. La fel, există dubii privitoare la unele departajări, după cum pluralismul liberal nu înseamnă neapărat dezetatizare [24].

Modelele cetățeniei analizate mai sus încearcă să propună o „teorie” a cetățeniei, care ar explica ansamblul situațiilor. În realitate, fiecare dintre aceste modele este subiectiv și incomplet, astfel încît reușește să explice doar o par-



te a problematicii. Autori precum Kymlicka și Norman susțin că presiunile în favoarea unei teorii a cetățeniei sînt nerealiste. În primul rînd, o astfel de teorie este potențial fără limite, căci „obiectul” de referință (cetățenia) este extrem de vast. Astfel, cei care încearcă să producă astfel de teorii fie se limitează la modele (forme inferioare ale analizei teoretice), fie reduc „obiectul” la unele componente ale sale. În al doilea rînd, riscul provine din dualitatea cetățeniei ca statut legal (dedus din apartenența la o comunitate politică) și activitate concretă (participarea efectivă la viața societății politice).

Cugetările și dezbaterile asupra legăturilor ce unesc cetățenia, identitatea și națiunea reprezintă alt pol al analizei. Pentru mai mulți autori, statul-națiune se referă mai ales la o concepție de omogenitate națională, de unde apare și contradicția dintre cetățenie ca concept «de universalizare» și pluralismul societăților contemporane. Relevant în acest aspect este articolul lui Parsons, apărut încă în 1965, în care autorul încearcă să analizeze situația negrilor din Statele Unite ale Americii în lumina conceptului de cetățenie. Bazîndu-se mai ales pe actualizarea drepturilor cetățenești într-o societate caracterizată prin diversitate religioasă, etnică și rasială, autorul insistă că apartenența la o națiune trebuie să se îndepărteze de o viziune asimilaționistă și omogenizantă. Națiunea este percepută de autor ca o comunitate politică caracterizată prin diversitate și prin omniprezența egalității, ca concept și ca scop de atins.

Soarta rezervată nenaționalilor, condițiile de accedea la cetățenie și drepturile care le sînt acordate ca urmare reprezintă un alt subiect important pentru dezbateri. Pentru Hali și Held, «rasa» și imigrarea constituie două probleme în instituționalizarea drepturilor la cetățenie. Controlul imigrării și reglementarea ei sînt cauza unei construcții

rasiste a frontierelor naționale [21]. Potrivit lui Carens, bazele teoretice și morale ale liberalismului nu justifică excluderea dreptului la cetățenie străinilor. Acest drept trebuie să fie acordat tuturor și să nu constituie un privilegiu rezervat doar nativilor țării [25].

Bazată pe o abordare liberală, teza lui Carens diferă de cea a lui Walzer, comunitarismul căreia constă în excluderea imigranților, în virtutea dreptului la autodeterminare a comunităților. Acest drept la excludere este, totuși, supus unor constrîngeri [26]:

1) obligația de a acorda ajutor celor neajutorați: trebuie, deci, de acceptat străinii nevoiași, de oferit resurse și chiar loc de trai;

2) străinii, odată admiși ca rezidenți și participanți la dezvoltarea economiei, trebuie să aibă dreptul de a primi cetățenia;

3) statele sau guvernele nu trebuie să expulzeze indivizii, chiar dacă restul populației îi consideră drept străini.

Este important de recunoscut faptul că legăturile dintre naționalitate și cetățenie, la fel ca și dintre diferitele ei componente, rămîn complexe și multiforme. Instituționalizarea componentelor cetățeniei nu se face izolat, ea fiind dependentă de contextul social și politic concret. În acest sens Einhorn, în analiza sa a drepturilor legate de cetățenia femeilor înainte și după anul 1989 în țările Europei Centrale, dezvăluie impactul sistemului politic asupra acestora. Socialismul a lărgit drepturile femeilor pe piața muncii și în domeniul politic. Totuși, autorul concluzionează că participarea femeilor la activitatea politică rămînea artificială, iar democratizarea, care marchează dezvoltarea recentă a acestor țări, nu pare să fi consolidat drepturile femeilor. Acest proces se îmbină cu o diminuare a participării lor la activitatea politică și în domeniul muncii [27].

Observăm numărul mare de cer-

cetători francezi și anglofoni care participă la o mișcare mondială de meditare asupra cetățeniei. Primii, de altfel, sînt învinuiți că cercetările lor sînt «prea franceze», adică prea «întrădăcinate» în experiența lor istorică națională. Francezii au, de fapt, iluzia că au inventat însăși ideea de cetățenie, legată de istoria lor prin Revoluția din 1789. Autorii anglofoni argumentează că proclamarea cetățeniei în elanul revoluționar nu înseamnă și instituționalizarea acesteia.

În toate țările democratice, cetățenia este principiul care stă la baza legitimității politice și constituie sursa unei legături juridico-politice între stat și cetățean. Dar acesta nu este un principiu static, ci o construcție istorică care ia forme concrete diferite în timp și în spațiu. Astfel, în fiecare țară, cercetătorii pornesc de la experiența lor socială și politică imediată. Acesta este motivul pentru care francezii nu se pot distanța de la experiența națională în care au fost formați, chiar și atunci cînd aud criticîndu-se această experiență, chiar și atunci cînd fac efortul de a o «relativiza» prin cunoașterea altor tradiții intelectuale și politice. În continuare vom prezenta cîteva lucrări care se înscriu într-o manieră franceză de a gîndi cetățenia.

Pascale Gonod și Jean-Pierre Dubois, în lucrarea *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, argumentează că dacă cetățenia este strîns legată de suveranitate, aceasta în Franța avînd la bază o singură și indivizibilă națiune, se creează un tip special de cetățenie. Anume pe aceasta se axează analizele cetățeniei „de tip francez”. Din punct de vedere juridic, cetățeanul se deosebește de omul din Declarația de la 1789 prin drepturi specifice, precum votarea legii, consimțămîntul la impozit, accesul la funcțiile publice, care îi sînt recunoscute ca membru al suveranului. Preambulul Constituției Franceze din 1946 nu garantează chiar și formal egalita-



tea și libertatea decît numai cetățenilor. Această disociere în sînul societății civile implică regîndirea unei noțiuni modeme de cetățenie, care evită riscul excluderii și care ar lua mai bine în considerație cetățenia la întreprindere, cetățenia administrativă sau cetățenia europeană, de exemplu [28].

Culegerea lui Claude Fiévet, *Invention et réinvention de la citoyenneté*, se axează pe originile cetățeniei și pe evoluția ei din punct de vedere istoric, juridic și sociologic. Culegere de acte a unui seminar de mare amploare, desfășurat în 1998, ediția a adunat împreună analizele mai multor cercetători care dezvoltă probleme diverse, precum cetățenia și dreptul fiscal, cetățenia socială, cetățenia locală sau raportul dintre cetățenie și naționalitate, cetățenie și știință sau chiar televiziune. Bazîndu-se pe niște experiențe eșuate sau reușite în domeniul dreptului comparat, pe exemple istorice, autorii nu evită problemele cetățeniei europene, ale imigrării și propun chiar o reînnoire a conținutului noțiunii de cetățenie, pentru a răspunde transformărilor ce au avut loc în timp și spațiu, cu alte cuvinte, evoluției acesteia. Diversitatea analizelor deschide perspective noi pentru un subiect care pare totuși bine cunoscut [29].

Lucrarea lui Etienne Balibar *Droit de cité* este o meditație asupra evoluției democrației. Dreptul de cetățean este "dreptul la drepturi", o împletire strînsă a drepturilor omului și cetățeanului. El se opune unei „preferințe naționale”, comunitare sau europene și se înscrie într-o cultură mondială. Criza modelelor cetățeniei are nevoie de soluții pentru depășire. Autorul consideră că criza statului-providență este criza unui „stat național-social”, care impune cetățenilor săi rolul de asistenți, adică cetățeni pasivi. În opinia sa, cetățenia modernă nu ar putea să se mențină numai cu ajutorul drepturilor politice; ea critică „aparteidul social” contra

străinilor neeuropeni. Cugetarea comunitaristă nu poate fi combătută fără a da fiecăruia mijloacele de a construi identitatea sa. Cetățenia nouă va fi o cetățenie deschisă, capabilă să reconcilieze statutul individual și emanciparea colectivă. În acest sens, Europa trebuie să-i fie un sprijin [30].

Lucrările franceze, ca și cele ale autorilor altor țări, continuă o tradiție intelectuală națională și integrează o experiență istorică deosebită. Modul francez de a gîndi cetățenia trebuie, deci, să fie considerat, la fel ca și abordarea savanților vorbitori de limbă engleză, ca o contribuție la cunoașterea universală. Ea nu este *a priori* mai bună sau mai justă, ea este desigur parțială, dar ea este alta și, în acest context, dă ocazia de a elabora și de a discuta un alt punct de vedere științific, deci de a contribui la inteligibilitatea lumii noastre sociale prin cunoaștere și cugetare. Ca și societatea însăși, cunoașterea nu poate tinde spre universal decît asumîndu-și din plin relativitatea națională proprie.

Astfel, în funcție de țară, conceptul de cetățenie este mai mult sau mai puțin universalist; el operează o distincție mai mult sau mai puțin puternică între cetățean și individ. În tradiția anglo-saxonă, această distincție este mai puțin pronunțată și cetățenia presupune mai multe drepturi și garanții pentru indivizi reali: securitatea persoanelor (*habeas corpus*), libertatea de a acționa, libertatea credinței etc. Se lasă mai mult spațiu pentru identități individuale sau identități religioase, economice etc. ale indivizilor. Democrația engleză este, așadar, mai deschisă spre recunoașterea unor grupuri particulare, ea este mult mai favorabilă multiculturalismului.

În Franța, din contra, particularismele sînt percepute ca imperfecțiuni sau amenințări la adresa cetățeniei și a identității naționale. Astfel, pentru reprezentanții școlii

filosofice a Republicii a treia nu poți vorbi bretona și să fii francez. Chiar și astăzi, modelul republican este dificil de conciliat cu recunoașterea de drepturi speciale pentru grupuri de indivizi, ceea ce americanii practică prin *discriminarea pozitivă*. Discriminarea pozitivă urmărește să atingă egalitatea cetățenilor prin acordarea fiecărui grup de drepturi, oportunități, constrîngeri diferite, în funcție de situația lor, în timp ce concepția universalistă a cetățeniei consistă de a oferi aceleași drepturi și obligațiuni pentru fiecare. În Franța, proliferarea programelor de discriminare pozitivă în favoarea unor minorități este considerată o încălcare a egalității cetățenilor, în timp ce în SUA aceasta este percepută ca un mecanism pentru a corecta inegalitățile dintre oameni. Acest lucru ilustrează varietatea de modele în ceea ce privește cetățenia.

Concluzii. Așadar, putem conchide că societatea fondată pe legitimitate, pe instituțiile și valorile cetățeniei este o formă de organizare atît improbabilă, cît și fragilă. Ea nu funcționează decît dacă este construit un spațiu public care transcende societatea concretă, cu diviziunile și inegalitățile ei. Este o societate fragilă în care legăturile dintre oameni sînt în primul rînd juridice și politice. De asemenea, este o societate fragilă, deoarece se bazează pe un principiu de inversare a lumii sociale. Ea afirmă, contrar tuturor experiențelor sociale reale, egalitatea civilă, juridică și politică a indivizilor diferiți și inegali în originile lor și capacitățile lor. Ea suscită, în mod inevitabil, critici perfect justificate, atunci cînd realitatea socială de zi cu zi este comparată cu valorile pe care guvernării și cetățenii le reclamă.

Mai mult decît atît, deschiderea societăților naționale și preeminența vieții economice la etapa actuală formează o multitudine de provocări, care continuă istoria unei singure idei de care dispunem pentru



a organiza viața oamenilor în societate într-un mod uman. Astfel că a te gândi la cetățenie, la sensul și valoarea ei, la limitele și uneori imperfecțiunile ei înseamnă a fi un cetățean critic, deci a fi un cetățean adevărat.

Referințe bibliografice

- Habermas J. *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*. R. Beiner (ed.) *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York Press, 1995, p. 255-282.
- Habermas J. *Reconciliation through the Public Use of Reason*. In: *The Journal of Philosophy*, vol. 92, nr. 5, 1995, p. 109-131.
- Habermas J. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press, 1991, 301 p.
- Renaut Alain. *Libéralisme politique et pluralisme culturel*. In: André Stanguenec, dir. *Le droit et la République*. Nantes: Editions Pleins Feux, 2000, p. 17-53.
- Renaut Alain. *Républicanisme et modernité*. In: Stéphane Chauvier, dir. *Libéralisme et républicanisme*. Caen: Presses universitaires de Caen, 2000, p. 165-187.
- Sylvie Mesure. *Libéralisme et pluralisme culturel*. In: *Critique*, nr. 610, Paris, 1998, p. 39-55.
- Bulmer Martin, Rees Anthony M. *Citizenship Today: Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, http://books.google.com/books?id=sgTgBlK6ETIC&printsec=frontcover&dq=T.+H.+Mars+hall&source=bl&ots=g0b68zkyR&sig=1Y3W5Wlfrm2o3IIA5Smb8CbyPb0&hl=ro&ei=bAJ-TMmyKJGUjAfdn43zCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CBIQ6AEwAg#v=onepage&q&f=false
- Giddens Anthony. *Consequence of Modernity*, 1990, [http://books.google.com/books?id=C46N9wtBI0gC&dq=Giddens+Consequence+of+Modernity-t+\(1990\)&printsec=frontcover&source=bn&hl=ro&ei-qX5_TOmXOc6OjAftv17&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCEQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=C46N9wtBI0gC&dq=Giddens+Consequence+of+Modernity-t+(1990)&printsec=frontcover&source=bn&hl=ro&ei-qX5_TOmXOc6OjAftv17&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCEQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false)
- Inglehart R. *Modernization and Postmodernization. Cultural Economic and Political Change in Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997, 453 p.
- Brun H., Brunelle Ch. *Les statuts respectifs de citoyen, résident et étranger, à la lumière des chartes des droits*. 1988, 689 p.
- Turner B.S. *Outline of a Theory of Citizenship*. In: B.S. Turner, P. Hamilton (eds.). *Citizenship: Critical Concepts*. London, Routledge, vol. 1, 1994, p. 199-226.
- Kymlicka Will. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1996, 296 p.
- Kymlicka Will, Norman Wayne. *Return of the Citizen: A survey of Recent work on Citizenship Theory*. In: R. Beiner (éd.). *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York Press, 1995, p. 283-322.
- Kymlicka Will. *Social Unity in a Liberal State*. In: *Social Philosophy and Policy*, vol. 13, nr. 1, 1996, p. 105-136.
- Juteau Danielle. *L'intégration dans une société pluraliste. Les relations intercommunautaires au Québec: un diagnostic qualitatif ministère des Communautés culturelles et de l'immigration*. Montréal, 1993, 50 p.
- Giesen B., Eder K. *Introduction: European Citizenship: An Avenue for the Social Integration of Europe*. In: Eder K. and B. Giesen (eds.) *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 1-13.
- Juteau Danielle. *Exclusions, minorités et droits à la citoyenneté. Communication présentée au symposium Forms and Dynamics of Exclusion in Contemporary Societies: Injustice and Discrimination*. UNESCO, Paris, 23-26 juin, 1997.
- Turner B.S. *Outline of a Theory of Citizenship*. In: B.S. Turner, P. Hamilton (eds.). *Citizenship: Critical Concepts*. London, Routledge, vol. 1, 1994, p. 199-226.
- Dahrendorf Ralf. *Law and order*. London: Stevens, 1985, 179 p.
- Dahrendorf Ralf. *The Challenging Quality of Citizenship*. In: B. Van Steenberg (ed.). *The Condition of Citizenship*, London: Sage, 1994, p. 10-19.
- Donati P. *Identity and Solidarity in the Complex of Citizenship: The Relational Approach*. In: *International Sociology*, vol. 10, nr. 3, 1995, p. 299-314.
- Leca J. *Individualism and Citizenship*. In: B.S. Turner, P. Hamilton (eds.). *Citizenship: Critical Concepts*. London, Routledge, vol. I, 1994, p. 148-187.
- Mann M. *Ruling Class Strategies and Citizenship*. In: B.S. Turner, P. Hamilton (eds.). *Citizenship: Critical Concepts*. London, Routledge, vol. I, 1994, p. 63-79.
- Bimbaum P. *Sur la citoyenneté*. In: *L'Année sociologique*, vol. 46, nr. 1, 1996, p. 57-85.
- Carens Joseph H. *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*. In: W. Kymlicka (éd.). *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, 1995, p. 231.
- Walzer Michael. *Obligations: Essays on Disobedience, War and Citizenship*. Harvard University Press, 1982, 124 p.
- Einhom Barbara. *Cinderella Goes to Market. Citizenship, Gender and Women's Movements in East Central Europe*. London/New York: Verso, 1993, p. 280.
- Gonod Pascale, Dubois Jean-Pierre. *Citoyenneté, souveraineté, société civile*. In: Dalloz, coll. *Thèmes et commentaires*, 2003, p. 102.
- Fiévet Claude (dir.). *Invention et réinvention de la citoyenneté*. Joelle Samy, 2000, p. 719.
- Balibar Étienne. *Droit de cité*. PUF, 1998; rééd., coll. *Quadrige essai*, 2002, p. 217.
- Schnapper Dominique. *La Citoyenneté*. In: *Encyclopædia Universalis*, 2001. <http://www.crdp-nice.net/editions/supplements/2-86629-368-1/RCS>



REFLECȚII ASUPRA SEMNIFICAȚILOR SECURITĂȚII CA FENOMEN SOCIAL

Vadim ENICOV,

expert, Institutul de Politici Publice,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The purpose of this article is to reveal the social essence of security and identification hypostasis in which it manifests itself: as need, interest, a sense, purpose and result of specialized activities, value, social function, relation, process, system, a branch of science, an art form.

Keywords: security, social function, social phenomenon

PEZIOME

Целью данной статьи является раскрытие социальной сущности безопасности и выявление ипостасий в котором оно проявляется как потребность, интерес, ощущение, цель и результат специализированной деятельности, ценность, социальная функция, отношение, процесс, система, отрасль науки, вид искусства.

Ключевые слова: безопасность, социальная функция, социальное явление

Introducere. Securitatea oamenilor, protecția lor față de diferite pericole și amenințări preocupă omul ca ființă rațională (*homo sapiens*) de la începutul existenței sale. La fazele incipiente ale funcționării și dezvoltării comunității umane, securitatea acesteia se reducea în principal la protecția față de influența fenomenelor naturale, la capacitatea omului de a-și asigura existența sa. Ulterior, în funcție de instituționalizarea relațiilor sociale, a devenit necesară protecția oamenilor nu doar față de pericolele și amenințările naturale, dar și față de cele generate de către omul însuși. Respectiv, o condiție a securității societății umane a devenit nu doar prevenirea și combaterea pericolelor și amenințărilor generate de „forțele naturii și diferite accidente”, ci și de „voința rea a oamenilor” [1].

Viața oamenilor în toate timpurile a fost amenințată de pericole. Chiar din momentul nașterii, existența și bunăstarea omului sînt amenințate de foame, maladii, animale sălbatice, dezastre naturale, catastrofe cu caracter tehnogen etc. Dar cel mai mare pericol pentru oameni întotdeauna a fost și rămîne a fi omul însuși, condus de invidie, lăcomie, ură, agresivitate și alte pasiuni și motive negative de conduită, care generează la rîndul lor

război, conflicte, omoruri, furturi și alte infracțiuni și acte inumane [2].

Prin urmare, necesitatea securității este unul din mecanismele motivaționale de bază ale vieții și activității omului, precum și al oricărei ființe umane [3]. Din momentul apariției omenirii, securitatea a devenit necesitatea primordială a individului [4] și a societății.

Abordarea contemporană a securității ca mijloc de protecție a intereselor oamenilor și societății are vechi rădăcini istorice. În *Dicționarul enciclopedic rus*, editat la finele sec. al XIX-lea, este indicat că: „Securitatea personală și patrimonială constituie cea mai importantă garanție a dezvoltării umane. Lipsa securității persoanei și a proprietății este egală cu absența oricărei legături dintre eforturile umane și atingerea scopurilor pentru care se depun aceste eforturi (...)” [5].

Altfel spus, fără asigurarea securității orice activitate umană este lipsită de sens. Iată de ce, spre deosebire de alte domenii ale cunoașterii, studierea problemei securității contribuie în cea mai mare măsură la interpretarea societății ca un organism unitar și indivizibil. Aname această circumstanță explică, pe de o parte, enorma complexitate a cunoașterii în detalii a problemei ce ține de asigurarea securității și insuficienta elaborare a multor as-

pecte teoretice și practice legate de această asigurare, iar, pe de altă parte, trezește un interes deosebit față de problemele securității din partea majorității ramurilor științei, mai ales din partea științelor sociale [6].

Prin urmare, în prezent, o importanță deosebită o are formarea științifică a noțiunii de *securitate*. Mai mult, în decursul ultimelor decenii, s-a schimbat radical situația globală în ceea ce privește atitudinea față de securitate în totalitatea înțelesurilor pe care le cuprinde ea. Pericolele vechi au dispărut sau sînt pe cale de dispariție, iar locul lor îl ocupă altele noi, uneori mult mai amenințătoare. În virtutea acestor transformări se impune o nouă conștientizare și o altă abordare a noțiunii de securitate [7].

Ținînd cont de cele enunțate, în studiul de față ne propunem să dezvoltăm esența socială a securității ca fenomen și să elucidăm ipostazele de manifestare a acesteia ca: necesitate, interes, senzație, scop și rezultat al activității specializate, valoare, funcție socială, relație, proces, sistem, ramură a științei și artă.

Rezultate obținute și discuții. Conștientizarea de către societate a necesității vitale a securității sale și asigurarea unui nivel satisfăcător al acesteia au constituit practic



pe parcursul întregii istorii a civilizației umane niște stimuli pentru manifestarea unui interes deosebit al oamenilor față de acest fenomen, pentru studierea multilaterală și înțelegerea acestuia. Primele idei despre securitate se reduceau, în principal, la înțelegerea acesteia ca o asemenea stare a mediului înconjurător al omului în care lipsesc pericolele, adică condițiile și factorii ce ar amenința indivizii sau comunitățile la nivel de familie, populație, stat. În continuare, odată cu declanșarea progresului științifico-tehnic, în procesul de formare și consolidare a statelor naționale ideile teoretice despre securitate s-au îmbogățit și s-au dezvoltat continuu, iar aprecierea acesteia ca fenomen permanent a fost corectată și concretizată, fiind formate noi paradigme ale securității și asigurării acesteia [8].

Referitor la originile termenului de *securitate*, se consideră că acesta provine de la cuvintele latine „*securitatis*” și „*securitas*”. Dincolo de această certitudine privind originile conceptului, se ridică o serie de întrebări legate de ceea ce înțelegem prin acest concept, devenit unul central în relațiile contemporane și, în special, în teoria relațiilor internaționale. În viziunea cercetătoarei române N. Lașan, pornind de la faptul că problemele de securitate sînt unele din cele mai vechi probleme care există în lume, se poate afirma cu certitudine că definiția acestui concept a depins și depinde nu doar de epoca analizată, ci și de actorii considerați a fi importanți, și mai important de persoana care emite această definiție [9]. De altfel, se poate afirma că „securitatea, la fel ca și alte concepte din științele sociale, nu acceptă o definiție neutră” [10]. Respectiv, N. Lașan subliniază că demersul definirii conceptului de „securitate” este unul cu atât mai dificil în zilele noastre, avînd în vedere numeroasele dimensiuni ale securității și diversificatele perico-

le și amenințări la adresa securității din lumea contemporană [11].

În viziunea autorului A. Rusnac, această noțiune trebuie, în primul rînd, să reflecte esența fenomenului dat, iar, în al doilea rînd, să-l denumească corect, evidențiind cele mai esențiale elemente ale conținutului acestuia – atât metodologice, cît și ale activității practice [12]. Punctele de vedere expuse în literatura de specialitate indică existența unei mari dispersări a opiniilor, absența unei fundamentări metodologice finite a fenomenului de securitate.

După cum am enunțat mai sus, literalmente, securitatea este înțeleasă ca “lipsă a pericolului”, accepțiune privită ca una îngustă. Potrivit cercetătorului rus B.M. Родачин, în practică, semnificația dată are un caracter relativ, întrucît în viața reală destul de rar pot fi întîlnite situații cu o lipsă totală de pericole sau amenințări [13]. Respectiv, cu mult mai reală este accepțiunea extensivă a termenului, care derivă din interacțiunea indivizilor și a obiectelor sociale cu diferite împrejurări și factori ce au o influență negativă și distructivă asupra acestora. Prevenirea, reducerea, neutralizarea acestor influențe ce prejudiciază existența, bunăstarea, activitatea oamenilor și funcționarea obiectelor sociale, precum și menținerea nivelului de viață și un nivel nu mai mic decît cel critic reprezintă *securitatea* în accepțiunea sa largă [14].

Studiile teoretice asupra problemelor securității realizate în decursul istoriei denotă faptul că securitatea reprezintă un fenomen deosebit de larg. În condițiile contemporane, în literatură securitatea este caracterizată nu doar ca lipsa pericolelor ce amenință individul, societatea, statul, dar și ca o existență a condițiilor pentru o viață decentă a oamenilor, satisfacerea și realizarea necesităților și intereselor acestora, ca o stare stabilă a societății, dezvoltarea progresivă și durabilă în sistemul relațiilor inter-

naționale [15]. Ea este privită și ca o capacitate a societății de a-și păstra integritatea, autonomia și durabilitatea relativă, posibilitatea de a se dezvolta, precum și ca formă de activitate – un sistem de măsuri orientate spre prevenirea pericolului [16].

În același context, savanții subliniază că, din punctul de vedere al structurii și al manifestărilor, securitatea este un fenomen social complex, ce reflectă interesele contradictorii în relațiile diferitor subiecți sociali. Adeseori unii dintre ei tind a-și asigura securitatea din contul altora sau nu iau în considerație interesele de securitate ale altor oameni, grupuri, populații, gîndesc cu ajutorul categoriilor învechite și valorilor egoiste, ignorînd legitatea de bază conform căreia securitatea în epoca globalizării este indivizibilă. De aici, problematica securității este fundamentată de poziții subiective, aprecieri echivoce, raționamente fragmentare. Din considerentul dat, în plan metodologic, este important a avea o reprezentare integră a securității ca fenomen social [17].

Pe aceeași linie de gîndire se plasează și cercetătorii autohtoni, care menționează că securitatea nu înseamnă lipsa pericolului, mai degrabă protecția de pericol, ea reprezentînd una din condițiile autodezvoltării persoanei, a diverselor comunități umane, a omenirii în ansamblu. În baza generalizării părerilor mai multor autori, se conchide că drept obiect al securității este starea de protecție a persoanei, a societății și a statului în ansamblu, iar sarcinile securității sînt de a forma condiții necesare pentru a asigura dezvoltarea stabilă și progresivă a relațiilor dintre state [18], precum și în cadrul statului.

De aici reiese că securitatea nu este de ordinul absolutului, ea căpătînd nuanță semantică doar cu referință la obiecte concrete sau la anumite domenii de activitate umană și ale lumii înconjurătoare [19].



Este de menționat că, în ultimul timp, a devenit uzuală următoarea definiție a noțiunii de securitate: ”capacitatea de protecție a societății, persoanei, statului de pericole și amenințări”. Această definiție, în viziunea lui A. Rusnac, îngustează sensul securității prin utilizarea termenului „protecție”, ceea ce înseamnă de fapt separarea acțiunii de apărare de actul agresiunii. Protecția înseamnă a apăra, a ocroti, a păzi anumite ființe sau lucruri. Respectiv, în cazul dat, potrivit cercetătorului, se minimalizează sau dispar complet principalele proprietăți și funcții ale securității – acțiunile preventive de asigurare a securității: diminuarea, atenuarea, înlăturarea și anticiparea pericolelor și a amenințărilor [20].

O analiză generală a determinativelor atribuite fenomenului de securitate, din diverse puncte de vedere, i-a permis cercetătorului să scoată în evidență elementele de bază pe care le conțin majoritatea definițiilor [21]:

- în primul rând, majoritatea autorilor înțeleg prin securitate starea potențialei victime, adică a obiectului pericolului;

- în al doilea rând, foarte frecvent, prin securitate se subînțelege capacitatea obiectului, fenomenului, procesului de a-și menține esența și caracteristicile definitorii în condițiile unei influențe distructive venite din afară, sau care se produce chiar în cadrul obiectului, fenomenului, procesului;

- în al treilea rând, securitatea este o categorie sistemică, ea constituind proprietatea sistemului fundamentat pe principiile stabilității, autoreglării și integrității. Securitatea are sarcina să apere fiecare dintre aceste însușiri fundamentale ale sistemului, deoarece acțiunea distructivă asupra oricărei dintre aceste proprietăți va conduce la pieirea întregului sistem;

- în al patrulea rând, securitatea este apreciată drept condiție (garanție) de bază pentru activitatea vitală

a persoanei, societății, statului, fapt ce le permite acestora să-și mențină și să-și sporească valorile materiale și spirituale;

- în al cincilea rând, securitatea, în formula sa absolută, înseamnă absența pericolelor și amenințărilor asupra sferei materiale și spirituale ale activității umane;

- în al șaselea rând, pivotul tuturor noțiunilor utilizate îl constituie amenințarea ca indiciu real al pericolului. Mai mult, în contextul dat amenințarea capătă calitatea caracteristicii esențiale.

Analizând toate aceste abordări, cercetătorul deduce că esența securității o constituie pericolul și acțiunile de combatere a lui [22]. În același timp, el subliniază pe bună dreptate că securitatea nu înseamnă atât lipsa pericolului, cât, mai curînd, protecția față de pericol. Totodată, în viziunea sa, obiect al securității este starea de protecție a persoanei, societății, statului, starea de protecție a intereselor vitale, starea de protecție a intereselor naționale, starea sistemului în raport cu acțiunile distructive etc.

Generalizînd, autorul conchide că obiectul securității îl constituie relațiile din societate, modul de trai al poporului, elementele ce exprimă esența civilizației în perioade istorice concrete. În acest caz, termenul *protecție* capătă un sens extrem de îngust, care nu reprezintă în deplină măsură necesitățile modului de viață. Doar protecția nu este suficientă. Mult mai important este să nu se admită formarea unor condiții în care relațiile sociale, modul de viață ar necesita protecție. Altfel spus, sarcinile securității depășesc cu mult limitele necesității de apărare a stării concrete a modului de viață și constau, în primul rând, în formarea condițiilor ce ar asigura dezvoltarea stabilă și progresivă a relațiilor sociale, menținerea, îmbunătățirea și îmbogățirea modului de viață, adică a capacității de protecție a stării calitative a acelor relații sociale ce asigură dezvoltarea

progresivă a persoanei, societății și statului [23].

Aceeași idee este promovată și de către R. Nichifor, care susține că securitatea reprezintă în sine o necesitate fundamentală a ființei umane. Iată de ce majoritatea caută să obțină securitatea prin toate mijloacele posibile. Securitatea individului nu este doar o absență a riscurilor și amenințărilor la adresa integrității sale. Aceasta reprezintă o stare în care pericolele și condițiile care pot favoriza dezvoltarea lor sînt monitorizate, presupunînd controlul pericolelor, și nu absența lor totală, antrenînd cu sine o stare de liniște și siguranță [24].

Așadar, securitatea nu există ca ceva de la sine, izolat de vitalitatea umană. Ea este strîns legată de toate aspectele funcționării societății, avînd două sarcini de bază – autoconservarea și dezvoltarea [25]. Prin *autoconservare* se are în vedere localizarea și neutralizarea riscurilor și amenințărilor ce pun în pericol siguranța populației, iar *dezvoltarea* presupune sporirea posibilităților și resurselor umane ale societății în diverse sfere ale vieții. Una dintre cele mai importante particularități ale sferei sociale o constituie interacțiunea dezvoltării și securității, acestea fiind două fațete ale procesului general vital al societății [26].

În context, vom enunța și ipotezele securității, identificate în literatura de specialitate. Astfel, în opinia lui A. Rusnac, securitatea este [27]:

- apărarea și asigurarea garantată prin mijloace constituționale, legislative și practice a intereselor vitale ale persoanei, societății și statului împotriva amenințărilor interne și externe;

- o știință ce necesită a fi studiată și dezvoltată;

- o artă ce trebuie să fie însușită;

- o cultură ce necesită a fi cultivată;

- o muncă cotidiană grea, de



rutină, dar extrem de importantă.

Dincolo de aceste momente, în doctrina rusă, securității îi mai sînt atribuite cîteva semnificații [28] în postura sa de fenomen social (la care ne vom opri succint în cele ce urmează):

- securitatea ca necesitate și interese;
- securitatea ca senzație și valoare;
- securitatea ca relație socială;
- securitatea ca rezultat și proces;
- securitatea ca funcție socială;
- securitatea ca sistem;
- securitatea ca știință și artă.

Securitatea ca necesitate și interese. Mai întîi de toate, oamenii simt necesitatea unor asemenea condiții de existență, în care viața lor, proprietatea, bunăstarea nu sînt amenințate de factori distructivi. Această necesitate are un caracter obiectiv, deoarece oamenii sînt vulnerabili, independent de constituția fizică, nivelul de bogăție sau putere, alte resurse. Necesitatea de securitate se manifestă atît la nivel individual, cît și colectiv (de grup), la nivel social.

În context, trebuie subliniat că spre deosebire de alte necesități, necesitatea de securitate este imposibil de a fi satisfăcută deplin. Ea este prezentă permanent și reclamă o atenție permanentă, deoarece în diferite situații pe om îl paște diverse pericole [29].

Conștientizarea subiectivă a necesității își găsește exprimarea sub forma *interesului*, care stimulează și orientează activitatea oamenilor. Interesele pot fi diferite, reflectînd diferite necesități, inclusiv necesitatea de securitate, atribuită la categoria necesităților fundamentale, primordiale ale oamenilor și societăților umane.

Pe lîngă interesele imediate de securitate (ale persoanei, societății și statului), corelate cu existența diferitor amenințări la adresa existenței și supraviețuirii acestor subiecte, mai există și interese vitale

ale indivizilor, societăților, națiunilor, popoarelor lezate/prejudiciate de alți subiecți și care de asemenea necesită protecție. Invulnerabilitatea și realizarea acestor interese asigură condițiile necesare pentru o existență deplină și o dezvoltare cu succes a indivizilor și subiecților sociali. Un grup distinct este constituit din interesele de asigurare a securității ce revin forțelor și organelor specializate, cu funcții corespunzătoare, precum și mijloacelor și măsurilor de asigurare a securității [30].

Securitatea ca sentiment și valoare. În general, oamenii își pot sesiza securitatea sau insecuritatea lor în baza unor semnale alarmante și percepții ale organelor, reacțiilor instinctive ale organismului, intuiției, adică securitatea (insecuritatea) în acest caz are semnificația reprezentării subiective a indivizilor despre absența (sau prezența) pericolelor pentru existența lor. Ea permite corectarea conduitei în vederea evitării pericolelor. Ce e drept, uneori senzația securității poate fi înșelătoare și să nu reflecte starea reală a lucrurilor. Este vorba de faptul că nu toate pericolele influențează nemijlocit organele de percepție ale omului, mai ales pericolele parvenite de la alte persoane care își ascund, își maschează adevăratele intenții. Cu toate acestea, sentimentele nu trebuie neglijate [31].

Posibilitatea de a trăi și de a nu fi supus diferitor riscuri și pericole este apreciată destul de înalt în societatea umană. Aceasta înseamnă că securitatea capătă forma unei valori interne și se realizează în conștiința individuală și în cea socială. Important e că această valoare are un caracter universal și este recunoscută ca fundamentală de toți oamenii, indiferent de rasă, naționalitate, sex, vîrstă sau stare socială.

În condiții de pace, bunăstare, de viață liniștită, valoarea securității trece pe planul doi și nu este ac-

tualizată. În schimb, în condiții de revolte sociale, dezastre, războaie, acte de terorism, valoarea acesteia sporește, securitatea devenind cea mai revendicată de oameni și de societate [32]. Unul dintre cele mai relevante exemple în acest sens sunt evenimentele din 11 septembrie 2001, care practic au bulversat conștiința socială în Statele Unite ale Americii. Respectiv, pentru americani valoarea securității – personale și naționale – a devenit mai înaltă decît valoarea libertății, care pînă la acel moment era considerată superioară [33].

În calitatea sa de valoare fundamentală și drept al omului, pentru prima dată securitatea a fost abordată în lumea occidentală în perioada revoluțiilor. Cele mai importante acte juridice care au marcat victoria burgheziei în societatea occidentală au consacrat direct securitatea ca unul din drepturile naturale inalienabile ale omului. Astfel, în *Bilul drepturilor* din 1689, adoptat în Anglia, în *Declarația americană a independenței* din 1776 și în *Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului* din 1789, într-o formă directă sau indirectă, securitatea era privită ca un drept natural al omului, de rînd cu libertatea, proprietatea și rezistența la opresiune [34].

Securitatea ca relație socială. Destul de răspîndită este semnificația securității ca un tip distinct de relație socială, caracterizată prin încredere reciprocă, lipsa tendințelor agresive și a intențiilor malițioase la părțile acesteia. În vederea stabilirii unor relații de securitate, garantarea nelezării acestora, între oameni, popoare, state se stabilesc norme și principii pentru relații de securitate, sînt încheiate acorduri de pace, de neagresiune, de securitate colectivă.

Relațiile de securitate pot să exprime cerințe ale oamenilor de asigurare a securității diferitor obiecte aflate în proprietate, fie cu caracter militar, statal sau de altă natură.



Trebuie luat în considerație faptul că oamenilor le este proprie exaltarea propriei securități, obținerea acesteia din contul securității altor oameni sau chiar popoare.

În condițiile globalizării continue, interdependenței statelor și a popoarelor, deținerii unor arsenale semnificative de arme de distrugere în masă, securitatea în sistemul relațiilor sociale devine indivizibilă. Tot mai actual devine principiul egalității securității în relațiile tuturor membrilor societății și ale societății internaționale. Din aceste considerente, oamenii sînt chemați să-și abțină instinctele, să-și limiteze tendințele egoiste și ostile, să respecte normele de conviețuire pașnică [35].

Securitatea ca rezultat și proces. De obicei, securitatea este asociată cu starea de protecție a intereselor vitale ale individului, societății și statului sau cu rezultatul securității. Chiar dacă este important, totuși trebuie ținut cont de faptul că el este doar o „cunună” a unui proces complex de asigurare a securității, a realizării continue a sarcinii de menținere a parametrilor normali de activitate și existență a obiectului, anticipare și reacție la diferite amenințări. În contextul abordării procesuale a securității, pot fi evidențiate condiții, algoritmi și etape flexibile de realizare a măsurilor de securitate [36]. Cel mai important însă este de a conștientiza că securitatea este o sarcină ce se realizează încontinuu, întotdeauna și în orice condiții [37].

Securitatea ca funcție socială. În raport cu statul și autoritățile acestuia, securitatea se manifestă ca o funcție sau o competență corespunzătoare, ca drepturi și obligații de a realiza acțiuni și măsuri speciale orientate spre protecția membrilor societății, proprietății acestora, a obiectelor naturale și sociale față de diferite pericole.

În condițiile contemporane, „principalul subiect responsabil de asigurarea securității este sta-

tu, care exercită diferite funcții în domeniu prin intermediul autorităților legislative, executive și judecătorești” [38].

Securitatea ca sistem. Activitatea de asigurare a securității, de prevenire a pericolelor ce amenință diferite obiecte sociale presupune crearea unui sistem organizațional complex. Din perspectiva acestei abordări, noțiunea de „securitate” poate fi privită ca o activitate organizată sistemic de prevenire, înlăturare și lichidare a amenințărilor interne și externe în adresa diferitor obiecte sociale [39].

Referitor la societatea noastră, sistemul securității este constituit din organele puterii legislative, executive și judecătorești, organizațiile statale, obștești și alte asociații, cetățenii care participă la asigurarea securității în corespundere cu legea, precum și legislația care reglementează relațiile din sfera asigurării securității. Drept exemplu în acest sens servește *Legea securității statului* [40], care în art. 13 alin. (1) prevede sistemul organelor securității statului, care se constituie din: Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Poliția de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, Serviciul Vamal, precum și din instituțiile de învățămînt și alte instituții și organizații nemilitarizate ale organelor securității statului.

Sisteme de securitate sînt create și în cadrul diferitor organizații, întreprinderi sau firme. Astfel, sistemul de securitate al firmei reprezintă „totalitatea organizată a structurilor, mijloacelor, metodelor și măsurilor speciale care asigură securitatea activității de antreprenariat față de amenințările interne și externe” [41].

Securitatea ca știință și artă. Existența unui interes permanent față de securitatea societății, complexitatea problemelor ce însoțesc procesul asigurării securității diferitor obiecte sociale au determi-

at conturarea și dezvoltarea unei adevărate ramuri a științei, axate pe securitate în ansamblul său, precum și pe diferite forme de manifestare ale acesteia. Respectiv, există o teorie generală a securității și mai multe teorii strîns legate de aceasta, precum: teoria securității internaționale, teoria securității naționale, teoria securității de stat, teoria securității militare, teoria securității economice, teoria securității informaționale, teoria securității ecologice etc.

Formarea securității ca activitate profesională de sine stătătoare de protecție și apărare a diferitor obiecte este strîns legată de necesitatea perfecționării acesteia pînă la un nivel înalt de profesionalism și promovarea unor soluții nestandardizate, abordări creative, toate conturînd o adevărată artă de asigurare a securității. O asemenea artă nu stă în puterea oricui, nici chiar a specialiștilor. Ea necesită talent și un nivel înalt de pregătire profesională [42].

Concluzii. În baza celor enunțate, ne raliem și noi opiniei cercetătorilor care subliniază rolul social deosebit al securității. În contextul organizării sociale și a relațiilor interumane, securitatea are un rol esențial. Acesta este evaluat pornind de la faptul că în general condițiile de insecuritate afectează productivitatea muncii, distrag atenția și eforturile oamenilor care sînt nevoiți să-și consume forța, resursele și mijloacele pentru a rezista și a lupta cu pericolele care-i amenință. Nu întîmplător Sh. Montesque (1689-1755), în lucrarea sa fundamentală *Despre spiritul legilor* (1748), a subliniat că „securitatea este prima formă a libertății”. Securitatea creează astfel condițiile și premisele necesare pentru o activitate constructivă a oamenilor, sporirea bunăstării lor și mărirea avutului public. Desigur, cheltuielile pe care le implică asigurarea securității ocupă o parte substanțială din bugetul statului, a corporațiilor



ilor sau a persoanelor private, dar e de la sine înțeles că ele se justifică, fiind absolut necesare [43].

Așadar, securitatea reprezintă un fenomen social complex, care se manifestă în viața socială în diferite ipostaze ca: necesitate, interes, senzație, scop și rezultat al unei activități specializate, valoare, funcție socială, relație, proces, sistem, ramură a științei și artă. Din punctul nostru de vedere [44], toate aceste ipostaze trebuie luate în considerație de către subiecții competenți în cadrul procesului complex de asigurare a securității persoanei, societății și a statului.

Referințe bibliografice

1. Сацута А.А. Национальная безопасность как социальное явление: современная парадигма. В: Вестник Военного университета, 2007, № 3 (11), с. 36.
2. Родачин В.М. Безопасность как социальное явление. В: Зеркалов Д.В. Социальная безопасность и права человека. Монография. Киев: Основа, 2012, с. 88-89.
3. Еников В. Безопасность как социальное явление. В: Закон и Жизнь, 2014, №11, с. 31.
4. Rusnac A. Aspecte ale teoriei securității. Chișinău: Fundația „Draghiștea”, 2005, p. 13.
5. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Т. III (5). Санкт-Петербург, 1891, с. 304.
6. Rusnac A. Op. cit., p. 12-13.
7. Ibidem, p. 8.
8. Сацута А.А. Национальная безопасность как социальное явление: современная парадигма. В: Вестник Военного университета, 2007, № 3 (11), с. 36.
9. Lașan N. Securitatea: concepte în societatea contemporană. În: Revista de Administrație Publică și Politici Sociale. An. II, nr. 4(5), 2010, p. 40.
10. Smith St. The Concept of Security in a Globalized World, paper presented at the Otago University Conference, June 2002, Otago. 18 p. http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/0/8/7/7_pages70878/p70878-1.php.
11. Lașan N. Op. cit., p. 40.
12. Rusnac A. Op. cit., p. 15.
13. Родачин В.М. Безопасность как социальное явление. В: Зеркалов Д.В. Социальная безопасность и права человека. Монография. Киев: Основа, 2012, с. 90.
14. Ibidem.
15. Возженников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. Москва: Из-во РАГС, 2002, с. 87.
16. Сацута А.А. Национальная безопасность как социальное явление: современная парадигма. В: Вестник Военного университета, 2007, № 3 (11), с. 37.
17. Родачин В.М. Безопасность как социальное явление. В: Зеркалов Д.В. Социальная безопасность и права человека. Монография. Киев: Основа, 2012, с. 90.
18. Nichifor R. Unele aspecte asupra noțiunii de securitate. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, 2010, nr. 3 (154), p. 77.
19. Rusnac A. Aspecte ale teoriei securității. Chișinău: Fundația „Draghiștea”, 2005, p. 9.
20. Ibidem, p. 15.
21. Ibidem, p. 15-16.
22. Ibidem, p. 16.
23. Ibidem, p. 17-18.
24. Nichifor R. Op. cit., p. 79.
25. Rusnac A. Op. cit., p. 9.
26. Nichifor R. Op. cit., p. 76.
27. Rusnac A. Op. cit., p. 13.
28. Родачин В.М. Безопасность как социальное явление. В: Зеркалов Д.В. Социальная безопасность и права человека. Монография. Киев: Основа, 2012, с. 90.
29. Родачин В.М. Безопасность как социальное явление, с. 30.
30. Ibidem, с. 90.
31. Ibidem.
32. Чмыхало А. Ю. Социальная безопасность: Учебное пособие. Томск: Изд-во ТПУ, 2007, с. 8.
33. Родачин В.М. Безопасность как социальное явление, с. 92.
34. Чмыхало А. Ю. Социальная безопасность, с. 4.
35. Ibidem, с. 8.
36. Ibidem.
37. Родачин В.М. Безопасность как социальное явление, с. 93.
38. Дзлиев М.И., Иззатдуст Э.С. Национальная безопасность и насилие (гуманитарные аспекты национальной безопасности). В: Вестник Омского университета. Серия «Право», 2011, № 3 (28), p. 50.
39. Чмыхало А. Ю. Социальная безопасность, с. 6.
40. Закон о государственной безопасности, nr. 618 от 31.10.1995. В: Monitorul Oficial № 10-11 от 13.02.1997.
41. Пучков С.И., Кузнецов С.А. Управление системой безопасности фирмы: практическое руководство к действию. Москва, 2001, с. 19-20; Ващекин Н.П., Дзлиев М.И., Урсул А.Д. Безопасность предпринимательской деятельности. Москва, 2002, с. 237.
42. Родачин В.М. Безопасность как социальное явление, с. 94.
43. Ibidem, с. 30.
44. Еников В. Безопасность как социальное явление. В: Закон и Жизнь, 2014, №11, с. 36.



EXAMINAREA SAU EXECUTAREA ADRESELOR CURȚII CONSTITUȚIONALE?

Igor CRISTAL,
doctorand, ULIM, consilier de stat de clasa I

RÉSUMÉ

L'ignorance des adresses (saisies) de la Cour constitutionnelle par le Gouvernement, et surtout par le Parlement, menace l'ordre constitutionnel établi et est causée par l'absence d'un mécanisme d'action clair et de sanctionner les autorités publiques et les hauts fonctionnaires. Il est nécessaire à la consécration de délit constitutionnelle et de mécanisme de responsabilité constitutionnelle, par laquelle période peut être exigé de manière efficace "l'exécution" des adresses.

Mots-clés: des adresses (saisies) de la Cour constitutionnelle, les autorités publiques, les lacunes dans la législation, la supervision constitutionnelle, la responsabilité constitutionnelle

REZUMAT

Ignorarea adreselor Curții Constituționale de către guvern, și în mod special de către parlament, atentează la ordinea constituțională stabilită și este cauzată de lipsa unui mecanism clar de intervenție și sancționare a autorităților publice și a demnitarilor de rang înalt de către Curtea Constituțională, fiind necesară și consacrarea delictului constituțional și a mecanismului răspunderii constituționale, perioadă pînă la care nu poate fi cerută în mod efectiv "executarea" adreselor.

Cuvinte-cheie: adresele Curții Constituționale, autorități publice, lacune în legislație, supraveghere constituțională, răspundere constituțională

Introducere. Adresa constituie actul prin intermediul căruia Curtea Constituțională (CC), fără a substitui organul legislativ, își exercită rolul său de „legislator pasiv“, **atenționînd** asupra unor lacune sau curențe existente în legislație și **insistînd asupra necesității** operării unor modificări în reglementările legale care au făcut obiectul controlului de constituționalitate. Totodată, adresa constituie un instrument important în procesul de perfecționare a cadrului legislativ. Practica, însă, demonstrează că autoritățile publice vizate deseori ignoră adresele, fapt ce, în parte, se datorează incoerenței normelor pertinente, precum și lipsei unei reacții prompte de sancționare.

Scopul studiului este identificarea soluțiilor întru depășirea situației ignorării adreselor CC de către autoritățile publice.

Materiale și metode aplicate. Pentru realizarea cercetării au fost analizate prevederile pertinente ale legislației Republicii Moldova (RM), Federației Ruse (FR), jurisprudența și rapoartele CC. Au fost aplicate metodele de cercetare științifică: analiza și sinteza, inducția și deducția, interpretarea logică și gramaticală, comparația.

Rezultate obținute și discuții. Instituția *adresei* în actele CC se

datorează prevederilor art. 79 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16.06.1995: [1] dacă la examinarea cauzei CC constată existența unor lacune în legislație ce se datorează nerealizării unor prevederi ale Constituției, ea atrage atenția organelor respective, printr-o adresă, asupra lichidării acestor lacune, iar organele sesizate comunică, în termenul stabilit, CC rezultatele examinării adresei. Prin completarea, în anul 2002, a Legii nr. 317 din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională [2] (art. 28/1 alin. 4) s-a stabilit că observațiile (constatări) CC privind lacunele (omisiunile) reglementărilor normative, datorate nerealizării unor prevederi constituționale indicate în adresă, urmează să fie examinate de instanța vizată, care în termen de cel mult 3 luni trebuie să informeze CC despre rezultatele examinării. De asemenea, s-a insituit răspunderea pentru neexecutarea, executarea necorespunzătoare sau împiedicarea executării actelor CC (art. 28/2).

Prin *adresă* se înțelege [3, p. 28] o comunicare oficială făcută în scris de o organizație, o instituție etc., scrisoarea de la o autoritate sau de la o societate, scrisoarea oficială.

Actele CC sînt oficiale și executorii pe întreg teritoriul țării, pentru

toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice. Autoritățile publice sînt obligate să execute actele CC: Guvernul, în termen de cel mult 3 luni de la data publicării hotărîrii CC, trebuie să prezinte Parlamentului proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea sau abrogarea actului normativ, sau a unor părți ale acestuia declarate neconstituționale. Proiectul de lege respectiv trebuie examinat de Parlament **în mod prioritar**; Președintele RM sau guvernul, în termen de 2 luni de la data publicării hotărîrii CC, trebuie să modifice și să completeze sau să abroge actul sau unele părți ale acestuia declarate neconstituționale și, după caz, să emită sau să adopte un act nou.

În opinia prof. V. Popa [4, p. 564], legislatorul a procedat incorect, obligînd Guvernul să prezinte proiectul de lege Parlamentului, motivînd că Parlamentul care adoptă actul legislativ ar putea și ar trebui să acționeze din oficiu, precum și să informeze corespunzător CC.

Pentru a grăbi procesul de modificare a actelor legislative, ale căror prevederi au fost declarate neconstituționale prin hotărîri ale CC în anii 2012-2013, CC a solicitat de la Parlament și Guvern o informație asupra nivelului de



executare a actelor adoptate. În răspunsurile trimise, atât legislativul, cât și executivul au ilustrat modul în care decurge executarea hotărârilor și adreselor CC, indicând la ce etapă a procedurii legislative se află proiectele elaborate. Potrivit informației prezentate, se atestă lipsa unei reacții prompte și tergiversarea executării hotărârilor CC, atât de către Guvern, cât și de către Parlament, fapt ce determină perpetuarea lacunelor și implementarea defectuoasă a legilor. Această situație demonstrează lipsa de responsabilitate a Parlamentului și a Guvernului în realizarea funcțiilor ce decurg din art. 28/1 al Legii nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 [2].

Absența reacției legislatorului la hotărârea CC, întârzierile în soluționarea acestor probleme sau eliminarea parțială a lacunelor sînt considerate ca anomalii ale ordinii de drept, existența acestora fiind inadmisibilă și intolerabilă. Legiuitorul are obligația de a elimina lacunele semnalate. "Vidul" neconstituțional apărut într-un domeniu sau problemă de drept, tolerarea unei legi sau a unui act normativ imperfect, lipsa unei intervenții legislative a Parlamentului în vederea executării actelor instanței de jurisdicție constituțională indică asupra faptului că Parlamentul, care reprezintă instituția politică abilitată prin Constituție cu atribuția de legiferare, nu-și onorează pe deplin misiunea constituțională care i-a fost conferită. Obligația legiuitorului de a elimina lacunele juridice decurge din principiile statului de drept și principiul separației puterilor [5].

Potrivit Raportului privind exercitarea jurisdicției constituționale, în anul 2013 [6], din totalul celor 6 adrese emise de CC pe numele Parlamentului și al Guvernului, doar o adresă a fost executată, trei din cele șase adrese se află încă la etapa executării, iar două adrese rămîn a fi neexecutate, termenul de 3 luni indicat în alin. (4), art. 28/1 din Legea cu privire la Curtea Constituțională fiind depășit. Pentru comparație, în 2012 [7], CC a emis 7 adrese, din-

tre care 3 au fost executate, 4 sînt în proces de executare, cu toate că CC nu a fost informată despre executarea niciuneia dintre acestea. În 2011 [8] au fost expediate 9 adrese: 2 executate, 2 în proces de executare, 5 neexecutate, iar 8 adrese, din motive inexplicabile, rămîn neexecutate începînd cu 2002 și pînă în 2011. În 2010 au fost emise 6 adrese, din care 2 sînt în proces de executare, iar 4 au rămas neexecutate [9].

Ministerul Justiției este obligat [10, pct. 5. alin. 6) lit. d)] să efectueze controlul privind procesul de inițiere de către autoritățile publice responsabile a elaborării proiectelor de modificare și completare a actelor legislative și normative ce rezultă din hotărârile CC și să prezinte Guvernului raportul privind executarea hotărârilor CC.

Responsabilitatea pentru prezentarea în termen a proiectelor sus-numite o poartă conducătorii autorităților administrației publice centrale. Pentru organizarea executării hotărârilor CC, Ministerul Justiției, în termen de 5 zile lucrătoare din data publicării acestora în Monitorul Oficial (MO) al RM, trebuie să atenționeze în scris executorul responsabil despre înaintarea propunerilor ce rezultă din hotărârile CC. În cazul în care este necesară completarea unor acte normative care nu țin de domeniul de activitate al unei anumite autorități a administrației publice centrale, executorul responsabil de înaintarea propunerilor ce rezultă din hotărârile CC trebuie numit de Guvern, la propunerea Ministerului Justiției [11, pct. 6 și 7].

Pe interior, controlul asupra executării hotărârilor și avizelor CC este exercitat de Secretariat, sub conducerea judecătorului-raportor, în conformitate cu Regulamentul Secretariatului CC. Potrivit pct. 7 lit. e) din Regulamentul privind organizarea internă a CC, aprobat prin Decizia CC nr. AG-4 din 3 iunie 2014 [12], printre funcțiile de bază ale Secretariatului CC, condus de către Secretarul general, este exercitarea controlului asupra executării actelor CC, supraveghe-

rea (nemijlocit Secretarul general) comunicării actelor CC către autoritățile publice prevăzute de lege.

Potrivit art. 26 din Codul jurisdicției constituționale [1], CC adoptă hotărâri, decizii și emite avize. Hotărârile și avizele CC se publică în MO al RM în decursul a 10 zile de la data adoptării, iar potrivit art. 75 alin. (4), factorii de decizie care nu au executat în termenul stabilit hotărârea și avizul poartă răspundere conform art. 82.

În vederea asigurării exercitării jurisdicției constituționale, pentru neexecutarea hotărârilor și avizelor CC, conform prevederilor art. 82 alin. (1) lit. c) din Codul jurisdicției constituționale, se prevede răspundere administrativă, sub formă de amendă de pînă la 25 salarii minime.

În pofida normelor imperative respective, persistă ignorarea soluționării adreselor CC, datorate unei răspunderi prea blînde, formale (declarative), fără mecanisme clare de intervenție/sanționare.

La începutul anului 2014, *Transparency International-Moldova* a prezentat rezultatele evaluării a trei piloni/instituții ai/ale Sistemului Național de Integritate: Comisia Electorală Centrală, Curtea de Conturi și Parlamentul [13]. Conform raportului dat, s-a constatat, *inter alia*, "lipsa unor mecanisme eficiente care ar asigura executarea adreselor Curții Constituționale, precum și necesitatea completării cadrului legal cu prevederi corepunzătoare în acest sens".

Curtea Constituțională a încercat să remedieze situația cu executarea actelor sale și, pe cale de interpretare constituțională, a statuat prin Hotărârea nr.33 din 10.10.2013 [14] privind interpretarea articolului 140 din Constituție că „în cazul declarării neconstituționalității unor norme/acte, pînă la operarea modificărilor de rigoare de către autoritatea emitentă, o mențiune corespunzătoare urmează să se aplice normelor/actelor anterioare declarării neconstituționalității într-un mod conform considerentelor menționate în hotărârile CC și ur-



mează a fi operată în textul actului de bază, în sensul revigorării textului normelor/actelor anterioare declarării neconstituționalității”. De asemenea, CC a reamintit că „respectarea hotărârilor CC este o condiție necesară și esențială pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului și pentru afirmarea statului de drept. Parlamentul sau Guvernul, după caz, au obligația de a abroga sau de a modifica respectivele acte normative, punându-le astfel de acord cu Constituția. Intervenția Parlamentului sau a Guvernului, în interiorul termenului prevăzut de articolul 28/1 din Legea privind Curtea Constituțională, în sensul celor stabilite prin hotărârea CC reprezintă o expresie a caracterului definitiv și general obligatoriu al deciziilor instanței de contencios constituțional”.

Considerăm această hotărâre interpretativă un pas concludent și pertinent, dar nu și suficient pentru soluționarea problemei în ansamblu. Deși ar fi trebuit să fie reglementate de norme juridice, anumite relații sociale, totuși, sînt neglijate de către legiuitor. **Pasivitatea și ignoranța legiuitorului în planul echilibrului constituțional se ascunde în spatele imunității parlamentare a deputaților și mai este expresia directă a culturii juridice a acestora.** Potrivit art. 9 din Legea nr. 39 din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament [15], imunitatea parlamentară are ca scop protejarea deputatului în Parlament împotriva urmărilor judiciare și garantarea libertății lui de gândire și de acțiune, iar deputatul nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică sub nicio formă pentru opiniile politice sau voturile exprimate în exercitarea mandatului. Se pare că, în practică, libertatea de acțiune și cea de vot ale deputatului se întind pînă la abținerea sau neparticiparea acestuia la vot, fără a suporta careva consecințe defavorabile. Deci votarea (inclusiv) unui proiect de act legislativ pe ordinea de zi a ședinței în plen a Parlamentului este totalmente la discreția deputatului. Prin urmare, este necesară cel

puțin stipularea legală a obligației Președintelui Parlamentului sau a președintelui de ședință de a atrage atenția deputaților în plen asupra proiectelor ce trebuie adoptate întru executarea actelor oficiale ale CC.

Pe cale de aplicare directă a actelor sale, fără a mai utiliza pîrghia adresei, CC a mers și la pronunțarea Hotărârii explicative nr. 34 din 11.10.2013 privind modul de executare a hotărârii CC nr. 27 din 20.12.2011 [16]. CC a pronunțat hotărârea explicativă prin care a stabilit că organul legislativ a admis existența unui vid legislativ și a statuat că pînă la completarea cadrului legal cu prevederi care vizează modul de asigurare cu pensie a judecătorilor, urmează să se aplice prevederile anterioare, în vigoare pînă la modificarea considerată neconstituțională.

La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ, conform art. 4 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative [17], trebuie respectate principiile de bază ale legiferării: oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente. Iar potrivit art. 5 alin. (2) din aceeași lege, actul legislativ trebuie să corespundă următoarelor condiții general obligatorii: a) să fie în concordanță cu principiile de bază ale legiferării, prevăzute la art.4, și b) să fie întocmit conform tehnicii legislative și normelor limbii literare.

Formulele literale (sintagmele)¹

¹ „...constată necesitatea instituirii unui mecanism”, „a constatat existența unor lacune în legislație”, „menționează necesitatea instituirii prevederilor legale care ar stabili ...”, „este necesar a defini clar, prin lege”, „a observat o inadverență”, „urmează a fi instituite norme care vor stabili într-o formulă clară ...”, „consideră necesar a atrage atenția Parlamentului asupra neconcordanței existente între reglementările ...”, „a observat că legislația conține reglementări ambigue cu privire la ...”, „relevă că alin. (1) art. 111 din Codul muncii, atît în redacția anterioară, cît și în cea actuală, învederează neclaritate”, „norma respectivă conține lacune ce țin de tehnica legislativă”, „consideră necesar a asigura coerența prevederilor legii”.

utilizate de CC în adresele sale relevă faptul că **legiuitorul este atenționat asupra abaterii în procesul legiferării de la condițiile generale obligatorii ale actului legislativ.**

În lumina cerinței constituționale prin care CC „garantează responsabilitatea statului față de cetățean”, considerăm că instrumentul adresei trebuie trecut din planul „testului de calitate a legii” sau recomandărilor (controlului) de oportunitate în planul controlului constituțional, care este un control de conformitate al actelor normative cu Constituția. Altfel spus, **de implementat un mecanism de sancționare în cadrul răspunderii constituționale**, cu toate că încă nu există o consacrare expresă în textul constituțional a unei astfel de răspunderi și nici o reglementare legislativă.

Esența răspunderii constituționale constă în survenirea consecințelor juridice în cazurile de afectare a echilibrului puterii și sancționarea celor vinovați – o garanție reală a statului de drept și a supremației legii. Pot fi trași la răspundere constituțională organele de stat și demnitarii de stat (funcționarii publici de cel mai înalt rang), iar instanța competentă de aplicare a răspunderii – CC, prin influența asupra acestora (sancționarea), **poate obliga statul să își onoreze obligațiile constituționale.**

În perioada sovietică, răspunderea constituțională a fost privită ca fiind o răspundere politică [18, p. 282]. Răspunderea constituțională este răspunderea pentru exercitarea inadecvată, incompetentă sau ineficientă a puterii publice, prin hotărâri ineficiente, nerezonabile și iraționale luate de demnitarii și funcționarii publici în procesul exercitării atribuțiilor de serviciu.

Sancțiunile răspunderii constituționale trebuie să asigure **încetarea încălcării ordinii constituționale**, prin recunoașterea neconstituționalității actului normativ sau a unor dispoziții ale acestuia, suspendarea acțiunii actelor autorităților publice, dar nu în ultimul rînd și prin amendarea sau demiterea demnitarilor de stat responsabili, care nu și-au exe-



cutat în mod corespunzător obligațiile de serviciu.

Specificul dreptului constituțional de a fi format din norme juridice cărora le lipsește sancțiunea determină mai mulți autori în domeniu să considere răspunderea autorităților supreme în stat, reglementată de Constituție, doar ca o răspundere politică [18, p. 280]. Răspunderea politică este răspunderea pentru realizarea inadecvată de către subiecții puterii a competențelor cu care au fost învestiți de către popor. Demiterea persoanelor care nu și-au îndeplinit în modul corespunzător obligațiile funcționale ar putea fi atât o măsură a răspunderii politice, cât și a răspunderii constituționale [18, p. 281]. **Pentru a le delimita și pentru eficacitate, este imperios de consacrat legislativ componenta delictului constituțional, sancțiunile și modul de aplicare a acestora**, ceea ce, pe bună dreptate, sesizează prof. Gh. Costachi [19, p. 56], care – în opinia noastră – a acordat o atenție deosebită subiectului.

Fostul președinte al CC și unul dintre autorii Comentariului Constituției [4, p. 521], Dumitru Pulbere, diferențiază controlul constituționalității *specializat* de controlul constituționalității *în supraveghere*, astfel încât, în opinia sa, deciziile adoptate în supraveghere constituțională au caracter de recomandare, destinatarii acestora fiind autoritățile statale care au elaborat / adoptat actul verificat, totodată considerând adresa despre necesitatea aducerii actului respectiv în conformitate cu Constituția parte din supravegherea constituțională. Apreciem opinia dată ca fiind formată în contextul evoluției mecanismului de control, de la Comitetul Supravegherii Constituționale al URSS, care putea [20] să recomande organului emitent să excludă din actele adoptate prevederile ce contravineau Constituției și chiar de veto pe categorii de legi, și pînă la cel actual. Considerăm, însă, că acest mecanism de control necesită a fi perfecționat în sensul expus în prezenta comunicare.

Raportul despre exercitarea ju-

risdicției constituționale, elaborat în Secretariatul CC sub conducerea nemijlocită a șefului acestuia, în baza materialelor examinate de CC, și aprobat prin hotărîre a CC, se expediază anual, în luna ianuarie, autorităților competente să numească judecători în CC și trebuie [1, art. 80 alin. (2) lit. e)] să conțină **concluzii și recomandări**. Considerăm că anume aceste concluzii și recomandări constituie mecanismul de supraveghere constituțională, pe cînd adresele, odată ce fac corp comun cu actele oficiale adoptate sau emise de CC, adică cu hotărîrile, avizele și chiar deciziile [21] CC, ar trebui să producă efecte plenipotențiare și similare cu dispozițiile acestor acte.

În acest context, apreciem ca inoportună adoptarea deciziilor care să conțină și adrese, reieșind din faptul că doar hotărîrile și avizele CC se publică în MO, nu și deciziile, precum și doar hotărîrile și avizele se execută în mod obligatoriu în termenele indicate de CC, neexecutarea fiind pasibilă de sancționare administrativ-contravențională.

CC operează în actele sale oficiale cu sintagma „executarea adresei” [22], pe cînd normele legale operează cu cea de „examinarea adresei”. Astfel, formularea actuală a art. 79 din Codul jurisdicției constituționale și art. 28/1 alin. (4) din Legea cu privire la Curtea Constituțională instituie **doar obligația legală în sarcina organelor sesizate – de a comunica, în termenul stabilit, Curții Constituționale rezultatele examinării adresei**. Simpla comunicare a rezultatelor examinării adresei poate însemna și ignorarea atenționărilor sau chiar respingerea observațiilor, ce și se întîmplă de fapt.

Pentru depășirea stării date, este bine-venită intervenția legiutorului în aceste acte legislative, și anume modificarea alin. (4) al art. 28/1 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, cu expunerea în următoarea redacție:

“(4) **Observațiile** Curții Constituționale privind lacunele (omisiunile) reglementărilor normative,

datorate nerealizării unor prevederi constituționale, indicate în adresă, urmează să fie **înlăturate** de instanța vizată, care în termen de cel mult 3 luni va informa Curtea Constituțională despre **soluționarea acestor probleme**”, precum și modificarea corespunzătoare a art. 79 din Codul jurisdicției constituționale:

„(1) Dacă la examinarea cauzei Curtea Constituțională constată existența unor lacune în legislație ce se datorează nerealizării unor prevederi ale Constituției, ea **cere** organelor respective, printr-o adresă, **lichidarea** acestor lacune (2). Organele sesizate comunică, în termenul stabilit, Curții Constituționale despre **soluționarea acestor probleme**”.

Reiterăm totodată necesitatea instituirii unor mecanisme de control și reprimare a delictelor constituționale, identificarea și implementarea unor **mecanisme de sancționare a Parlamentului pentru „pasivitate”**, inclusiv prin utilizarea pîrghiilor CC de legislator pasiv, prin acte interpretative, utilizarea promptă a mecanismului de suspendare temporară a acțiunii actului sesizat. La expirarea termenelor stabilite pentru executare trebuie **declanșate automat** mecanisme de sancționare, fiind necesare modificări și completări corespunzătoare ale Codului jurisdicției constituționale nr. 502 din 16.06.1995 și ale Legii nr. 317 din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională.

În acest sens, propunem ca lacunele (omisiunile) reglementărilor normative să fie **sugerate *expressis verbis*** în actele CC și în cazul în care acestea nu sînt înlăturate în termen de către autoritățile publice competente, **să se aplice reglementările sugerate** de instanța de jurisdicție constituțională, totodată anumiți demnitari de stat de rang înalt **responsabili să fie sancționați** contravențional, apoi, după caz, penal. Trebuie nominalizate funcțiile persoanelor responsabile, anume: membrii guvernului, prim-ministrul și președintele parlamentului.

Se pot exemplifica în acest sens prevederile Legii cu privire la CC



a Federației Ruse [23], care îi oferă conducătorului subiectului FR prerogativa de a dizolva anticipat organul legislativ suprem al subiectului FR, în cazul în care acesta nu a înlăturat în termen de șase luni carențele constatate de CC [24]. De asemenea, Președintele FR deține prerogativa de a revoca din funcție conducătorul subiectului FR, pe motiv de neexecutare de către acesta a hotărârii CC, în termen de o lună sau în alt termen fixat în hotărâre. Conducătorul subiectului FR poate contesta decretul respectiv al Președintelui la Judecătoria Supremă a FR în termen de zece zile de la publicare. [25] Totodată, art. 81 din Legea cu privire la Curtea Constituțională a FR trimite și la răspunderea penală pentru neexecutarea hotărârilor Curții Constituționale. Art. 315 din Codul penal al FR [26] prevede răspunderea penală pentru neexecutarea cu reacredință („злостное” – n.a.) – adică o perioadă îndelungată, deschisă, insistentă și după preîntâmpinări repetate – a hotărârii.

Constatăm în acest context un nivel mai avansat al realizării conceptului răspunderii constituționale în FR pentru neconformarea deciziilor instanței de contencios constituțional, atât în planul consacării legislative, cât și al bazelor teoretice expuse în literatura de specialitate.

Concluzii. Eforturile depuse de CC în ultimii ani, exprimate în evoluția practicii sale jurisdicționale, nu au reușit să depășească starea de ignorare a adreselor sale de către Guvern, și în mod special de către Parlament, ignorare ce constituie *in ipso* atentare la ordinea constituțională. Lipsește un mecanism clar de intervenție și sancționare a autorităților publice și a demnitarilor de rang înalt de către CC în cazul nesoluționării în termen a problemelor expuse în adrese, iar sancționarea este cvasiformală.

Lipsa consacării constituționale sau legale a mecanismului răspunderii constituționale diluează rolul CC de garant al responsabilității statului față de cetățean. Este necesară consacarea legislativă a com-

ponenței delictului constituțional, vizând circumstanțele în care trebuie să intervină CC pentru restabilirea ordinii constituționale, limitele intervenției, sancțiunile și modul de aplicare a acestora, precum și nominalizarea funcțiilor persoanelor responsabile.

Până la consacrarea legislativă corespunzătoare, CC: a) poate sugera în actele sale *expressis verbis* reglementările normative ce trebuie aplicate întru realizarea prevederilor constituționale, ca o sancțiune pentru pasivitate, în cazul în care omisiunile nu sînt înlăturate în termen de către Parlament; b) nu poate cere în mod efectiv autorităților publice “executarea adreselor”, ci doar “examinarea” sau cel mult soluționarea lor.

Recenzent:

Teodor CÎRNAȚ,
doctor habilitat în drept,
conf. univ., USM

Referințe bibliografice

1. Codul jurisdicției constituționale, nr. 502 din 16.06.1995. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311677&lang=1>.
2. Legea nr. 317 din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311650>.
3. Dicționar explicativ ilustrat al limbii române (coord. E. Dima). Chișinău: Arc: Gușivas, 2007.
4. Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Solfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu. Ch.: Arc, 2012 (Tipogr. „Europress”), p. 564.
5. Raport general de la al XIV-lea Congres al Conferinței curților constituționale europene în problemele inacțiunii legislative în jurisprudența constituțională (iulie 2008), <http://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-legislative-omission-f.pdf>.
6. http://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_2014/raport_CC_2013_ro.pdf. (vizitat la 06.03.2015).
7. http://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_2013/raport_CC.2012.ro.pdf. (vizitat la 06.03.2015).
8. <http://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte%202012/Raport.2011.rom.pdf#page=85&zoom=auto,-250,184>. (vizitat la 06.03.2015).
9. [re-general/Date-statistice&. \(vizitat la 06.03.2015\).](http://www.constcourt.md/tabview.php?l=ro&id=13&t=/Prezenta-

</div>
<div data-bbox=)

10. Hotărârea de Guvern nr. 736 din 03.10.2012 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=344974>.

11. Pct. 6 și pct. 7 din Hotărârea de Guvern nr. 1662 din 23.12.2002 privind modul de executare a hotărârilor Curții Constituționale. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=295892>.

12. Regulamentul privind organizarea internă a Curții Constituționale, aprobat prin decizia Curții nr. AG-4 din 3 iunie 2014. http://constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/r_organizare_interna_cc_19062014.pdf.

13. Raportul Transparency International-Moldova privind rezultatele evaluării a trei piloni/instituții ai/ale Sistemului Național de Integritate: Comisia Electorală Centrală, Curtea de Conturi și Parlamentul. http://www.transparency.md/files/docs/PR_NIS_10.01.14A.pdf.

14. Hotărârea CC nr. 33 din 10.10.2013 privind interpretarea articolului 140 din Constituție. <http://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=471>.

15. Legea nr. 39 din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament. <http://lex.justice.md/md/313277/>.

16. Hotărârea explicativă a CC nr. 34 din 11.10.2013 privind modul de executare a hotărârii Curții nr. 27 din 20.12.2011. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=350941>.

17. Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313239&lang=1>.

18. Costachi Gheorghe. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Sub red. Șt. I. Guceac, Academia de Științe a Moldovei, Institutul de Istorie, Stat și Drept, Chișinău, 2009.

19. Costachi Gh., Muruianu I. Delictul constituțional ca teme al răspunderii constituționale. În: Jurnalul juridic național: teorie și practică. Iunie, 2014.

20. <http://www.constcourt.md/pageview.php?l=ro&id=11>. (vizitat la 07.03.2015).

21. Decizia CC din 19.03.2013 de respingere a sesizării nr. 1a/2014. <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=adrese&docid=80&l=ro>.

22. A se vedea, de ex., Hotărârea CC nr. 10 din 16.04.2010. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=334342>

23. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160096/?frame=7.

24. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170513/?frame=1#p333.

25. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170513/?frame=8#p1496.

26. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172586/?frame=395#p5909.



ABUZ DE DREPT ȘI RAPORTĂRILE SOCIETĂȚILOR PE ACȚIUNI

Valeriu KUCIUK,
doctor în drept, lector universitar

SUMMARY

The author examines topics related to joint stock reports and problems in interpretation of the Law on joint-stock companies nr. 1134/1997 and Law on the capital market. The review allowed the abuse of rights in the capital market, the author concludes about the reporting burden on companies applied legal actions and presents recommendations about the reports on the stock market of Moldova.

Keywords: report, joint-stock company, the capital market

REZUMAT

Autorul examinează subiectele ce țin de raportările societăților pe acțiuni și problemele care există în interpretarea prevederilor Legii cu privire la societățile pe acțiuni, nr. 1134 din 1997, și ale Legii privind piața de capital. Analizând abuzurile de drept admise pe piața de capital, autorul conchide despre sarcina de raportare aplicată societăților pe acțiuni și propune recomandări juridice în domeniul raportărilor pe piața de valori a Republicii Moldova.

Cuvinte-cheie: raport, societate pe acțiuni, piață de capital

Introducere. Actualmente, pe rol de realizare se afla procesul de raportare a societăților pe acțiuni din Moldova către Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF) a rezultatelor lor anuale de activitate. Aceste rapoarte sînt prezentate în conformitate cu prevederile unor reglementări speciale ale CNPF [1]

Rapoartele prezentate CNPF de către societățile pe acțiuni sînt deseori incomplete, nu conțin toate datele conforme cerințelor normative și, de regulă, nu sînt confirmate de organizațiile de audit, care că urmare a unor controale plătite să aplice și ele ștampila de confirmare a datelor contabile, etc.

Menționăm că înseși societățile pe acțiuni nu întotdeauna corespund criteriilor indicate în legislație, pentru care ar fi numite *societăți pe acțiuni publice*, neavînd nici capital suficient, nici numărul respectiv de acționari, deseori în registru fiind prezente persoane inexistente, decedate sau care au pierdut relația cu societatea, neactualizînd în registru datele lor personale (ele au devenit acționari în temeiul actelor sovietice, care pe parcursul anilor și-au pierdut valabilitatea, s-au

modificat, datele personale ale acționarilor societăților pe acțiuni fiind modificate substanțial).

Scopul lucrării este analiza procesului de raportare publică a societăților pe acțiuni din Republica Moldova.

Metode aplicate. La efectuarea studiului dat au fost aplicate diverse metode: analiza juridică, sinteza actelor normative examinate, deducția logică și metoda comparației.

Rezultate și discuții. Aplicînd principiul formalității la abordarea subiectului de raportare anuală și examinînd rapoartele prezentate de societățile pe acțiuni, CNPF vine cu scrisori de atenționare a organelor executive ale societăților pe acțiuni, în care, de regulă, indică următoarele.

Conform art. 89 alin. (1) din Legea nr. 1134/1997 [2], societatea care corespunde unuia dintre criteriile prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 1134/1997 [3] este supusă controlului de audit obligatoriu, al cărui obiect este exercițiul economico-financiar. Astfel, societatea urmează să încheie contract cu o companie de audit [4] și să prezinte raportul anual al societății confirmat prin raportul auditorului, con-

form pct. 6 lit. b) din Instrucțiunea CNPF [5]. Un astfel de raport al auditorului se prezintă anexat la raportul anual al societății în original sau în copie autenticată prin semnătura persoanei responsabile și ștampila umedă a societății. De asemenea, societățile pe acțiuni urmează să prezinte CNPF formularele respective anexate la raportul anual conform prevederilor Instrucțiunii respective a CNPF, dar și în format electronic, conform pct. 21 al Instrucțiunii susmenționate.

Concomitent cu prezentarea raportului, societatea pe acțiuni urmează să publice în ziarul "Capital Market" raportul său anual de activitate, indicînd inclusiv:

- toate persoanele cu funcții de răspundere ale societății, persoanele afiliate emitentului și mărimea cotelor deținute în capitalul social;
- informația privind numărul de acționari înregistrați în registru la ultima zi a perioadei de gestiune;
- informația privind auditorul emitentului, inclusiv numele și prenumele conducătorului, data și numărul contractului etc.
- informația privind opinia auditorului exprimată în raportul societății de audit care a efectuat



auditul obligatoriu al raportului financiar anual.

În acest context, este deosebit de important faptul că auditul sau controlul intern al societății nu poate fi efectuat de către comisia de cenzori a societății, fiind necesar obligatoriu de a fi efectuat de către o companie externă de audit, cerință normativă obligatorie impusă prin lege societăților pe acțiuni publice, iar în cazul interpretării extensive de către CNPF – tuturor societăților pe acțiuni.

În opinia experților în materie [6], o astfel de impunere este bine-venită unor societăți pe acțiuni publice, fapt care implică anumite responsabilități, dar nu sînt relevante pentru societățile pe acțiuni cu capital negativ, fără activitate și venituri, aflate în prag de insolabilitate sau suspendare de activitate etc.

În cazul unor neconformități sau pretinse încălcări, CNPF întocmește conducătorilor societăților pe acțiuni procese-verbale de contravenție administrativă, luînd decizii respective de sancționare a conducătorilor respectivi și colectînd sume importante, care sînt dirijate spre salarizarea personalului CNPF (acest aspect de colectare a veniturilor este deosebit de oportun pentru bugetul CNPF, fiindcă taxele impuse prin lege pieței de valori nu pot fi ridicate deoarece înșăși piața de capital se află în blocaj).

Ulterior, cei care contestează aceste decizii urmează să demonstreze nevinovăția lor și, respectiv, corectitudinea respectării normelor de drept în instanțele de drept comun ale Republicii Moldova. Judecătorii Republicii Moldova examinează cazurile date, abordîndu-le sub aspectul apărării intereselor statului (CNPF) de colectare a veniturilor respective, de regulă, pronunțînd hotărîri prin care se resping contestațiile depuse de conducătorii societăților pe acțiuni, pe motiv că sînt nefonda-

te, și astfel admit în masă greșeli judiciare, care, de regula, sînt confirmate ulterior în instanțele ierarhic superioare.

Considerațiunea că astfel de cazuri sînt judecate arbitrar, admițîndu-se greșeli judiciare, este fondată pe următoarele argumente care vin să confirme că CNPF, iar ulterior și instanțele de judecată, la adoptarea hotărîrilor încalcă sau aplică greșit normele de drept existente, atît cele administrative, cit și cele civile, atît de fond, cit și procesuale.

1. **Citarea nelegală a persoanelor pretinse contraveniente, inclusiv a celor concediate.** Instanțele de fond, de regulă, stabilesc în hotărîrile lor că persoana pretins contravenientă a fost citată legal. Dar legalitatea citării nu întotdeauna este confirmată documentar, luîndu-se drept probă doar declarația nefondată a CNPF sau expedierea formală a citației (fără scrisoare recomandată). Totodată, instanța de fond poate stabili citarea legală chiar și în cazul în care persoana pretins contravenientă nu mai activează în societatea respectivă la data citării, fără explicarea concluziei deduse eronat.

Astfel, putem avea o bănuială rezonabilă că instanțele de judecată în astfel de cazuri sînt conștiente de faptul că nu a avut loc citarea legală. De asemenea, se conștientizează faptul că citarea la adresa juridică a unei persoane fizice care deja s-a concediat de la această persoană juridică nu poate avea loc legal apriori, or nerespectarea procedurii citării legale a persoanei pretins contravenientă, stabilită expres în art. 382 din Codul contravențional (CC) [7] duce la ilegalitatea hotărîrii adoptate de CNPF (instanța de judecată), care astfel încalcă drepturile persoanei la apărare.

2. **Întocmirea de către CNPF a procesului-verbal fără consemnarea obiecțiilor și probelor aduse de**

persoana pretins contravenientă. După cum am menționat mai sus, CNPF întocmește procesul-verbal respectiv prin care se constată admiterea de către persoana fizică a încălcărilor legislației în vigoare privind raportarea către CNPF, precum și nerespectarea normelor legale de raportare în mass-media, însă, de regula, actul întocmit de CNPF nu conține obiecțiile și probele pe care persoana pretins contravenientă le aduce sau le-ar fi putut aduce în apărarea sa [8].

Totodată, „neconsemnarea în procesul-verbal cu privire la contravenție a datelor și a faptelor indicate la art. 443 CC al RM” conduce la obligațiunea CNPF (dar și a instanțelor de judecată) de a respecta norma expresă din art. 445 Cod contravențional al RM, care stabilește că „neconsemnarea în procesul-verbal (...) are că efect nulitatea acestuia”.

În practică, CNPF, dar și instanțele de drept comun nu se expun asupra aspectului menționat, considerîndu-l că și cum absent sau trecîndu-l cu vederea.

3. **Răspunderea contravențională a persoanei juridice raportate la persoana fizică.** Prevederile art. 17. CC al RM ”Răspunderea contravențională a persoanei juridice” stabilesc în alin. (1) că „este pasibilă de răspundere contravențională persoana juridică, cu excepția autorităților publice și instituțiilor publice, în cazurile prevăzute de prezentul cod, pentru contravențiile săvîrșite în numele său ori în interesul său de către organele sale ori de reprezentanții acestora”.

Raportate la cazurile care au loc de pedepsire a persoanelor fizice pretins contraveniente, putem constata că instanțele judecătorești, în opinia noastră, deduc eronat răspunderea contravențională a persoanei fizice, contrar faptului că prevederile art. 303 CC al RM, la



care de regulă fac trimitere CNPF și instanțele judecătorești, stabilesc expres responsabilitatea persoanelor juridice, stipulând că „neprezentarea sau prezentarea tardivă Comisiei Naționale a Pieței Financiare de către emitenți și participanții profesioniști la piața financiară nebancaară a dărilor de seamă stabilite de legislație și/sau prezentarea acestora în volum incomplet sau conținând informații neveridice se sancționează”.

Este important de reținut și aspectul de abordare eronată vizavi de faptul că instanța judecătorească, dar și CNPF, interpretează extensiv legea contravențională contrar alin. (2) al art. 5 al CC al RM, care stabilește expres că „interpretarea extensivă defavorabilă și aplicarea prin analogie a legii contravenționale sînt interzise”.

4. Despre obligațiunea persoanei juridice de a dezvălui public informația respectivă pe piața de capital. Piața de capital din Republica Moldova a fost guvernată de Legea cu privire la piața valorilor mobiliare, nr. 199-XIV din 18 noiembrie 1998, pînă cînd la 11.07.2012 a fost aprobată Legea privind piața de capital, nr. 171 din 11.07.2012, publicată la 14.09.2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193-197, și care, în conformitate cu alin. (1) al art. 147 “Intrarea în vigoare”, stabilește că “prezenta lege intră în vigoare la 12 luni de la data publicării”. Astfel, piața de capital și entitățile care activează în cadrul ei, începînd cu 14.09.2013, sînt guvernate de prevederile noii legi.

Conform art. 118 alin. (1) lit. c) și d) al Legii nr. 171 din 11.07.2012 privind piața de capital, care stabilește dispozițiile generale despre dezvăluirea informației, obligațiunile de dezvăluire a informației “nu se aplică emitenților ale căror valori mobiliare, deși anterior au constitu-

it obiectul unei oferte publice, în prezent nu întrunesc caracteristicile unei oferte publice, precum și emitenților ale căror valori mobiliare, deși anterior au fost admise spre tranzacționare pe piața reglementată sau în cadrul MTF, în prezent sînt retrase de pe piața reglementată sau din cadrul MTF”.

Astfel, societățile pe acțiuni care nu sînt emitenți ale căror valori mobiliare constituie caracteristicile unei oferte publice sau/și valorile mobiliare ale cărorora sînt retrase de pe piața reglementată, precum și de pe piața sistemelor multilaterale de tranzacționare (MTF), sau/și au bilanț negativ (capital social negativ, unde pe fiecare acțiune nu există capital suficient, dar există datorii), aceste societăți pe acțiuni nu sînt publice și deci nu suportă obligațiunea de a publica/prezenta rapoartele lor financiare largului public.

Totodată, pornind de la faptul că CNPF este autoritatea de supraveghere a pieței de capital [8] și, prin definiție, cunoaște situația reală a societăților pe acțiuni, constatăm că CMPF nu aplică prevederile legislației în vigoare în vederea asigurării acoperirii financiare a valorilor mobiliare emise de emitenți, aplicînd măsuri de clarificare/suținere/sancționare față de societățile cu valori mobiliare care au lichiditate zero sau/și cu caracteristici de spălare a activelor, sau/și grevare cu obligațiuni financiare considerabile, sau/și cu o circulație redusă/neacceptată pe piețele de valori reglementate (bursiere) sau la MTF.

Totodată, reieșind din cele expuse și în conformitate cu prevederile alin. (1) lit c) și d) al art. 118 din Legea nr. 171 din 11.07.2012 privind piața de capital, astfel de societăți care nu sînt publice nu sînt obligate să dezvăluie informația în modul în care această procedură este stabilită de legislația în vigoare numai

pentru un anumit tip de emitenți – societăți pe acțiuni publice.

5. Privind obligațiunea CNPF de a se conforma rigorilor legale.

Trebuie de atenționat asupra faptului că CNPF, începînd cu data intrării în vigoare a Legii privind piața de capital (14 septembrie 2013), urma a se conforma prevederilor art. 147 alin. (15) al Legii nr. 171 din 11.07.2012 privind piața de capital, care stabilește expres că “actele normative ale Comisiei Naționale se aplică în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei legi”.

Aceasta, în opinia noastră, vizează și “Instrucțiunea CNPF cu privire la conținutul, modul de întocmire, prezentare și publicarea a raportului anual asupra valorilor mobiliare ale societăților pe acțiuni”, aprobată prin Hotărîrea CNPF nr. 18/10 din 14.05.2010, care pînă în prezent nu este modificată pentru a corespunde noilor reguli ale pieței de valori, precum și noilor cerințe legale vizavi de raportarea efectuată de societățile pe acțiuni din Republica Moldova.

De asemenea, în contextul celor menționate, acceptînd că există și situații în care societățile pe acțiuni publice au încălcat anterior regulile de prezentare a informației, raportînd CNPF necomplet sau/și nedeșfășurat sau/și eronat, considerăm că CNPF urmează a se conduce la adoptarea deciziilor sale și de prevederile alin. (3) și (4) ale art. 3 al CC al RM, care stabilește expres că „fapta care, printr-o lege nouă, nu mai este considerată contravenție nu se sancționează, iar sancțiunea stabilită și neexecutată anterior intrării în vigoare a noii legi nu se execută” și „dacă legea nouă nu mai prevede o anumită categorie a sancțiunii, sancțiunea de o astfel de categorie, stabilită și neexecutată anterior intrării în vigoare a noii legi, nu se mai execută”.

Concluzii. Considerăm nece-



sar a menționa oportunitățile și condițiile care, pe lângă faptul că sînt importante, constituie aspectul de fond și de drept pentru dezvoltarea pieței de valori:

1. CNPF trebuie să stea la straja intereselor și drepturilor acționarilor, asigurînd o supraveghere prudentă și profundă a pieței de capital din Republica Moldova, dar și aplicînd eficient și nefraudulos norma legală.

2. CNPF urmează a se conforma noilor rigori și cerințe legale, perfectînd baza normativă în vigoare privind societățile pe acțiuni, elaborînd și implementînd noi reguli și cerințe care să se coreleze cu noua legislație a pieței de capital – Legea nr. 171 din 11.07.2012 privind piața de capital;

3. Politica de stat pe piața de capital trebuie să fie stabilă, previzibilă și prudentă, în vederea asigurării dezvoltării accelerate a pieței de valori, fiind necesară elaborarea unei strategii de dezvoltare a pieței de capital din Republica Moldova, armonizate inclusiv la normele de drept ale Uniunii Europene.

4. CNPF urmează să constate prin actul său normativ că societățile pe acțiuni care nu cad sub cerințele de a fi considerate publice trebuie să fie supravegheate fără invocarea unor cerințe suplimentare, care vor fi exagerate

și inutile, precum ar fi auditul extern, publicarea în presă etc.

5. Constituirea unor piețe de capital reglementate și a sistemelor multilaterale de tranzacționare necesită un cadru normativ adecvat și stimulator pentru a tranzacționa sigur și în termene restrînse valorile mobiliare emise de emitenți (inclusiv emitenții publici), fiind o primă sarcină de reglementare a pieței de capital a CNPF – autoritatea de stat abilitată cu competențele depline în conformitate cu prevederile Legii privind Comisia Națională a Pieței Financiare, nr. 192-XIV din 12.11.1998.

Referințe bibliografice

1. Instrucțiunea CNPF cu privire la conținutul, modul de întocmire, prezentare și publicare a raportului anual asupra valorilor mobiliare ale societăților pe acțiuni, aprobată prin Hotărîrea CNPF nr. 18/10 din 14.05.2010.

2. Legea privind societățile pe acțiuni, nr. 1134-XIII din 02.04.1997.

3. Societatea pe acțiuni are un capital de 500 mii lei și un număr de acționari mai mare de 50 persoane.

4. Art. 82 alin. (2) și art. 89 alin. (5) din Legea privind societățile pe acțiuni, nr. 1134-XIII din 02.04.1997.

5. Instrucțiunea CNPF cu privire la conținutul, modul de întocmire, prezentare și publicare a raportului anual asupra valorilor mobiliare

ale societăților pe acțiuni, aprobată prin Hotărîrea CNPF nr. 18/10 din 14.05.2010.

6. Societățile pe acțiuni. www.financiar.md

7. Alin. (3) al art. 382 din Codul contravențional indică: „Citarea se face în așa fel ca persoana chemată să primească invitația cu cel puțin 5 zile înainte de data cînd ea trebuie să se prezinte în fața autorității respective”.

8. Așa precum prevede expres lit. g) a art. 443 CC al RM.