CREAREA DREPTULUI: ÎNTRE LEGIFERARE ȘI NORMARE

CREATING LAW: BETWEEN LEGISLATING AND NORMING

CZU: 340.13 **DOI:** https://doi.org/10.59295/ssdoed2024.38

Matei LAZĂR[1]

ABSTRACT. *The article contains a brief study on the problem of creating law as a distinct activity of the state, in order to identify the essence of this activity and the ways to achieve it. In particular, in the article is analyzed the distinction between the lawmaking activity and the normative activity of the state, stressing the need to delineate and know in detail the legislative process and the normative process of the state authorities.*

Keywords: *law, creation of law, normative acts, lawmaking, legislative activity, regulation, normative activity.*

REZUMAT. *Articolul cuprinde un studiu succint asupra problemei creării dreptului ca activitate distinctă a statului, în vederea identificării esenței acestei activități și a modalităților de realizare. În special, se pune accentul pe deosebirea dintre activitatea de legiferare și activitate normativă a statului, subliniindu-se necesitatea delimitării și cunoașterii în detalii a procesului legislativ și a procesului normativ al autorităților statului.*

Cuvinte-cheie: *drept, creare a dreptului, acte normative, legiferare, activitate legislativă, normare, activitate normativă.*

Pentru orice stat de drept problema *creării dreptului* reprezintă sau trebuie să reprezinte cel puțin o problemă centrală de un interes major, întrucât anume de la ea pornește ordinea de drept din cadrul statului și a societății.

În esență, *crearea dreptului* presupune foarte succint *crearea normelor de drept*, *crearea dreptului pozitiv* sau *crearea actelor normative* ca izvoare ale dreptului. Desigur, în literatura de specialitate, atestăm și diferite definiții conform cărora *crearea dreptului* este înțeleasă ca: „o activitate procedurală organizată a organelor de stat, orientată spre crearea normelor de drept sau spre recunoașterea/sancționarea regulilor de conduită ce funcționează deja în societate” [1, p. 410]; „activitatea organelor de stat orientată spre adoptarea, modificarea sau abrogarea normelor juridice” [2, p. 297]; „o activitate desfășurată cu precădere de către autoritățile statului, orientată spre adoptarea, modificarea sau abrogarea normelor juridice” [3, p. 288]; „o activitate a organelor de stat și a funcționarilor acestora în rezultatul căreia voința poporului (a clasei, a grupului social) se transpune în lege, se exprimă într-un anumit izvor de drept și constă în elaborarea, modificarea și substituirea actelor normative” [4, p. 116].

[1] Matei LAZĂR, doctorand, Școala Doctorală Științe Juridice și Științe Economice, USM, https://orcid.org/0000-0002-2794-3514; mateilazar34@yahoo.com

Din toate aceste definiții, devine limpede că *crearea dreptului* presupune atât un proces, cât și rezultatul acestuia, materializat în acte normative intrate în vigoare. Pornind de la aceasta, trebuie să recunoaștem că *crearea dreptului* (numită și *elaborarea dreptului* [5, p. 339]) reprezintă o activitate a statului (numită de cele mai multe ori *activitate normativă* [5, p. 339; 6, p. 215]) prin care se realizează una din funcțiile fundamentale ale acestuia – *funcția legislativă* (celelalte două fiind: executivă și judecătorească). În acest sens, cercetătorii subliniază că *crearea dreptului* reprezintă una dintre cele mai importante funcții ale unui stat [7, p. 4].

Evident, nu putem nega acest fapt, de aceea pare straniu de ce foarte puțini cercetători sunt preocupați de problema *creării dreptului* ca subiect de cercetare științifică, în timp ce, în plan practic, autoritățile statului sunt activ și în continuu implicate în *activitatea normativă* a acestuia. În esență, acest moment denotă gradul insuficient de fundamentare științifică a activității normative a statului, ceea ce se răsfrânge destul de negativ în cele din urmă asupra calității actelor normative [8, p. 6]. Pe cale de consecință, susținem și noi necesitatea investigării complexe, aprofundate și continue a acestui subiect. Doar că interesul nostru științific se axează în mare parte pe identificarea și explicarea modalităților concrete de *creare a dreptului*, care la moment sunt menționate în doctrină în număr de două: *legiferarea* (*activitatea legislativă*) și *normarea* (*activitatea normativă*).

Așadar, în încercarea de a dezvolta acest subiect, ținem pentru început să precizăm esența *funcției legislative* a statului, care în literatura de specialitate, a fost definită după cum urmează: „activitatea statului care are ca obiect stabilirea de norme generale, de conduită umană, obligatorii şi cu aplicare repetată” [9, p. 39]; „edictarea de norme juridice, general obligatorii pentru întreaga societate şi pentru toate organele statului, a căror respectare este asigurată prin forţa de constrângere a statului” [10, p. 56]; „edictarea de norme juridice, obligatorii pentru subiectele de drept la care se referă, precum şi pentru executiv, care răspunde de asigurarea realizării legii, îndeosebi în calitate de titular al forţei de constrângere a statului, iar, în caz de litigii, şi pentru puterea judecătorească” [11, p. 29; 12, p. 155].

Pornind de la aceste definiții, se poate desprinde că *funcția legislativă* a statului este realizată prin intermediul *activității de legiferare* (*activități legislative* – e.n.), dată în competența unor autorități publice concrete [13, p. 31]. Evident, în acest caz vorbim despre Parlament, recunoscut la nivel constituțional ca fiind „unica autoritate legiuitoare a ţării” (art. 61 alin. (1) din *Constituția României* [14]) sau „unica autoritate legislativă a statului” (art. 60 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova* [15]).

În cea mai mare parte, teoria generală a dreptului promovează anume această idee. În acest sens, prof. N. Popa susține că „elaborarea normelor juridice, *crearea dreptului* are loc, în principal, prin *activitatea normativă* a organelor de stat, denumite „autorități legiuitoare”, „legiuitor” sau „legislator” [7, p. 215]. Interesant este că prin această afirmație, dl profesor nu reduce *crearea dreptului* doar la *activitatea*

normativă a autorității legiuitoare, întrucât subliniază că „în principal" această activitate revine acestei autorități. Prin urmare, *crearea dreptului* se realizează nu doar de către autoritatea legiuitoare.

Dincolo de aceasta, tot în materia teoriei generale a dreptului, se susține că „*funcția legislativă* este exercitată de Parlament, Guvern și alte organe centrale ale administrației publice stabilite prin lege și desemnate sub denumirea de *putere legislativă*. Aceste organe nu intervin, în același fel, în exercitarea *funcției legislative*, dar fiecare dintre ele are atribuții distincte, toate în ansamblu îndeplinind *funcția de legiferare*" [5, p. 338]. Este greu de acceptat în totalitate această afirmație, întrucât ea vădit contrastează cu norma constituțională citată mai sus, potrivit căreia Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a țării", anume el fiind și unicul exponent al puterii legislative a statului. Aceasta nu înseamnă însă că în activitatea de exercitare a *funcției legislative* a statului nu se implică și alte autorități ale acestuia, mai ales Guvernul (dar care este un exponent exclusiv al puterii executive), care au competențe destul de restrânse și concrete în acest sens (pentru detalii a se vederea V. Arnăut [16, p. 263]).

Într-o manieră asemănătoare opinează și prof. I. Craiovan, care susține că „*elaborarea normelor juridice* are loc în principal prin *activitatea normativă* a organelor de stat, mai ales în statul democratic, prin *activitatea normativă* a Parlamentului și a Guvernului, activitate ce se finalizează prin adoptarea de acte normative. În felul acesta, *activitatea normativă* este una din modalitățile fundamentale de realizare a activității de stat, a funcțiilor statului, este o activitate creatoare de drept, potrivit necesităților dictate de evoluția societății. *Activitatea normativă* a organelor statului se desfășoară în conformitate cu atributele, competențele pe care acestea le au și care sunt stabilite, în primul rând în Constituție și apoi și în alte legi" [17, p. 263].

Observăm în această afirmație că dl profesor atribuie *activitatea normativă* doar la două autorități ale statului: Parlamentul și Guvernul, competențele cărora în acest sens fiind reglementate de Constituție și alte legi. Evident, aceștia nu sunt singurii subiecți ai *activității normative,* după cum vom vedea mai jos. Un al alt moment important ce poate fi desprins din această afirmație este ideea că „*activitatea normativă* este una din modalitățile fundamentale de realizare a activității de stat, a funcțiilor statului". Astfel, obsevăm că în cazul dat *activitatea normativă* nu mai poate fi identificată cu o funcție distinctă, importantă a statului (adică cu *funcția legislativă*). Ea presupune un instrument folosit pentru realizarea altor funcții ale statului.

Așadar, pornind de la ideile desprinse din doctrina românească putem conchide că în cadrul acesteia, *activitatea creatoare de drept* sau *activitatea normativă* a statului ca categorii juridice sunt foarte difuz explicate. Dacă la nivelul teoriei generale a dreptului, acest moment pare a fi neobservabil (și, în linii generale, acceptabil), la nivelul diferitor ramuri de drept (în special, dreptul constituțional și dreptul administrativ) lucrurile stau cu totul altfel, întrucât în cadrul acestora deja este vorba despre competențe concrete ale diferitor autorități ale statului care au caracter normativ.

Din perspectiva dată, considerăm cu mult mai justă distincția realizată în lucrările științifice semnate de autori moldoveni și ruși, în care pentru desemnarea proceselor legate de *crearea dreptului*, adică a normelor juridice și a actelor normative ca izvoare formale ale acestora, sunt folosite două noțiuni de bază distincte – *legiferarea* și *normarea* [8, p. 4].

Noțiunea de *legiferare* se utilizează pentru desemnarea procesului general de adoptare a actelor juridice, indiferent de tipul acestora (de altfel, la fel ca și în doctrina românească [17, p. 263]), iar noțiunea de *normare* – doar pentru adoptarea actelor normative subordonate legilor [18, p. 49]. Totodată, unii autori consideră că, pentru legi și actele normative subordonate legilor, este bine venită folosirea termenului *legiferare,* iar, în cazul actelor adoptate de către organele municipale, de către conducătorii organelor neguvernamentale, persoanelor juridice, este favorabilă aplicarea termenului de *normare* [19, p. 47].

În pofida acestor păreri răzlețe, dominantă rămâne a fi distincția menționată mai sus. Astfel că a devenit tradițional (mai ales, în mediul academic rusesc) ca noțiunea de *activitate normativă* să desemneze activitatea ministerelor și autorităților administrației publice orientate spre adoptarea, modificarea sau abrogarea actelor normative cu caracter administrativ (subordonate legii), adică activitate normativă departamentală. Așadar, *crearea dreptului*, în funcție de semnificația actelor adoptate, cuprinde două segmente distince: *legiferarea* și *activitatea normativă (normarea)*. *Legiferarea* reprezintă procesul de creare a actelor legislative de către autoritatea legislativă supremă a statului (legiuitor), care presupune o procedură specială – etape ale procesului legislativ, în timp ce *normarea* prevede, la rândul ei, *activitatea normativă* a autorităților publice și a funcționarilor din cadrul acestora [20, p. 377].

Reflectând asupra acestor momente, putem conchide că *activitatea normativă* (normarea) nu poate și nici nu trebuie să fie redusă la *activitatea legislativă* (legiferarea) a statului, sau invers, cel puțin din câteva considerente [21, p. 117]:

- în primul rând, *activitatea legislativă* presupune, în sensul său strict, elaborarea și adoptarea legilor ca tip de distinct de acte normative, în timp ce *activitatea normativă* presupune elaborarea și adoptarea tuturor celorlalte acte normative care constituie izvoare de drept (de obicei acestea fiind acte administrative normative);
- în al doilea rând, *activitatea legislativă* poate fi realizată doar de către unica autoritate legiuitoare a țării, în timp ce *activitatea normativă* poate fi realizată de toate celelalte autorități ale statului cu competențe normative (din rândul cărora fac parte Guvernul, autoritățile publice centrale de specialitate, autoritățile publice locale etc.);
- în al treilea rând, pornind de la cele două momente, trebuie să recunoaștem că ambele tipuri de activități se realizează în mod diferit sub aspectul etapelor, regulilor procedurale, principiilor, termenilor, subiecților implicați etc.;
- în fine, un moment nu mai puțin important este că prin *activitatea legislativă* sunt create norme primare de drept, în timp ce prin *activitatea normativă* se asigură

doar cadrul normativ necesar pentru organizarea aplicării și aplicarea nemijlocită a normelor primare de drept. Pe cale de consecință, *activitatea normativă* poate fi verificată prin exercitarea controlului legalității de către puterea judecătorească, în timp ce *activitatea legislativă* poate fi supusă doar controlului constituționalității realizat de către Curtea Constituțională.

În concluzie, subliniem că atât *legiferarea (activitatea legislativă),* cât și *normarea (activitatea normativă)* se desfășoară în cadrul unor procese distincte: *procesul legislativ* și *procesul normativ*, care dispun de caracteristici și reguli distincte, cunoașterea cărora este extrem de necesară în perioada contemporană, când statul are o obligație extrem de importantă – asigurarea calității cadrului său normativ și a securității juridice a raporturilor sociale la nivelul societății.

Referințe bibliografice:

1. Венгеров А.Б. *Теория государства и права*. Москва, 2000. 528 p.
2. Матузов Н.И., Малько А.В. *Теория государства и права*. Москва, 2001. 776 p.
3. Балтаг Д. *Общая теория права*. Курс лекций. Кишинев: Centrul Editorial ULIM, 2009. 395 p.
4. Бужор В., Бужор Т. *Общая теория права и государства*. Кишинэу, 2003. 182 p.
5. Vonica R.P. *Introducere generală în drept.* București: Lumina Lex, 2000. 599 p.
6. Popa N. *Teoria generală a dreptului.* București, 1996. 334 p.
7. Costachi Gh., Butucea E. *Crearea dreptului în statul de drept.* În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2020, nr. 2, p. 4-9.
8. Костаки Г., Бутучя Е. *Правотворчество и нормотворчество: сущность и соотношение понятий*. În: Закон и жизнь, 2013, № 7, p. 6-10.
9. Monac C. *Parlamentul şi securitatea naţională.* Bucureşti: Regia Autonomă „Monitorul Oficial", 2006. 346 p.
10. Hlipcă P. *Activitatea legislativă a statului: esenţă şi particularităţi.* În: Legea şi Viaţa, 2008, nr. 9, p. 38-43.
11. Muraru I., Constantinescu M. *Ordonanţa Guvernamentală: doctrină şi jurisprudenţă.* Bucureşti: Lumina Lex, 2000. 175 p.
12. Muraru I., Tănăsescu E.-S. *Drept constituțional și instituții politice.* Ed. a 13-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2009. 290 p.
13. Arnăut V. *Legiferarea și funcția legislativă a Parlamentului.* În: Supremația Dreptului (Ucraina), 2017, nr. 4, p. 29-35.
14. *Constituţia României* din 21 noiembrie 1991 (revizuită în 2003). În: MO al României, nr. 233 din 21.11.1991. Republicată în MO, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

15. *Constituția Republicii Moldova,* nr. 1 din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial, nr. 1 din 12.08.1994 (versiune în vigoare la 14.01.2019).
16. Arnăut V. *Procesul legislativ: reglementări naţionale şi de drept comparat.* Teză de doctor în drept. Chişinău, 2019. 151 p.
17. Craiovan I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului.* București: All Beck, 2001. 384 p.
18. Москалькова Т.Н., Черников В.В. *Нормотворчество:* научно-практическое пособие. Москва: Проспект, 2011. 448 p.
19. Шамаров В.М. *К вопросу о содержании понятия «правотворчество» в учебной юридической литературе*. В: Вестник Екатеринского института, 2012, № 2 (18), p. 45-53.
20. Оксамытный В.В. *Теория государства и права*: Учебник. Москва, 2004. 511 p.
21. Lazăr M. *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului.* În: Scientific Collection «InterConf», (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, p. 112-118.