

Cristina Popa,
doctorandă

Universitatea de Stat din Moldova

ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA PRIN PRISMA LEGISLAȚIEI ÎN VIGOARE ȘI A DOCTRINEI DE SPECIALITATE

Rezumat. Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului. Guvernul are rolul de a asigura funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului național economic și social, precum și racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condițiile promovării intereselor naționale. În exercitarea atribuțiilor, se conduce de programul său de activitate, aprobat de Parlament.

Cuvinte cheie: guvern, putere executivă, prim-ministru, miniștri.

Introducere. Executivul constituie la etapa actuală punctul central al exercițiului puterii, devenind motorul promovării reformelor în domeniul vieții sociale, economice, culturale, relații externe etc. Mai mult ca oricând, sunt valabile cuvintele lui J.J. Rousseau potrivit cărora dacă puterea legiuitoare este inima statului, puterea executivă este creierul care pune toate părțile în mișcare, vorbe ce exprimă o concluzie anticipată a realităților constituționale, politice, economice și nu numai referitoare, în general, la executiv și, în particular, la guvern, potrivit cărora rolul acestora a crescut în primul rând în detrimentul legislativului [1, p. 1].

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

Rezultate obținute și discuții. În viziunea autorului Costache Gheorghe guvernele sunt, în principal, organe de impulsionare și de acțiune, capabile să elaboreze o politică și să o materializeze. Ele sunt elementele motor și dinamic al oricărui sistem politic, care trebuie privite ca adevărați autori și realizatori ai politicii naționale [2, p. 145].

Poziția privilegiată a guvernului se explică prin aceea că el este mai puțin numeros decât parlamentul, ceea ce asigură o legătură mai strânsă între factorii de influență din guvern, resursele financiare ale statului sunt în mâinile guvernului, ceea ce face ca executivul să-și asume o anumită situație privilegiată în raport cu legislativul.

În funcție de sistemul constituțional al statului, "Guvernul" îmbracă denumiri diferite, cum ar fi: Guvern, Cabinet, Consiliu de Miniștri. Termenul de "cabinet" în sistemul politico-administrativ al statelor Uniunii Europene are în vedere, în majoritatea țărilor, Guvernul în sensul său restrâns, de membri ai Consiliului de Miniștri [3, p. 153].

În cel mai larg sens, prin guvern se înțelege totalitatea autorităților statului. Această accepție se regăsește în declarația americană de independență din 4 iulie 1776, care prevede: "Noi susținem <...> ca toți oamenii sunt creați egali, că ei sunt înzestrați de Creatorul lor cu anumite drepturi inalienabile, ca printre acestea sunt: Viața, Libertatea și dreptul la Fericire. Pentru apărarea acestor drepturi au fost instituite guverne între Oameni, care își derivă puterile chiar în consensul celor guvernați" [4]. Geneveta Vrăbii

subliniază că "Guvernul este un organ colegial care formează puterea executivă – dar nu numai – alături de șeful statului – președinte sau monarh, după caz" [5, p. 283]. Teodor Cârnaț definește noțiunea "Guvern" ca "fiind autoritatea centrală care organizează și coordonează întreaga activitate a puterii executive, care funcționează în baza votului de încredere acordat de Parlament" [6, p. 439]. Constituționalistul Alexandru Arseni definește "Guvernul" drept o instituție politică colectivă autonomă în cadrul puterii executive, legitimitatea constituțională a cărei activitate de asigurare a politicii interne și externe a statului și exercitării conducerii generale a administrației publice este confirmată prin votul de încredere acordat de Parlament [7, p. 19]. Iar în viziunea cercetătorilor de drept administrativ guvernul prin natura sa "este expresia puterii executive a statului, fiind cea mai importantă autoritate publică prin intermediul căreia se asigură legătura dintre diferite autorități ale administrației publice care formează sistemul administrației publice" [8, p. 324].

Autorul român Bogdan Michael Ciubotaru [9, p. 7–8] susține că doctrina a evidențiat triplul înțeles al acestei noțiuni. Astfel, într-un sens foarte larg, Guvernul desemnează totalitatea organelor politice ale statului, inclusiv parlamentul. Vorbim de guvernământul Statelor Unite, Franței, Angliei pentru a desemna ansamblul instituțiilor lor politice. Într-un sens mai puțin larg, Guvernul reprezintă totalitatea organelor care formează puterea executivă, adică pe șeful statului plus cabinetul ministerial [10, p. 308]. De pildă, potrivit Constituției Olandei [11], Regele împreună cu miniștrii formează Guvernul, dar primul-ministru și miniștrii sunt numiți și revocați prin decret regal. Miniștrii alcătuiesc Consiliul de Miniștri, prezidat de către primul-ministru.

În sens restrâns, Guvernul semnifică, în regimul parlamentar, acea parte a puterii executive formată din ansamblul miniștrilor (Cabinetul [12, p. 1001]), cu excluderea șefului statului, care este responsabilă în fața parlamentului și care dispune, în cele mai multe cazuri, de putere efectivă.

Aceste ultime două înțelesuri au o răspândire mare în vorbirea curentă, dar și în limbajul dreptului public.

După modalitățile de constituire sau de funcționare a executivului, ca urmare a jocului democratic se disting mai multe tipuri de guvern:

a) majoritar – este alcătuit de un partid care a câștigat majoritatea voturilor electoratului;

b) de coaliție – executivul reunește reprezentanți ai diferitelor formațiuni politice în scopul obținerii unei majorități favorabile în parlament;

c) minoritar – executivul nu dispune de majoritatea parlamentară.

O altă clasificare prevede alte categorii de Guvern:

a) monist – executivul monist pot fi de două categorii: unipersonale și colegiale. Executivul monist unipersonal se întâlnește în cadrul regimului prezidențial al Statelor Unite ale Americii, în cadrul căruia președintele este ales în urma votului universal al poporului. Președintele plenitudinea puterii executive, este șeful administrației și comandantul forțelor armate, conduce politica

internă și externă a țării. Președintele, de jure, nu are dreptul de inițiativă legislativă, însă are doar dreptul de a atrage atenția asupra măsurilor legislative ce necesită a fi adoptate sau modificate. În schimb el are dreptul de veto asupra actelor legislative, ceea ce îi conferă posibilitatea de a influența conținutul actului legislativ.

Executivul monist colegial este specific Elveției, respectiv el este reprezentat de un organ colegial – Consiliu federal (guvern) format dintr-un număr de șapte membri care au fost aleși de adunarea federală (parlamentul Elveției). Fiecare din membrii Consiliului federal este responsabil de conducerea unui departament (similar ministerului). Specific executivului monist colegial este că consiliul federal nu are un șef, deoarece toți membri acestuia au drepturi absolut egale. Reprezentarea pe plan extern a impus necesitatea alegerii unui președinte și vicepreședinte al Confederației din rândul membrilor consiliului federal. Durata mandatului președintelui și vicepreședintelui este de un an, această funcție exercitându-se rotativ pe durata unui an, fără posibilitatea ca aceiași persoană să exercite funcția de președinte sau vicepreședinte al confederației în anul următor.

b) dualist – Guvernul dualist este format din două componente de bază: Guvernul care este responsabil în fața parlamentului și Șeful statului. Republica Moldova a optat pentru un Guvern dualist. Șeful statului poate fi un monarh ereditar, cum este cazul Marii Britanii, Belgia, Danemarca, Olanda, Spania etc. sau un președinte care este ales în urma sufragiului universal în cazul republicilor semi-prezidențiale sau printr-un vot indirect în cadrul republicilor parlamentare. În cadrul executivului dualist executivul este bicefal și pe lângă șeful statului este și guvernul. Guvernul este un organ colegial, în fruntea căruia se află un prim-ministru, membrii guvernului nu pot ocupa alte funcții remunerate în cadrul altor autorități. În cadrul regimurilor parlamentare în care șeful statului este ales de un organ reprezentativ atribuțiile acestuia sunt mai reduse în comparație cu guvernul.

Rolul principal al Guvernului constă în realizarea politicii interne și externe a statului. Termenul politică externă semnifică: totalitatea obiectivelor și a acțiunilor pe care și le asumă un stat pe planul relațiilor internaționale; totalitatea metodelor și a mijloacelor prin care statul acționează pentru realizarea obiectivelor asumate [13, p. 1506]. Deci realizarea politicii interne a Guvernului vizează organizarea și administrarea acelor atribuții prevăzute de lege care vizează activități la nivel național printre care: crează condiții pentru stabilirea și asigurarea suveranității economice și politice a Moldovei; elaborează concepția dezvoltării social-economice a republicii; programul și mecanismul trecerii la economia de piață; realizează colaborarea economică cu țările lumii în condițiile dezvoltării relațiilor contractuale, formării infrastructurii de piață, integrării general-europene și mondiale [14].

Termenul politică externă semnifică: totalitatea obiectivelor și a acțiunilor pe care și le asumă un stat pe planul relațiilor internaționale; totalitatea metodelor și a mijloacelor prin care statul acționează pentru realizarea obiectivelor asumate [15, p. 1605]. Realizarea politicii externe a statului ce revine Guvernului se referă printre alte următoarele activități: poartă tratative și ia parte la negocieri, acordă împuterniciri pentru inițierea negocierilor și semnarea tratatelor, încheie tratate internaționale și asigură îndeplinirea lor; stabilește relații multilaterale între Republica Moldova și state străine, organizații internaționale; asigură schimbul de informație, de studenți și specialiști etc.

Concluzionând cele enunțate mai sus putem defini Guvernul drept, autoritate publică centrală care în temeiul dispozițiilor constituționale execută și aplică legile, iar în ansamblu asigură realizarea politicii interne și externe a statului.

Investitura guvernului. Prin investitură se înțelege complexul de acte și fapte juridice, cu procedurile corespunzătoare prevăzute de

Constituție, care definesc legalitatea și fundamentează legitimitatea instalării unei echipe guvernamentale [16, p. 163].

Procedura de inițiere și investire în funcție a guvernului aparține șefului statului. Astfel procedura de investitură presupune patru etape procedurale bine definite: desemnarea de către Președintele Republicii Moldova a unui candidat pentru funcția de prim-ministru; solicitarea de către candidatul pentru funcția de prim-ministru a votului de încredere al Parlamentului; acordarea votului de încredere de către Parlament asupra programului de guvernare și listei membrilor viitorului guvern; numirea Guvernului de către Președintele Republicii Moldova.

1. *Desemnarea de către Președintele Republicii Moldova a unui candidat pentru funcția de prim-ministru.* Autoritatea competentă de a desemna candidatul la funcția de prim-ministru este șeful statului. Respectiv, Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru (art. 98 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova). În același timp art. 146 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului prevede că după consultarea majorității parlamentare Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat la funcția de Prim-ministru. Din câte vedem asistăm la două reglementări diferite, deoarece reglementările constituționale prevăd că Președintele Republicii Moldova trebuie să consulte fracțiunile parlamentare (pe toate), în timp ce regulamentul Parlamentului prevede consultarea doar a majorității parlamentare. Evident că acest conflict de reglementări urmează a fi soluționat în favoare normelor constituționale, deoarece ele au o forță juridică superioară. În același timp art. 146 alin. (1) al Regulamentului Parlamentului urmează a fi modificat în vederea ajustării lui la prevederile constituționale. Scopul consultărilor cu fracțiunile parlamentare la prima vedere pare a fi acela de a alege un candidat cât mai bun, cu toate că adevăratul scop al consultărilor parlamentare este de a se asigura de sprijinul fracțiunilor parlamentare în acordarea votului viitorului primului-ministru. În cazul în care nici un partid nu deține majoritate parlamentară, unica soluție pentru asigurarea cvorumului de voturi necesar votării candidatului la funcția de prim-ministru este: formarea unei alianțe parlamentare, care însă nu va avea membri în cadrul viitorului guvern (în acest caz vom avea un guvern minoritar) sau formarea unei coaliții de guvernare, în cadrul căruia partidele participante la coaliție vor avea proprii membri în viitorul guvern.

În opinia academicianului Ion Guceac dreptul președintelui statului de a numi candidatul la funcția de prim-ministru este un drept discreționar al acestuia, astfel el nu este obligat să țină cont de viziunile exprimate de fracțiunile parlamentare. Constituția nu prevede anumite condiții pe care trebuie să le întrunească candidatul la funcția de prim-ministru, drept rezultat, Președintele este liber în alegerea candidatului [17, p. 400].

2. *Solicitarea de către candidatul pentru funcția de prim-ministru a votului de încredere al Parlamentului.* Potrivit art. 98 alin. (1) și (2) din Constituție, candidatul desemnat pentru funcția de Prim-ministru este unica persoană autorizată să formeze lista viitorului Guvern, dar și unica persoană împuternicită să ceară Parlamentului acordarea votului de încredere pentru cele două elemente obligatorii ale investiturii. De aici rezultă că persoana desemnată este liberă în opțiunile sale atât la elaborarea programului de activitate al Guvernului, cât și la formarea întregii liste a Guvernului. Cu toate acestea pe bună dreptate afirmă profesorul Arseni Alexandru că în cazul în care candidatul la funcția de prim-ministru are acoperire parlamentară din partea unei singure fracțiuni, el va întocmi programul și lista consultând doar această formațiune. Iar în cazul în care majoritatea parlamentară este constituită dintr-o alianță, candidatul va fi obligat să consulte și să țină cont de opiniile întregii coaliții [18, p. 225].

Candidatul pentru funcția de Prim-ministru, în termen de 15 zile de la desemnare, cere votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului. Programul de activitate al unui Guvern reprezintă planul de activitate cuprinzând etapele propuse pentru o anumită perioadă; expunerea scrisă a principiilor, a țelurilor urmărite și a mijloacelor preconizate pentru realizare, or, programul de activitate nu este altceva decât programul național de guvernare în care sunt materializate programele partidelor de guvernare [19, p. 45]. Programul de activitate al Guvernului se dezbate în ședința Parlamentului, cu respectarea prevederilor Regulamentului Parlamentului. Astfel, lista Guvernului va fi supusă dezbaterii Parlamentului după prezentarea raportului Comisiei juridice pentru numiri și imunități; la cererea Prim-ministrului, Biroul permanent va înscrie cu prioritate pe ordinea de zi chestiunile privind acordarea votului de încredere întregii liste a Guvernului și programului lui de activitate [20].

3. *Acordarea votului de încredere de către Parlament asupra programului de guvernare și listei membrilor viitorului guvern.* Decizia de a investi sau nu Guvernul aparține în exclusivitate Parlamentului, iar prin exprimarea votului de încredere și respectiv aprobarea direcțiilor politicii interne și externe a statului se va transpune spre realizare platforma electorală a partidului majoritar, iar în caz de coaliție parlamentară programul de activitate al Guvernului va cuprinde elemente din platformele electorale ale partidelor de coaliție. Votul de încredere acordat de Parlament vizează întreg programul de activitate al Guvernului, precum și componența în ansamblu a Guvernului. Prin acordarea votului de încredere de către Parlament Guvernul dobândește legitimitate. În cazul neacordării votului de încredere, procedura de investiție se reia, Președintele Republicii organizând noi consultări politice, în vederea desemnării unui nou candidat, fiind posibilă chiar desemnarea aceleiași persoane, în absența vreunei interdicții constituționale în acest sens.

4. *Numirea Guvernului de către Președintele Republicii Moldova.* De menționat, că șeful statului numește Guvernul ca rezultat al aprobării acestuia de către Parlament prin acordarea votului de încredere asupra Programului de activitate și a întregii liste a Guvernului. Prin urmare, potrivit normelor constituționale citate, Președintele nu poate refuza numirea Guvernului, ea trebuie să fie conformă exigențelor ce rezultă din votul de încredere acordat de Parlament [21]. După acordarea votului de încredere Guvernului de către Parlament (art. 82 alin. (1) din Constituție), Președintele Republicii Moldova nu este în drept să nu numească Guvernul, fie că este sau nu este de acord cu componența nominală a Guvernului, fie pentru alte motive. Or, decizia opțională a Președintelui Republicii Moldova în problema numirii Guvernului, care a primit votul de încredere al Parlamentului, ar fi în contradicție cu prevederile art. 82 alin. (1) din Constituție, care îl obligă să emită actul de numire a Guvernului. Neexercitarea atribuțiilor constituționale de către Președintele țării ar conduce în acest caz la încălcarea principiului separației și colaborării puterilor în stat, stipulat de art. 6 din Constituție.

Numirea Guvernului de către Președinte poartă un caracter solemn, astfel în termen de trei zile de la data numirii Guvernului, Prim-ministru, viceprim-miniștrii, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui Republicii Moldova, jurământul al cărui text este prevăzut la art. 79 alin. (2) din Constituție.

În viziunea noastră o carență legislativă constituțională este faptul că Constituția Republicii Moldova nu prevede termenul în care șeful statului urmează să numească Guvernul, termen ce se calculează de la data acordării votului de încredere de către Parlament, însă Curtea Constituțională consideră că acest termen urmează să fie rezonabil și în nici un caz nu trebuie să afecteze

intrarea Guvernului în exercițiul funcțiilor sale, în general, și al funcțiilor de conducere generală a administrației publice, în special. După părerea noastră textul constituțional ar trebui să prevadă termenul exact de numire a Guvernului de către Președinte. În acest context *de lege ferenda* propunem completarea art. 98 alin. (4) din Constituție cu următoarea prevedere “în termen de 7 zile calendaristice”, respectiv art. 98 alin. (4) al Constituției va avea următorul conținut “În baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul în termen de 7 zile calendaristice”.

De asemenea trebuie să menționăm faptul că Parlamentul, prin votul acordat, și-a exprimat doar încrederea în acest program, încredere pe care oricând o poate retrage, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, dacă motivele pentru care ea a fost acordată la investiție au dispărut ulterior. Astfel putem concluziona că activitatea Guvernului este “dependentă” de Parlament și acesta va activa atât timp cât este susținut de majoritatea parlamentară.

Efectul neacordării votului de încredere Guvernului poate fi dizolvarea Parlamentului, acesta putând fi dizolvat de Președintele Republicii, în termen de 45 de zile de la prima solicitare, în cazul respingerii a cel puțin două solicitări de investiție. În situația în care Guvernul nu a obținut votul de încredere al Parlamentului după prima votare nimic nu îl împiedică de Președintele statului de a numi aceiași persoană la funcția de prim-ministru, deoarece Constituția nu prevede careva restricții în acest sens, cu toate că Președintele are dreptul discreționar de a numi o altă persoană în calitate de candidat la funcția de prim-ministru.

Durata mandatului guvernului depinde de durata mandatului parlamentului, dacă parlamentul nu va recurge la retragerea votului de încredere acordat guvernului.

Structura Guvernului. Art. 97 din Constituția [22] Republicii Moldova prevede că Guvernul este alcătuit din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștrii, miniștrii și alți membri stabiliți prin lege organică. Pentru coordonarea activității interne a Guvernului și în scopul aprobării proiectului ordinii de zi a ședințelor Guvernului, se formează Prezidiul Guvernului din care fac parte Prim-ministrul și viceprim-miniștrii.

Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce îi revin, iar în cazul în care Prim-ministrul este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele Republicii Moldova va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar. Membrii Guvernului: poartă răspundere pentru sferile de activitate ce le-au fost încredințate și pentru activitatea Guvernului în ansamblu; participă la examinarea chestiunilor în cadrul ședințelor Guvernului și ale Prezidiului său; pot prezenta Guvernului propuneri cu privire la examinarea chestiunilor ce țin de competența lor, pot iniția elaborarea unor hotărâri și ordonanțe ale Guvernului. Toți membrii Guvernului dețin funcții de demnitate publică.

Funcția de membru al Guvernului și împuternicirile membrului Guvernului încetează în cazul demisiei, revocării, incompatibilității funcției sau decesului.

– demisia reprezintă un act unilateral al membrului Guvernului, prin care acesta renunță la funcția deținută. Cererea de demisie urmează a fi prezentată primului-ministru și se aduce la cunoștința președintelui țării;

– revocarea reprezintă actul prin care un membru la Guvernului este înlăturat din funcție. Membrul Guvernului este obligat să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu bună-credință, iar neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a sarcinilor de serviciu constituie temei de revocare din funcție. Potrivit art. 23 alin. (3) al legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică [23] neexecutarea sau executarea

necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție. Temeiul și cauzele revocării sau eliberării din funcție din motive imputabile demnitarului se vor indica în actul administrativ corespunzător. Procesual, revocarea se realizează de către Președintele Republicii, la propunerea Prim-ministrului, în cadrul procedurii de remaniere guvernamentală;

- incompatibilitatea funcției – ministrul nu este în drept: să dețină o oricare altă funcție în organele autorităților publice centrale și locale; să se încadreze în organele de conducere a unităților comerciale; să practice activitate de întreprinzător personal sau prin terțe persoane; să dețină o altă funcție retribuită, cu excepția activității științifico-pedagogice;

- deces – reprezintă încetarea din viață a membrului Guvernului.

Funcționarea și atribuțiile Guvernului. În exercitarea atribuțiilor sale Guvernul se conduce de programul său de activitate, aprobat de Parlament. Convențional funcțiile guvernului pot fi clasificate în două categorii: funcția executivă în calitate de funcție principală și funcția legislativă în calitate de funcție secundară. Autorul român Cristian Ionescu a identificat următoarele funcții ale guvernului pe care acesta trebuie să le realizeze în vederea îndeplinirii programului său de activitate:

- funcția de strategie, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a programului de guvernare;

- funcția de reglementare, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar realizării obiectivelor strategice;

- funcția de administrare, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

- funcția de reprezentare, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern;

- funcția de autoritate de stat, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniul economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului [24, p. 238].

În activitatea sa Guvernul se călăuzește de Constituție, de celelalte legi ale Republicii Moldova, de decretul Președintelui Republicii Moldova și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte; pornește de la principiile democrației, legalității și utilității sociale; asigură colegialitatea și răspunderea personală a membrilor Guvernului în procesul elaborării, adoptării și realizării hotărârilor; asigură transparența în procesul elaborării și adoptării hotărârilor, dispozițiilor și ordonanțelor; asigură exercitarea principiilor științifice de administrare, ține seama de experiența mondială în sfera construcției de stat și o aplică.

Ședințele Guvernului se desfășoară după caz, dar nu mai rar decât o dată pe trimestru. Ședințele Guvernului sunt prezidate de Prim-ministru sau de unul din viceprim-miniștri. Ședințele sunt deliberative, dacă la ele participă majoritatea membrilor Guvernului. Ședințele Guvernului au caracter public, încă prin decizia primului ministru ședințele Guvernului pot fi declarate închise. La ședințele Guvernului în care se examinează avize asupra proiectelor de acte legislative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputați sau de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia se invită autorul. Invitația de participare la ședința Guvernului, care va include data, ora și locul în care se va desfășura, precum și documentele relevante se remit în scris de către Cancelaria de Stat cu cel puțin 48 de ore înainte de ședință. Neprezentarea autorului nu împiedică examinarea avizului asupra proiectului de act legislativ.

Guvernul asigură transparența activității sale. În acest scop, Guvernul, din oficiu sau la inițiativa cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate, dispune, în conformitate cu legea, consultarea publică a proiectelor de acte ale Guvernului care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). Guvernul plasează pe pagina web oficială stenogramele ședințelor sale publice și alte acte vizând activitatea executivului.

Actele Guvernului. Constituția prevede actele ce pot fi adoptate de Guvern, având în vedere că acesta exercită conducerea generală a politicii interne și externe a statului. Astfel legiuitorul a fost preocupat de reglementarea constituțională a actelor juridice ce pot fi adoptate de Guvern atât în vederea asigurării executării legilor adoptate de parlament, cât și în materia rezervată guvernului de a emite acte, inclusiv în cazul delegării legislative. Trebuie de menționat faptul că nici Constituția, nici alte legi nu prevăd dreptul ministerelor și a altor autorități publice de a adopta acte juridice. Ministerele au o anumită competență materială, însă aceste acte (instrucțiuni, regulamente etc.) sunt emise în scopul de ași exercita atribuțiile ministeriale. Actele emise de ministere nu trebuie confundate ce actele emise de Guvern.

În vederea executării prevederilor constituționale și a atribuțiilor ce rezultă din legea cu privire la Guvernul acesta adoptă hotărâri și ordonanțe. În acest context, enunțăm că actul normativ este actul juridic, emis de Guvern în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice [25].

În mod comparat potrivit art. 108 alin. (1) din Constituția României republicată, "(1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. (2) Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. (3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta. (4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică instituțiilor interesate".

În cele ce urmează vom analiza actele guvernului prin prisma reglementărilor legale ale Republicii Moldova.

1. Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor. Hotărârile de Guvern pot fi adoptate în orice domeniu, reieșind din faptul că legea îi acordă Guvernului o competență materială generală. Hotărârile Guvernului sunt acte normative subordonate legii, care sunt adoptate în scopul executării legilor, respectiv hotărârile de guvern nu pot stabili reguli noi altele decât cele stabilite de lege, reieșind din faptul că executivul nu are competență normativă primară, ci doar o competență normativă secundară.

Articolul 12 al legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale deciziile Guvernului care au caracter normativ sau o importanță generală se elaborează sub formă de hotărâre. Proiectul de hotărâre a Guvernului se elaborează sub formă de:

- a) act care conține norme de drept pentru exercitarea atribuțiilor sale și pentru organizarea executării legilor;

- b) act privind modificarea, completarea sau abrogarea actului sau actelor emise anterior;

- c) act cu privire la extinderea sau limitarea actului uneia sau mai multor norme în vigoare;

- d) act de unificare (consolidare) a unor acte în vigoare într-un act unic nou;

e) act de interpretare a unei norme din actul normativ;

f) act de aprobare a proiectelor de legi și decrete ale Președintelui Republicii Moldova.

Problemele care necesită o reglementare detaliată se elaborează, de regulă, sub formă de proiecte de regulamente, instrucțiuni, statute, reguli, care urmează a fi aprobate prin hotărâre de Guvern.

Hotărârile de Guvern se adoptă cu votul majorității membrilor Guvernului.

2. Ordonanțele se emit în condițiile articolului 1062 din Constituție. În literatura de specialitate delegarea legislativă este privită ca un mecanism de colaborare între Parlament și Guvern, în virtutea căruia Guvernul este investit cu dreptul de a emite ordonanțe. Ordonanțele sunt actele normative cu putere de lege ordinară adoptate de Guvern în temeiul unei legi de abilitare a Parlamentului. Potrivit art. 30al Legii cu privire la Guvern întru realizarea programului său de activitate și în temeiul art.1062 din Constituție, Guvernul adoptă ordonanțe în conformitate cu legea specială de abilitare. Legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe se adoptă de Parlament, la cererea Guvernului, pentru o perioadă definită. În lege se indică domeniile și data până la care pot fi emise ordonanțele. În cazul în care prin legea de abilitare se cere aprobarea ordonanțelor de către Parlament, Guvernul, concomitent cu proiectul ordonanței, examinează și proiectul legii privind aprobarea ordonanței și îl prezintă Parlamentului spre adoptare în termenul stabilit de legea de abilitare.

Deci ordonanțele Guvernului sunt acte normative cu putere de lege ordinară, adoptate într-o anumită perioadă de timp și în domeniile care nu fac obiectul legilor organice. Ordonanțele se semnează de Prim-ministru și se contrasemnează de ministrii care au obligația punerii lor în aplicare, în procedura stabilită în articolul 30 al legii cu privire la Guvern pentru hotărârile Guvernului.

Spre exemplu art. 82 al Constituției Regatului Spaniei prevede: Delegarea legislativă trebuie acordată Guvernului în mod expres pentru o materie anume și pentru o perioadă determinată. Delegarea legislativă încetează în momentul publicării de către Guvern a normei corespunzătoare. Ea nu poate fi considerată acordată în mod tacit sau pentru o perioadă nedeterminată. Cu atât mai puțin, subdelegarea către alte autorități distincte de Guvernul propriu, nu poate fi autorizată [26].

3. Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului. Dispozițiile emise de primul ministru nu au caracter normativ.

Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de ministrii care au obligația punerii lor în executare: hotărârile privind executarea bugetului, utilizarea împrumuturilor și creditelor interne și externe, desfășurarea reformelor financiar-economice și sociale, administrarea proprietății publice – respectiv de ministrul finanțelor, ministrul economiei; hotărârile cu privire la asigurarea securității statului, ordinii publice, capacității de apărare, activitatea Forțelor Armate – respectiv de ministrul afacerilor interne și de ministrul apărării; hotărârile privind politica externă – de ministrul afacerilor externe; hotărârile privind exercitarea de către Guvern a dreptului de inițiativă legislativă, elaborarea programelor de activitate legislativă aprobarea proiectelor de legi și prezentarea lor Parlamentului spre examinare – respectiv, de ministrul justiției; hotărârile cu caracter complex, care reglementează funcționarea diferitelor ramuri ale economiei naționale – se contrasemnează, la decizia Prim-ministrului, de către un ministru responsabil pentru punerea acestora în aplicare.

Hotărârile și ordonanțele Guvernului, cu excepția celor care conțin secret de stat, se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în termen de 10 zile de la data adoptării sau

emiterii. Hotărârile și dispozițiile Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul acestora, dar care nu poate precede data publicării lor.

Încetarea mandatului. Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament. Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau pe durata de timp de până la validarea alegerilor noului Parlament, îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

Guvernul are dreptul să demisioneze din proprie inițiativă. Demisionarea Prim-ministrului conduce la demisionarea Guvernului în componență deplină. Cererea de demisie a Prim-ministrului și a întregii componente a Guvernului se prezintă Parlamentului, care se pronunță asupra ei. Guvernul își dă demisia în cazul în care: Parlamentul și-a exprimat neîncrederea în Guvern conform art. 106 și 1061 din Constituție; Prim-ministrul a demisionat sau a decedat; a fost ales un nou Parlament (la prima lui ședință).

De asemenea, Parlamentul, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, poate exprima vot de neîncredere Guvernului. Inițiativa de declarare a neîncrederii Guvernului poartă un caracter colectiv, nefiind posibil inițierea acestei proceduri de către un număr mai mic de deputați decât cel prevăzut de lege. Exprimarea neîncrederii Guvernului se hotărăște cu votul majorității deputaților printr-o moțiune de cenzură. Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului se supune dezbaterii în prima zi de ședință plenară a săptămânii următoare datei depunerii. Moțiunile de cenzură se adoptă cu votul majorității deputaților aleși. Exprimarea neîncrederii Guvernului se hotărăște cu votul majorității deputaților.

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

Concluzii. În concluzie putem evidenția următoarele trăsături ale Guvernului:

1) *este un organ central al administrației publice*, care asigură exercitarea politicii interne și externe a statului. Guvernul se caracterizează prin poziția pe care o deține în raport cu organele de specialitate ale administrației publice. Din acest punct de vedere, el apare ca fiind organul de conducere și coordonare a organelor centrale și de specialitate, precum și, cu respectarea principiului autonomiei și a descentralizării serviciilor publice, a organelor locale ale administrației publice [27]. Așadar, Guvernul este deasupra organelor administrației publice, pentru că numai având această calitate, poate exercita conducerea generală a administrației publice. Reieșind din cele relatate supra Guvernul: conduce, coordonează și controlează activitatea ministerelor, a altor autorități administrative centrale; stabilește funcțiile ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale celor din subordinea sa; exercită controlul legalității și oportunității activității ministerelor, altor autorități administrative centrale și a organelor din subordine, având competența de a abroga hotărârile și ordinele ilegale ale miniștrilor, conducătorilor altor organe din subordine; coordonează și exercită controlul asupra activității organelor administrației publice locale, creând condiții pentru funcționarea autoadministrării;

2) *este un organ executiv*, deoarece activitatea sa ține de organizarea aplicării și aplicarea concretă a legilor;

3) *este un organ colegial*, caracter care rezultă din componența sa (investirea guvernului este colectivă și nu individuală și este legată de un program de guvernare, care se raportează la un întreg și nu la componentele lui), din modul de lucru (el lucrează numai

în ședințe), precum și din modul de adoptare a actelor juridice de competența sa [28, p. 112], or, caracterul colegial al Guvernului rezidă în coparticiparea tuturor membrilor săi la procesul de luare a deciziilor, care se adoptă cu majoritatea voturilor. Guvernul nu poate acționa decât ca un tot. Altminteri, coeziunea și coerența, de care depind eficiența politicii sale, ar fi compromise [29, p. 243];

4) este un organ cu competență materială generală, reieșind din faptul că dispune de largi competențe ce țin de realizarea competențelor administrative ale statului. Potrivit art. 10 al Legii cu privire la Guvern chestiunile generale ce țin de competența Guvernului sunt:

a) promovează în viață legile Republicii Moldova, decretele Președintelui Republicii Moldova și exercită controlul asupra executării hotărârilor și ordonanțelor Guvernului;

b) stabilește funcțiile ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale celor din subordinea sa, asigură întreținerea autorităților administrației publice centrale în limitele mijloacelor financiare aprobate în acest scop de Parlament;

c) coordonează și exercită controlul asupra activității organelor administrației publice locale ale Republicii Moldova;

d) realizează programele dezvoltării economice și sociale a republicii, creează condiții pentru funcționarea autoadministrării;

e) conduce organele de apărare a teritoriului, securității Republicii Moldova și a cetățenilor ei;

f) asigură promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova.

Deci rațiunea fundamentală a Guvernului o reprezintă asigurarea realizării liniilor politice interne și externe ale țării, încorporate în programul de guvernare acceptat de Parlament, ceea ce, în planul juridicului, înseamnă inițierea de proiecte legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, vegherea ca toate autoritățile administrației publice să acționeze cu operativitate și profesionalism în respectarea Constituției și a legii [30, p. 363]. Deci Guvernul este cel ce asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului. Concluzionând putem afirma că în prezent, asistăm la o creștere a rolului executivului în cadrul puterilor în stat, deoarece Guvernul este unica autoritate care transpune în practică politica internă și cea externă a statului.

Referințe bibliografice:

- Șaramet O. Dimensiunea constituțională a executivului. Rezumatul tezei de doctorat. Brașov, 2010, p. 1.
- Costache Gh. Statul de drept: între teorie și realitate. Chișinău, Asoc. Avoc, 2000, p. 145.
- Apostol Tofan D. Drept administrativ, vol. I, ediția 2. București: C.H. Beck, 2008, p. 153.
- Declarația de independență a Statelor Unite ale Americii din 04.07.1776 [Resursă electronică]. – Accesați modul : <http://ru.scribd.com/doc/94180711/declaratia-sua#scribd>.
- Vrabie G., Organizarea politică-etatică a României, vol. 2: Drept constituțional și instituții politice, Cugetarea, Iași, 1999, p. 283.
- Cirnaț T. Drept constituțional. Chișinău: Print-Caro, 2010, p. 439.
- Arseni Al. Poziția puterii executive în cadrul sistemului separării puterilor. Revista Națională de Drept, 2013, № 10, p. 19.
- Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V., Drept administrativ, Chișinău, 2012, p. 324.
- Ciubotaru B.M. Rezumatul tezei de doctorat Organizarea și funcționarea Guvernului României prin prisma legislației în vigoare și a practicii politice. București, 2009, p. 7–8.
- Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I. București: LuminaLex, 1998, p. 308.
- Constituția Olandei adoptată la 17 februarie 1983 [Resursă electronică]. – Accesați modul : <https://constitutii.files.wordpress.com>.
- Hauriou A., Gicquel J. Droit constitutionnel, 7ème édition. Paris, Éd. Montchrestien, 1980, p. 1001.
- Dicționar explicativ ilustrat al limbii române, Editura Arc, Gălbănuș, Chișinău, 2007, p. 1506.

- Legea cu privire la Guvern. № 64-XII din 31.05.1990. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova 131-133/1018 din 26.09.2002.
- Dicționar explicativ ilustrat al limbii române. Chișinău, Arc, 2007, p. 1506.
- Constantinescu M., Iorgovan A. ș.a. Constituția României revizuită. Comentarii și explicații. București, All Beck, 2004, p. 163.
- Guțac I. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău, Tipografia Centrală, 2004, p. 400.
- Arseni Al. Legitimitatea puterii de stat – principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan. Monografie. Chișinău, CEP USM, 2015, p. 225.
- Popa V. Autoritățile publice le Republicii Moldova. Compendium privind structura, organizația și reșterea funcționării. Chișinău, TISH, 2004, p. 45.
- Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului. № 797-XIII din 02.04.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, № 50-237, 07.04.2007.
- Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova № 15 din 23.03.1999. Monitorul Oficial al Republicii Moldova № 39-41/25 din 22.04.1999.
- Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, № 1.
- Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. № 199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova № 194-196/637 din 05.10.2010.
- Ionescu C. Regimul politic în România. București: All Beck, 2002, p. 238.
- Legea № 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, MO № 208-210 din 03.10.2003.
- Constituția Regatului Spaniei [Resursă electronică]. – Accesați modul : <https://constitutii.files.wordpress.com>.
- Țurcan S. Comentariul capitolului VI al Constituției republicii Moldova, Guvernul (partea I) [Resursă electronică]. – Accesați modul : <http://studiijuridice.md/revista-nr-1-2-2011/comentariul-capitolului-vi-al-constitutiei-republicii-moldova-%E2%80%9Eguvernul-partea-i>.
- Prisacaru V. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Ediția III-a. București: LuminaLex, 2002, p. 112.
- Constantinescu M. ș.a. Constituția României, comentată și adnotată. București: Regia Autonomă "Monitorul Oficial", 1992, p. 243.
- Iorgovan A. Tratat de drept administrativ, vol. I, ediția III-a. București, București, 2001, p. 363.

Попа К. Организация и функционирование правительства Республики Молдова сквозь призму действующего законодательства и доктрины специальности

Аннотация. Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства, осуществляет общее руководство публичной администрацией и является ответственным перед парламентом. Правительство обязано обеспечивать сбалансированное функционирование и развитие национальной социально-экономической системы, а также приведения ее в соответствие со всемирной экономической системой в условиях продвижения национальных интересов. При исполнении полномочий оно руководствуется своей программой деятельности, утвержденной парламентом.

Ключевые слова: правительство, исполнительная власть, премьер-министр, министры.

Popa K. Organization and operation of the government of the Republic of Moldova in the light of applicable legislation and the doctrine of specialty

Summary. Government carries out domestic and foreign policy of the state, the general management of public administration and is accountable to Parliament. The Government aims to ensure balanced functioning and development of the national economic and social, as well as its connection to the world economic system, while promoting national interests. In the exercise, it is guided by its work program, approved by Parliament.

Key words: government, executive power, prime minister, ministers.