

ASPECTELE PUTERII JURIDICE A ACTULUI NORMATIV-JURIDIC PREVĂZUTE DE LEGEA REPUBLICII BELARUS NR.361-3 DIN 10.01.2000

Oleg POALELUNGI, Parascovia POALELUNGI

Universitatea de Stat din Moldova

În pofida faptului că cadrul juridic național este în concordanță cu cel al Uniunii Europene, procesul de armonizare a legislației trebuie să fie unul continuu pentru a face față schimbărilor permanente generate de evoluția vieții. În această ordine de idei, oportunitatea de a lua drept puncte de reper unele reușite în domeniul elaborării actelor normativ-juridice observate la statele din vecinătate racordează legislația Republicii Moldova la un regim de legalitate cât mai perfect. În acest context, autorii întreprind o tentativă de a comenta articolul 10 al Legii Republicii Belarus nr.361-3 din 10.01.2000 consacrat puterii juridice a actelor normativ-juridice din această țară. Tot aici vor fi generalizate componentele ce caracterizează puterea juridică a actului normativ-juridic și abordate problemele teoretice care au persistat în acest domeniu, fiind creionate căile de soluționare a acestora. Chiar de la început este propusă definiția fenomenului putere juridică a actului normativ-juridic elaborată de autori, în același context fiind descrisă și definiția pe care a propus-o legiuitorul bielorus. Este descris rolul prevederilor legale ce țin de domeniul puterii juridice. În contextul puterii juridice a actului normativ-juridic este pe larg abordată problema privind obligativitatea actului juridic. Sunt readuse în atenție unele aspecte ce vizează conflictul de norme și prioritatea actelor normativ-juridice, inflația legislativă și evenimentele juridice. În final sunt formulate concluzii care formează viziunea autorilor asupra tematicii abordate.

Cuvinte-cheie: *putere juridică, puterea juridică a actului normativ-juridic, izvor al puterii juridice, fenomen social, fenomen social flexibil, flexibilitatea puterii juridice a actului normativ-juridic, act normativ-juridic, obligativitatea actului normativ-juridic, corelarea actelor normativ-juridice, funcționarea actului normativ-juridic, aplicarea actului normativ-juridic.*

ASPECTS OF LEGAL FORCE OF THE NORMATIVE-LEGAL ACT PROVIDED IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF BELARUS NO. 361-3 OF 10.01.2000

Despite of the fact that the legal framework is in line with the European Union law, harmonization process should be continuous to face constant changes that are generated by vital evolution. In this context, the opportunity to take as reference points some successes in drafting normative-legal acts seen in neighboring states connects the Moldovan legislation to a perfect legal regime. In this context, we will undertake certain measures related to Article 10 of the Law of the Republic of Belarus no.361-3 of 01.10.2000 that refers to the domain of legal power of normative-legal acts from this country. Also, here we will summarize the components that characterize the legal power of normative-legal act and theoretical problems that have persisted in this domain, as well as the remedies. From the beginning, it is proposed the definition of legal power of normative-legal act phenomenon, prepared by the author in the thesis, in the same context being described the definition proposed by Byelorussian legislature. It is described the role of the legal provisions related to the judicial power. In the context of legal power of the normative-legal act is widely explained the mandatory issue of the legal act. There are recalled some moments of conflict of norms and normative-legal acts priority, legislative inflation and legal events. Finally, the author concludes the paper with conclusions form its own view on the topic addressed.

Keywords: *legal power, legal power of the normative-legal act, source of the legal power, social phenomenon, flexible social phenomenon, flexibility of legal power of the normative-legal act, normative-legal act, the compulsory character of the normative-legal act, correlation of the normative-legal acts, functioning of the normative-legal act, application of the normative-legal act.*

Problema privind puterea juridică a actelor normativ-juridice a fost tratată de autori în mai multe publicații, unde se ajunge la concluzia că:

1. Puterea juridică este un fenomen social;
2. Puterea juridică este un fenomen social flexibil: a) ea poate fi examinată și redată cititorului din mai multe puncte de vedere (în funcție de sfera de acțiune a actului normativ-juridic, de categoria acestuia, de caracterul conținutului său normativ, de modul de adoptare etc.); b) puterea juridică variază ca intensitate în funcție de factorii ce o caracterizează, făcând ca actul normativ-juridic să fie considerat superior sau inferior în raport cu alte acte normativ-juridice din ierarhia legislației;
3. Izvorul puterii juridice se regăsește în factorii ce o condiționează (statutul și competența autorității publice);

4. Factorii ce condiționează puterea juridică a actului normativ-juridic condiționează și factorii caracteristici puterii juridice;
5. De regulă, izvorul puterii juridice este considerat și izvorul actului normativ-juridic;
6. Puterea juridică este un fenomen social caracteristic pentru actele juridice în formă de documente oficiale, de aceea ea mai este tratată drept calitate a actului normativ-juridic;
7. Puterea juridică oferă actului normativ-juridic în vigoare posibilitatea de a-și realiza energia juridică asupra relațiilor sociale;
8. Aplicarea corectă a actului normativ-juridic este posibilă numai în rezultatul corelării puterii sale juridice cu puterea juridică a altor acte normativ-juridice;
9. Numai actul normativ-juridic investit cu putere juridică este capabil să producă consecințe juridice.

Astfel, investigațiile în domeniu au permis elaborarea modelului teoretico-juridic privitor la noțiunea de **putere juridică a actului normativ-juridic**, aceasta fiind definită ca *un fenomen social, conținutul căruia variază în funcție de factorii ce o condiționează și caracterizează, fiind utilizată de autoritățile publice competente a valorifica actele lor juridice pentru ca acestea să funcționeze, să intre în corelație cu alte acte normativ-juridice, să producă consecințe juridice.*

Așadar, puterea juridică a actului normativ este un fenomen social, conținutul căruia variază în funcție de anumiți factori care fac puterea mai mare sau mai mică. Oscilarea puterii juridice pentru actul normativ juridic poate fi observată mai cu seamă în funcție de poziția ierarhică a organului care adoptă actul normativ-juridic în sistemul de autorități ale statului, de competența acestui organ, de forma actului, de formulările normative ce se află în act privitor la puterea sa juridică și la modurile de soluționare a coliziunilor juridice, de caracterul conținutului normativ al actului normativ-juridic etc.

Cunoscând aceste elemente teoretice, practicianul ușor le utilizează în procesul de aplicare corectă a unui ori altui act normativ-juridic. Cu părere de rău, aceste constatări rămân numai pentru doctrină. Altfel spus, pentru Republica Moldova legiuitorul nu a elaborat un act legislativ special cu denumirea „Legea cu privire la puterea juridică a actelor normativ-juridice”, normele căruia ar fi prevăzut tehnici legislative elaborate în baza cercetărilor efectuate și care ar fi contribuit esențial la reducerea timpului utilizat pentru elaborarea și aplicarea corectă a actelor normativ-juridice.

În același context vom menționa că legiuitorul nostru nu a mers nici pe calea includerii legițăților (regulilor de bază) puterii juridice a actelor normativ juridic în alte acte legislative, cum a procedat, de exemplu, legiuitorul bielorus când a adoptat Legea cu privire la actele normativ-juridice, nr.361-3 din 10.01.2000 [13]. În acest act legislativ, pe lângă modul de inițiere, elaborare, avizare, expertiză, redactare, interpretare și ieșire din vigoare a actelor legislative, este prevăzut un articol (articolul 10) având titulatura „Puterea juridică a actelor normativ-juridic”, consacrat exclusiv puterii juridice.

În primul alineat al articolului 10 legiuitorul declară că Constituția deține puterea juridică supremă în stat.

Cu toate că articolul 10 al Legii nr.361-3 din 10.01.2000 nu prevede noțiunea de putere juridică, aceasta poate fi găsită în articolul 1 al acestui act normativ, fiind definită ca o caracteristică a actului normativ-juridic exprimată prin obligativitatea aplicării acestuia la relațiile ce cad sub incidența sa, precum și capacitatea actului normativ-juridic de a se subordona în funcție de restul actelor juridice.

Analiza acestei definiții denotă că în Bielorusia puterea juridică a actului normativ-juridic este caracterizată prin două trăsături:

- 1) obligativitatea actului normativ-juridic pentru participanții la raporturile juridice reglementate de act;
- 2) capacitatea actului normativ-juridic de a corela cu alte acte juridice din sistemul legislației în vigoare.

Am menționat că puterea juridică a actului normativ-juridic este dependentă de mai mulți factori care direct sau indirect o influențează (organul emitent, competența acestuia, forma actului, sfera de acțiune, modul de adoptare etc.).

În esență, puterea juridică a actului normativ-juridic este considerată una din calitățile sale principale, deoarece, datorită ei, actul normativ-juridic este capabil să reglementeze relațiile sociale, să creeze consecințe juridice. Participanții la raporturile juridice au statutul de „participant” atât timp cât actul normativ-juridic este în putere.

Privitor la obligativitatea actului normativ-juridic pentru participanții la raporturile juridice reglementate de act, vom aminti că puterea juridică a actului normativ-juridic se exprimă în obligativitatea acestuia față de membrii organizației social-politice, indiferent de poziția socială a acestora și starea sănătății. Legea se adresează în mod logic tuturor acelor care fac parte din organizația juridică [1, p.233].

Tot la compartimentul obligativității vom accentua că obligativitatea executării o posedă toate actele normativ-juridice adoptate de organele competente, indiferent de categoria și poziția ierarhică a organului ce le-a adoptat, adică atât legea, cât și actele normativ-juridice subordonate legii sunt obligatorii pentru executare în aceeași măsură. Asemenea sugestie vine din definirea noțiunii de lege dată *lato sensu*, adică accepțiune care conferă denumirea de lege oricărui act normativ-juridic, indiferent de la cine emană [10, p.137; 9, p.277]. Altfel spus, obligativitatea caracterizează în măsură egală toate actele normativ-juridice, indiferent de gradul puterii juridice a actului.

La rândul său, obligativitatea actului normativ-juridic în cel mai direct mod depinde de puterea juridică a actului. Actul lipsit de putere nu se execută, nu este necesară respectarea acestuia. Și invers, actul normativ-juridic intrând în vigoare obține puterea juridică deplină, prevederile sale devenind obligatorii.

Obligativitatea actului normativ-juridic este o trăsătură caracteristică și pentru actele nenormative, adică pentru actele cu însemnătate juridică.

Obligativitatea actului normativ-juridic mai este denumită și *putere juridică*.

Obligativitatea este unul din aspectele puterii juridice, însă aceste noțiuni nu sunt identice. De exemplu, normele Codului muncii privitor la regimul de muncă sunt obligatorii pentru cei încadrați în câmpul muncii. Față de cei fără „serviciu” normele acestui act normativ-juridic nu sunt obligatorii, însă aceasta nu înseamnă că actul nu este în vigoare și nu e în putere.

Având în vedere aceste constatări doctrinare, vom presupune că legiuitorul bielorus, când a indicat că puterea juridică a actului normativ-juridic exprimă obligativitatea acestuia pentru participanții la raporturile juridice reglementate de act, s-a referit la actul care a parcurs toate stadiile legiferării și a intrat în vigoare conform regulilor stabilite, nefiind afectat de evenimente juridice [10, p.179-132]. Altfel spus, este obligatoriu numai actul adoptat de o autoritate a statului competentă în elaborarea actelor normativ-juridice prin prisma unei proceduri legale.

Urmează de menționat că uneori, pentru a deveni obligatoriu, fiindu-i asigurată buna sa funcționare, nu este suficient de a adopta actul printr-o procedură legală de organul competent. Pentru aceasta mai este necesar de a cunoaște care sunt semnele caracteristice ale puterii juridice în funcție de care aceasta variază pentru acel sau alt act normativ-juridic.

Deseori, caracteristica puterii juridice pentru actul normativ-juridic este specificată prin formulări normative și reguli privitor la modul de soluționare a coliziunilor juridice. Anume aceste procedee au fost folosite și de legiuitorul bielorus la fixarea puterii juridice pentru unele categorii de acte normativ-juridice în raport cu altele. Exemplu servesc alineatele articolului 10 al Legii nr.361-3 din 10.01.2000, care expres prevăd că, în cazul divergențelor dintre Constituție și lege, decret, ucaz sau alte categorii de acte normativ-juridice, va acționa Constituția.

Specific pentru Republica Belarus este fixarea faptului că în caz de divergență dintre decret și lege legea va avea prioritate numai atunci când competența de a emite decretul a fost acordată prin lege. Legea și decretul prezidențial bielorus au prioritate în raport cu hotărârile Parlamentului și cu hotărârile Sovietului de Miniștri al Republicii Belarus, ale Plenului Judecătorei Supreme, cu actele Procurorului General etc., însă actelor normativ-juridice ale acestor autorități publice și judiciare legea le acordă putere juridică superioară în raport cu actele ministerelor, Băncii Naționale a Republicii Belarus, ale organelor administrației publice locale și de dispoziție.

Tot prin formulare normativă care formează alineatul 6 al articolului 10 al Legii nr.361-3, Codul de legi este considerat cu putere juridică superioară în raport cu restul legilor.

Legiuitorul bielorus impune de a determina puterea juridică a statutelor, regulamentelor, instrucțiunilor și regulilor în funcție de puterea juridică a actului prin care se aprobă. În viziunea noastră, fixarea la nivel de lege a acestui moment este binevenită, deoarece cunoașterea sa devine accesibilă pentru majoritatea populației, ceea ce până în prezent (în cazul Republicii Moldova) o asemenea formulare putea fi întâlnită numai în doctrină.

Anterior în publicațiile noastre am menționat că puterea juridică a actului normativ juridic în cea mai mare parte este condiționată de poziția ierarhică în sistemul de autorități a organului ce adoptă actul normativ-juridic [6, p.23-27; 7, p.61-63] și de competența acestuia [5, p.40-45], constatări recunoscute în doctrina și legislația Republicii Moldova, precum și a țărilor din vecinătate [3; 11, p.14; 2, p.58]. De aceea, în articolul 10 al Legii Republicii Belarus nr.361-3 din 10.01.2000 se prevede că actul normativ-juridic adoptat de

organul ierarhic superior se va considera investit cu putere juridică superioară în raport cu actul adoptat de organul inferior. Tot aici legiuitorul bielorus a specificat importanța obiectului reglementării asupra puterii juridice a actului normativ-juridic, fixând că în cazul adoptării de acte normativ-juridice de către autorități publice de același nivel, prioritate va avea actul autorității care este special împuternicită pentru a reglementa relațiile în domeniul respectiv.

Transformările social-politice atrag după sine crearea mai multor organisme naționale și internaționale, a căror misiune este direcționată spre executarea funcțiilor interne și externe ale statului. Odată cu crearea lor, aceste organisme sunt investite cu multiple competențe, inclusiv cu cea de a adopta acte normativ-juridice. Numărul în continuă creștere de acte normativ-juridice afectează dimensiunea sistemului legislației. La rândul ei, dimensiunea legislației determină corectitudinea procesului de aplicare a legii, proces care în cea mai mare parte depinde de puterea juridică a actului normativ-juridic. În viziunea noastră, anume puterea juridică este principalul mijloc prin intermediul căruia statul își poate asigura o ordine în sistemul juridic, mai cu seamă în procesul de aplicare a acestor acte. De aceea, promovarea abordării puterii juridice la nivel de doctrină și că obiectiv al politicii de stat în condițiile actuale se impune ca strict necesară. În această ordine de idei, considerăm destul de actuală stipularea în Legea nr.361-3 a interdicției pentru subdiviziunile structurale de a adopta acte juridice cu conținut normativ dacă aceasta nu este prevăzut de lege, fapt care, considerăm, protejează statul de inflație legislativă [8, p.75-76].

În alineatul 9 al articolului 10 al Legii nr.361-3 din 10.01.2000 este stipulat că actul normativ-juridic nou dispune de o putere juridică mai mare în raport cu actul normativ-juridic adoptat (emis) de același organ pentru soluționarea întrebărilor identice.

Pentru Republica Moldova o formulare aproximativ identică se găsește în art.6 alin.(7) al Legii privind actele legislative, nr.780 din 27.12.2001, care prevede că „în cazul în care între două acte legislative cu aceeași putere juridică apare un **conflict de norme** ce promovează soluții diferite asupra aceluiași obiect al reglementării, se aplică prevederile actului posterior”. Observăm că legiuitorul autohton nu a condiționat aplicarea actului de organul emitent, așa cum a procedat legiuitorul bielorus. Aceasta se explică prin faptul că în Republica Belarus legiuitorul a adoptat numai un sigur act legislativ care prevede modul de adoptare a actelor normativ-juridice atât pentru organul legislativ al statului, cât și pentru cel executiv, anume: Legea cu privire la actele normativ-juridice ale Republicii Belarus, nr.361-3 din 10.01.2000. Pe când în Republica Moldova legiuitorul a adoptat două categorii de acte legislative, și anume: Legea privind actele legislative, nr.780 din 27.12.2001 [4] și Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr.317 din 18.07.2003 [3], prin care a stabilit regulile de inițiere, elaborare, avizare, consultare publică, expertiză, redactare și emitere a actelor normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. În asemenea circumstanțe, când legiuitorul stipulează că „în cazul în care între două acte legislative cu aceeași putere juridică apare un **conflict de norme** ce promovează soluții diferite asupra aceluiași obiect al reglementării, se aplică prevederile actului posterior”, observăm că el din start are în vedere același organ, și anume: organul legislativ al statului, deoarece, conform art.2 al Legii Republicii Moldova nr.780 din 27.12.2001, **actele legislative** sunt acte adoptate de unica autoritate legislativă a statului în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Regulamentul Parlamentului, de alte reglementări în vigoare, și care **ocupă poziția cea mai înaltă în ierarhia actelor normative din Republica Moldova** [4].

În această ordine de idei, vom fi de acord cu similitudinea acestor formulări normative atât pentru Republica Moldova, cât și pentru Republica Belarus, însă vom specifica că aceste prevederi legale fac parte din categoria regulilor privind prioritatea aplicării actului normativ juridic sau din categoria normelor conflictuale (colizial juridice) [12 p.73-80] – reguli care reflectă numai unele aspecte ale puterii juridice, fără a exprima conținutul de bază al acestui fenomen.

De menționat că formulările normative ale legiuitorului bielorus, care prevăd reguli de soluționare a cazurilor de conflict de norme sau a celor privitor la prioritatea aplicării unui act normativ-juridic în raport cu altul, facilitează în mare măsură procesul de aplicare a legii. În caz contrar cel ce aplică legea în mod obligatoriu urmează să studieze, apelând la doctrină, factorii caracteristici ai puterii juridice ca fenomen social și să cunoască principalele trăsături care formează conținutul acestui fenomen. Altfel spus, regulile de soluționare a cazurilor de conflict de norme sau cele cu privire la prioritatea aplicării unui act normativ-juridic în raport cu altul sunt numai unii dintre factorii care caracterizează puterea juridică a actului normativ-juridic și care determină randamentul puterii juridice.

Cunoașterea particularităților de bază care formează esența puterii juridice a actului normativ-juridic e posibilă numai în baza unui studiu complex, iar prescrierile legale bazate pe asemenea studiu facilitează în mare măsură lucrul cu actele normativ-juridice.

Așadar, printr-o succintă expunere a viziunii privitor la particularitățile puterii juridice a actului normativ-juridic, putem concluziona:

1. Republica Belarus a apreciat la nivel de lege necesitatea fixării unor particularități ce țin de domeniul puterii juridice a actelor normativ-juridice.
2. Un asemenea mod de abordare a problemei privind puterea juridică prin intermediul actelor legislative oficiale creează pentru masele largi posibilitatea de a lua cunoștință de acest fenomen social.
3. Având în vedere că puterea juridică a actului normativ-juridic este unul dintre elementele-cheie la aplicarea corectă a actelor normativ-juridice, prevederile Legii Republicii Belarus nr.361-3 din 10.01.2000, în special ale articolului 10, facilitează nemijlocit activitatea celor competenți să elaboreze legi și să le aplice corect.
4. Cunoașterea de către cetățenii statului a legităților puterii juridice contribuie la realizarea uneia din premisele statului de drept.

Bibliografie:

1. GIORGIO del VECCHIO. *Lecții de Filosofie Juridică* / Traducere de Dragan J.C. București: Europa Nova. 354 p.
2. HLIPCA, P. Activitatea legislativă a statului: esență și particularități. În: *Legea și Viața*, 2008, nr.9, p.56-58.
3. Legea Republicii Moldova privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale organelor administrației publice centrale și locale, nr.317 din 18.07.2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr.2008-210/783.
4. Legea Republicii Moldova privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr.36-38.
5. POALELUNGI, O. Competența autorităților publice – unul din factorii ce condiționează puterea juridică a actului normativ-juridic. În: *Revista Națională de Drept*, 2013, nr.1, p.40-45.
6. POALELUNGI, O. Statutul autorității publice ca factor ce condiționează puterea juridică a actului normativ-juridic. În: *Revista Națională de Drept*, 2013, nr.6, p.23-27.
7. POALELUNGI, O. Unele forme de condiționare a puterii juridice a actelor normativ juridice. În: *Revista Națională de Drept*, 2010, nr.7-8, p.61-63.
8. POPESCU, G.G. *Corelația normelor juridice în sistemul de drept romano-german*. Teză de doctor în drept. Specialitatea: 12.00.01 – Teoria generală a dreptului; Istoria statului și dreptului; Istoria doctrinelor politice și de drept. Chișinău, 2009. 143 p.
9. RUSESCU, I. Controlul realizării actelor legislative. În: *Studii juridice universitare*. Universitatea Liberă Internațională din Moldova. Institutul de cercetări științifice în domeniul dreptului omului: Chișinău; 2009, nr.3-4. Anul II, p.227-284.
10. VIDĂ, I., ENACHE, M. Ierarhia legilor și evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare și data ieșirii din vigoare a legii. În: *Revista DREPTUL. LEX EXPERT* în colaborare cu Editura Universul Juridic, 2012, nr.7, p.116-127.
11. ВАСИЛЬЕВ, Р.Ф. *Правовые акты органов управления*. Москва: Издательство Московского университета, 1970. 107 с.
12. ВЛАСЕНКО, Н.А. *Коллизионные нормы в советском праве*. Иркутск: Издательство Иркутского университета, 1984. 99 с.
13. Закон Республики Беларусь „О нормативных правовых актах Республики Беларусь”. В: *Газета «Звезда»* от 2 августа 2000 г., №143-144. //base.spinform.ru/show_doc-fwx?rng=1837

Prezentat la 10.06.2015