LEGALITATEA, LIBERTATEA, DEMOCRAŢIA ŞI BIROCRAŢIA ÎN ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ

Ion GUCEAC

CZU: 342.9:352/354:321.6/.8 guceacion@gmail.com

În doctrina juridică, dar şi în viaţa cotidiană, au mai rămas probleme abordate din cele mai vechi timpuri, dar ale căror soluţii nu sunt încă unic determinate. Ori după cum se ştie, cele mai mari şi mai importante probleme ale vieţii sunt, toate, esenţialmente fără soluţie. Despre astfel de probleme se spune că nu vor putea fi niciodată rezolvate, ci doar depăşite. În categoria acestora putem include legalitatea, libertatea, democraţia şi birocraţia care, printre altele, reprezintă condiţii exterioare în care se realizează administraţia. Pentru societăţile contemporane, este caracteristic ca ,,în numele dialogului social, sub diverse forme şi în cele mai diferite domenii" din ce în ce mai mult cetăţenii, administraţiile, consumatorii, funcţionarii ... să se „afle asociaţi direct cu activitatea statului" [1, p. 29-33], ceea ce impune analiza ştiinţifică a acestui fenomen.

Subiectele invocate în titlul acestui demers sunt extrem de importante în condiţiile reformării şi modernizării Republicii Moldova, cu o democraţie constituţională fragilă, care are mare nevoie de un ansamblu de norme juridice bine gândite, care să asigure corectitudinea intervenţiilor statului în procesul de guvernare. Mai mult decât atât, legalitatea, libertatea, democraţia şi birocraţia se află într-un raport de interdependenţă, se limitează reciproc şi numai în ansamblu creează premisele necesare unei administraţii publice raţionale şi eficiente. În general, administraţia este concepută ca un fenomen complex, cu multe valenţe, cu o pătrundere în domenii care ţin de alte puteri şi autorităţi ale statului şi, mai ales, cu implicaţii în viaţa omului, de la naştere până la trecerea în lumea drepţilor. Autorul acestei interpretări, profesorul Verginia Vedinaş apelează la expresia ,,lumea drepţilor" pornind de la ideea că în viaţa de pe pământ are loc o anumită ,,strâmbătate" la care şi ,,administraţia, alături de justiţie, biserică şi celelalte puteri şi instituţii, este chemată să vegheze" [2, p. 13-16]. În opinia cercetătorilor, valorile tradiţionale ... sunt ameninţate în profunzimea lor de extraordinara rapiditate a evoluţiei socio-economice şi de presiunea exercitată de numeroasele nevoi materiale şi spirituale imediate [1, p. 30]. Pe acest fundal iau naştere noi şi noi forme de asociere ale cetăţenilor, diversitatea dar şi interdependenţa dintre ele generând conflicte, ceea ce atrage după sine ,,proliferarea" normelor juridice cu caracter de constrângere.

Trebuie să recunoaştem că administraţia publică este o formă specifică de conducere care nu poate fi considerat nici management, nici conducere social, nici autoconducere. Ea asigură evoluţia reciprocă a unor elemente complexe: teritoriul, populaţia, puterea la scara istoriei şi, prin aceasta presupune o abordare unică, ce-i aparţine în unanimitate, în ce priveşte analiza şi aprecierea elementelor sale în relaţiile

dintre ele şi, în acelaşi timp, cu mediul (cu lumea în proces de globalizare). Nu întâmplător prin „administrație publică” se înțelege activitatea care constă în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice [3, p. 27].

Este știut că în condiţiile actuale o atenţie sporită se acordă reglementării normative, îndeosebi prin intermediul legilor, multitudinii de aspecte ale activităţii vitale a omului. Este evident însă că problema nu se reduce doar la instituirea unor norme tipice; esenţa ei ţine de asigurarea executării adecvate şi aplicarea în practică a unor astfel de norme şi atingerea rezultatelor scontate. Iar aceasta înaintează pe primul loc legalitatea organizării şi funcţionării administraţiei publice. Dacă avem nevoie ca în societate să se instituie o ordine cât de puţin tolerabilă, asigurarea acesteia urmează a fi începută de la legalitatea comportamentului şi activităţii personalului, autorităților publice centrale şi locale, deoarece anume acestea din urmă trebuie să devină etalon în procesul de punere în ordine generală. În acest sens, ne raliem opiniei promovate în știința dreptului administrativ, în conformitate cu care într-o societate civilizată adminsitrația publică trebuie să fie subordonată dreptului, legii, care „îi stabilește obiectivele îi fixează limitele, îi impune respectul unor garanții” [3, p. 34].

Se recunoaște că avantajul „reglementării riguroase” a modului de desfășurare a raporturilor sociale ce apar în realizarea activităților statului este „de necontestat”. Afirmația este justificată prin faptul că „fie că este vorba de reglementarea raporturilor din interiorul aparatului statal, fie a celor care apar în relațiile cu mediul” dreptul oferă o „vastă gamă de posibilități de rezolvare”. În context se recomandă ca în cadrul reformei care și-ar propune „întărirea capacității administrative” să fie „pus la punct o nouă politică în ceea ce privește rolul și funcțiile dreptului” [1, p. 31]. Deocamdată însă, lucrurile merg chiar invers: caracterul de obligativitate al puterii se transformă în libertatea comportamentului acesteia, adică în samovolnicie şi anarhie.

În domeniul administraţiei publice, libertatea poate exista doar în limita normelor constituţionale, iar în raport cu anumite autorităţi publice centrale sau locale – în limita competenţei acestuia, unde şi ar trebui căutate resursele intelectuale, sociale şi materiale de realizarea acesteia. Probleme nu dintre cele mai simple apar în cazul căutării unor soluţii din punctul de vedere al raţionalităţii şi eficacităţii şi în raport cu procesul de democratizare a administraţiei publice. Democraţia este un fenomen vast şi multiaspectual, care în cel mai prost mod se exprimă în alegerea anumitor autorităţi ori persoane cu atribuţii publice, inclusiv în unele particularităţi fromale (mijloace de informare în masă „independete” existente din contul acţiunilor de publicitate). Toate cele menţionate, desigur că sunt necesare, dar principalul ţine de faptul că administația publică trebuie să se fundamenteze pe interesele poporului şi să asigure satisfacerea efectivă a acestora. Din aceste considerente, democratismul administrării publice se înregistrează nu numai în publicitate, informarea societăţii, întâlnirile cu cetăţenii etc., dar mai întâi de toate în sensul şi conţinutul hotărârilor şi acţiunilor

autorităţilor publice centrale sau locale şi rezultatele acestora exprimate în forma amenajării teritoriului şi bunăstării cetăţenilor.

Democraţia nu este în exclusivitate puterea poporului, dar şi binele acestuia. Dacă însă în calitate de criteriu de analiză şi apreciere a democratismului administrației publice în ultimii 30 de ani am lua starea teritoriului Republicii Moldova, nivelul de viaţă, aspectul demografic şi sănătatea populaţiei noastre, atunci democraţia noastră cu mare greu ar putea fi considerată drept un fenomen realizat. Ar fi mai just să discutăm despre paşii iniţiali, complicaţi şi contradictorii, şi despre o cale încă lungă şi plină de obstacole. Administrația publică va deveni democratică, atunci când poporul va dobândi încrederea în puterea de stat (în aparatul de stat) şi va intui în aceasta un mecanism de administrare intelectual şi moral.

Suntem impuşi să recunoaştem că o frână tradiţională în realizarea legalităţii, libertăţii şi democraţiei în administrația publică în versiunea optimă a acestora întotdeauna a constituit birocraţia. De exemplu, se afirmă că Max Weber era „de-a dreptul obsedat" de rolul birocrației, având în vedere imaginea acesteia ca o „carcasă a obedienței pentru generațiile viitoare" [4, p. 79-80]. Karl Marx considera birocraţia drept „*formalismul de stat* al societăţii civile"; „conştiinţa de sine a statului", „voinţa statului", „puterea de stat" ca o corporaţie. În viziunea acestuia birocraţia este … constrânsă să apere generalitatea imaginară a interesului particular, spiritul corporatist, pentru a apăra particularitatea imaginară a interesului general, propriul ei spirit [5, p. 274 și urm.].

În literatura de specialitate, s-a menționat că administrația este în „toate țările ... birocratică", aceasta acționând din „interiorul localurilor unde este instalată și unde personalul său este instalat în mici grupe, denumite birouri" [3, p. 37]. Într-adevăr, birocraţia (din limba franceză *bureau* – birou şi greaca: *kratos* – putere) reprezintă o formă determinată de realizare a puterii (mai întâi de toate a ceelei de stat), prin care are loc subrogarea intereselor şi voinţei organizaţiei, societăţii, cetăţenilor în ansamblu, intereselor şi voinţei unui grup de persoane.

Birocraţia evoluează în calitate de antipod al democraţiei şi în permanenţă o coboară până la aşa-numită maniabilă, adică subordonată ei. Pe parcursul unor veacuri, ea a dobândit abilităţi de camuflare, acoperire, deviere, crearea misterelor, mesianismului propriu, anturajului şi altor fantome pentru justificarea imuabilităţii şi importanţei sale. Încă Marx menționa că suprimarea birocraţiei nu este posibilă decât atunci când interesul general devine în realitate … un interes particular, „ceea ce nu este cu putinţă decât dacă interesul particular devine într-adevăr un interes general" [5, p. 276].

Recunoscând că pericolul birocrației este unul „serios", Ralf Dahrendorf consideră că aceasta poate să „paralizeze mijlocitorii între popor și putere. În aceste condiții, parlamentul devine o simplă „magherniță în care deputații își articulează speranțele și durerile, dar fără ca din aceasta să iasă ceva". În opinia autorului, o astfel de birocratizare a parlamentului prezentă „peste tot" descurajează poporul față de institu-

țiile politice și duce la apariția unor noi mișcări sociale .... [4, p. 81]. După cum afirma John Stuart Mill, acolo unde totul se face prin mijlocirea unei birocrații „nici un lucru căruia birocrația i se împotrivește cu adevărat nu se poate realiza” [6, p. 501].

Opiniile critice la adresa dreptului, în general, și a celui public, în special, se alimentează, așa cum se menționează în literatura de specialitate, din compartimentul birocratic, manifestat în unele sectoare ale administrației publice „alergice la o reformă” astfel cum aceasta ar fi concepută de literatura politică, juridică sau infrajuridică [1, p. 31]. Totuși, se recunoaște că birocratismul este propriu, fie că vrem sau nu, oricărei administrații dezvoltate, fiind variabil numai gradul și fiind necesară evitarea exagerărilor care au rezultat instaurarea unui regim birocratic” [3, p. 37-38].

Împărtășim opinia celor care consideră că în perspectiva excluderii birocrației ce atentează la drepturile și libertățile fundamentale ale omului, modernizarea și consolidarea administrației publice trebuie să se întemeieze inevitabil pe fortificarea dreptului public [1, p. 31]. Respingerea, sau ignorarea dreptului public, este văzută în reprezentarea deformată care exagerează deficiențele sistemului de drept care acceptă divizarea dreptului în public și privat, exagerându-se contrastele dintre aceste două mari segmente ale dreptului, mai ales că în ultimul timp acestea nu mai există în stare pură, ele aflându-se într-o stare de interdependență reciprocă.

Stilul de administrare reprezintă interacţiunea elementelor instituţionale şi a calităţilor individuale ale personalului, ca rezultat şi iau naştere actele şi acţiunile de administrare, inclusiv rezultatele social-utile ale acestora. Stilul menţionat în mare parte este determinat de măsura de racordare la legalitate, libertate, democraţie şi birocraţie, de greutatea şi rolul acestora în procesul de administrare publică. În același timp, societatea trebuie să conștientizeze importanța deosebită a dreptului în asigurarea transformării societății și promovarea progresului.

Referințe:

1. ALEXANDRU, I. Traversăm o criză a dreptului public? În: *Revista de Drept Public,* 2014, nr. 4.
2. VEDINAȘ, V. O speranță devenită realitate – Codul administrativ. În: *Revista de Drept Public,* 2018, nr. 2.
3. *Drept administrativ.* Coord. prof. I. ALEXANDRU. Brașov: Omnia Uni SAST, 1999.
4. DAHRENDORF, R. *Conflictul social modern.* Eseu despre politica libertății. București: Humanitas, 1996.
5. MARX, K. Contributii la critica filozofiei hegeliene a dreptului. În: MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Opere*. Vol. I. București: Editura de stat pentru literatură politică, 1957.
6. MILLER, D. *Enciclopedia Blackwel a Gândirii Politice.* București: Humanitas, 2000.

Comunicare elaborată în baza ***Proiectului instituțional „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului”*** *în cadrul Laboratorului de cercetare științifică „Drept Public Comparat și e-Guvernare”, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.*