

---

## IMPACTUL POLITICILOR PUBLICE ASUPRA PROCESULUI DE TRANSFORMARE A DREPTULUI

*Ion GUCEAC\**

*Profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova,  
Facultatea Drept, Departamentul Drept Public*

---

### Abstract

*This article aims to identify the impact of public policy documents on the formal sources of law. From this perspective, we seek to outline our point of view in relation to these realities, which combine legal, social, and political aspects. The purpose of the research is to analyze how policy documents influence the process of normative creation. In this regard, we aimed to identify the instruments through which policy documents are transposed into legal norms, to determine the degree of alignment between political objectives and the content of subsequently adopted normative acts, to analyze the role of public authorities in the process of transforming policies into legal norms, and to identify potential effects of these policy documents on doctrine, jurisprudence, and governance as a whole. According to the study's findings, we observed that policy documents serve as tools for strategic planning and coordination of public authorities' actions, establishing objectives and priorities in various areas of public life. Although these documents do not have normative character and are not considered formal sources of law, they exert a significant influence on the drafting and application of legal norms. Consequently, we are inclined to regard policy documents as material sources of law, as they facilitate the identification of the political, social, and economic context that requires intervention by the competent authorities in adopting normative acts. While they do not produce direct legal effects, policy documents play an essential role in shaping and directing the evolution of law, serving as a bridge between political will, social needs, and their legal "form."*

**Keywords:** *law, policy documents, European integration, public policies, rule of law.*

---

\* E-mail: guceacion@gmail.com. Address: 67 M. Kogălniceanu Street, Block 2, MD-2009, Chisinau, Republic of Moldova ORCID: 0000-0002-9497-4628

## 1. Introducere

Prezența documentelor de politici în viața statului de drept contemporan a devenit o realitate incontestabilă. Totuși, există opinii potrivit cărora legislația noastră nu ține, în general, cont de dispozițiile acestor documente – opinie care, așa cum vom încerca să demonstrăm, nu reflectă în totalitate realitatea. În același timp, o problemă cu impact puternic în calea formării unei tradiții de valorificare a documentelor de politici constă în statutul juridic insuficient de clar al anumitor categorii de documente politice. Aceasta este cauzată de lipsa caracterului lor obligatoriu, de absența unui mecanism de punere în aplicare și de inexistența unei relații formal reglementate între diferitele tipuri de documente programatice.

Cercetarea modului în care documentele de politici influențează procesul de creație normativă presupune o abordare complexă, situată la intersecția mai multor științe juridice (teoria generală a dreptului, drept constituțional, legistica formală, drept administrativ etc.), dar și a științelor politice. Având drept scop analiza mecanismelor prin care documentele de politici influențează procesul de creație normativă și de aplicare a normelor juridice, am pornit de la ipoteza potrivit căreia documentele de politici pot fi incluse în categoria izvoarelor materiale ale dreptului (sau factorilor de configurare a dreptului), în sensul că ele definesc direcțiile majore de acțiune ale autorităților publice emitente, justificând și fundamentând intervențiile normative. Imperiosamentul acestui efort este demonstrat și de procesul de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană, unde politicile europene joacă rolul unor vectori principali de orientare a legislației naționale, asigurând astfel armonizarea cu dreptul european.

Pentru a surprinde mecanismele prin care politicile publice ajustează perspectivele de evoluție a dreptului, am utilizat o **metodologie complexă**, care îmbină metode tradiționale specifice domeniului cercetării juridice și metode interdisciplinare. Astfel, **metoda analizei documentare a fost utilizată pentru a** examina un set de documente de politici (strategii, programe planuri de acțiune), în scopul identificării gradului de concordanță între prevederile acestora și cele ale unor acte normative, inclusiv a nivelului de transpunere a politicilor în drept. **Metoda comparativă a permis evidențierea** similitudinilor și diferențelor în modul de integrare a documentelor de politici în procesul normativ în unele state membre ale Uniunii Europene. Prin aplicarea **metodei istorice**, am analizat evoluția documentelor de politici și a legislației aferente în Republica Moldova, începând cu anii 1990-1991. **Metoda analizei de conținut ne-a oferit posibilitatea să** examinăm conceptele din documentele de politici și actele normative, pentru a identifica conexiunile dintre acestea.

Baza empirică a cercetării a inclus mai multe documente de politici adoptate de diferite autorități ale Republicii Moldova; documente de politici europene relevante pentru țara noastră, acte normative (legi, decrete, hotărâri de guvern etc.),

rapoarte de implementare și evaluare a politicilor publice, opinii ale oamenilor de știință, precum și jurisprudența cu impact asupra domeniului de cercetare. În opinia noastră, rezultatele obținute în cadrul prezentei cercetări pot contribui la îmbunătățirea coerenței dintre politicile publice și reglementările juridice, precum și la perfecționarea procesului de fundamentare a proiectelor de acte normative prin argumente științifice, potrivit practicilor bune guvernări și principiilor dreptului european.

## 2. Solidaritatea dintre stat și drept

Statul și dreptul se află într-o relație funcțională complexă. Potrivit lui Giorgio Del Vecchio, statul reprezintă „centrul de iradiație al normelor care îl compun”<sup>1</sup>. După cum nu putem concepe existența dreptului în absența statului, nici puterea de stat nu poate exista fără drept. Statul există doar atât timp cât „exprimă ideea dreptului” și în măsura în care „constituția sa politică este reflexul constituției sociale...”<sup>2</sup>.

O importantă misiune istorică onorată de stat, potrivit lui Hans Kelsen, constă în aceea că acesta „produce dreptul... pentru a i se supune el însuși, adică pentru a se obliga și îndreptați prin propriul său drept”<sup>3</sup>.

În prezent, dreptul constituie cel mai eficient instrument de guvernare, atât în plan intern, cât și în relațiile externe ale statului. Prin intermediul normelor juridice, statul își exprimă voința în ceea ce privește scopurile, direcțiile și căile dezvoltării sociale. Prin conferirea caracterului normativ, această voință orientată spre progres devine obligatorie pentru autoritățile publice centrale și locale, pentru organizații, cetățeni și colectivitățile acestora, precum și pentru alți actori ai vieții sociale. Totodată, dreptul consacră organizarea statală însuși, delimitând competențele autorităților și creând premisele juridice necesare funcționării eficiente a tuturor componentelor aparatului de stat.

Fără îndoială, procesul de apariție a dreptului își are rădăcinile în componenta materială a vieții sociale. Asupra esenței sale exercită o influență directă situația politică și factorii socioculturali.

Totodată, dreptul se formează, în mare măsură, datorită eforturilor și rolului activ ale autorității statale, motiv pentru care se consideră că acesta este „o emanație a statului”<sup>4</sup>. Statul este, de asemenea, garantul protecției dreptului, al relațiilor juridice dominante în societate și al diseminării valorilor juridice în mediul social. Prin urmare, statul nu poate rămâne indiferent față de modul în care se realizează reglementarea juridică a relațiilor sociale și față de eficiența mecanismului său de funcționare. Mai mult, fiind generator al dreptului, statul are un profund interes

<sup>1</sup> Giorgio Del Vecchio, *Lecții de filosofie juridică*, Ed. Europa Nova, București, p. 282.

<sup>2</sup> Dănișor D.C., Dogaru I., Dănișor Gh., *Teoria generală a dreptului*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 98.

<sup>3</sup> Kelsen H., *Doctrina pură a dreptului*, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 339.

<sup>4</sup> Giorgio Del Vecchio, *Lecții de filosofie juridică*, Ed. Europa Nova, București, p. 282.

ca materia juridică să fie construită într-un mod optim, să fie asigurat un echilibru dialectic între instrumentele juridice (scopuri, metode, regimuri juridice, instituții de drept etc.), iar forța și potențialul dreptului să fie utilizate în strictă concordanță cu sensul și menirea sa veritabilă: de a reflecta, prin impactul normativ, nevoile reale de ordin economic, politic și social. Doar așa statul, privit ca o comunitate socială, poate asigura ca această comunitate să „fie constituită doar printr-o ordine normativă”<sup>5</sup>.

### 3. Relații de determinare reciprocă dintre drept și politicile publice

Actualmente, se constată o dificultate tot mai mare de a stabili o distincție clară între drept și politică. Nici principiul separației puterilor, nici alte criterii de diferențiere atribuite unor autorități nu oferă, în acest sens, o delimitare suficient de evidentă. Astfel, deputații care votează legile stabilesc și politica statului, judecătorii care pronunță sentințe, modulând condamnările în funcție de măsura de constrângere pe care o aplică, configurează, într-un anumit mod, și politica penală. Aceștia, alături de alți actori ai procesului de elaborare și realizare a dreptului, ajung la diferite constatări atunci când examinează aceste două noțiuni în paralel: unii vor plasa dreptul deasupra politicii, alții îl vor considera subordonat acesteia. În pofida acestor perspective, trebuie conștientizat că atât politica, cât și dreptul sunt două modalități de acțiune ale puterii: în timp ce în drept puterea se exprimă prin norme general obligatorii, destinate membrilor societății și a căror respectare este asigurată prin forța de constrângere a statului, în politică, puterea se exprimă prin decizii discontinue, orientate către îndeplinirea unor planuri strategice, pe care și le stabilește sieși. În acest context, este sugestivă afirmația profesorului francez Jean Carbonnier, potrivit căruia: „Dreptul este construcția navei, pe înțelesul tuturor, plutirea ei, dar nu și direcția, cârma”<sup>6</sup>.

Această interpretare a semnificației dreptului evidențiază necesitatea elaborării unei politici juridice a statului, fundamentate științific, care să permită utilizarea normelor de reglementare într-un mod optim, rațional și orientat către progresul societății. Doar în asemenea condiții, statul și organele sale vor dobândi capacitatea de a influența în mod abil o realitate atât de complexă precum dreptul, de a o gestiona și de a utiliza în mod eficient instrumentele juridice de reglementare.

În plus, justificarea unei abordări a domeniului juridic din perspectiva politicilor publice se întemeiază și pe postulatul potrivit căruia multiplele fațete ale tehnicii juridice nu răspund exclusiv unei logici interne proprii dreptului, ci și unor logici de natură socială și politică. De exemplu, interesul pentru activitatea de încadrare juridică a fenomenelor sociale este justificat în măsura în care aceasta permite „îmbrăcarea” intereselor sociale în dispoziții juridice menite să le asigure realizarea.

<sup>5</sup> Kelsen H., *Doctrina pură a dreptului*, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 341.

<sup>6</sup> Carbonnier J., *Sociologie juridique*, „Temis”, Paris, Presses Universitaires, 1978, p. 423, p. 32.

Politica juridică reprezintă un sistem de orientări oficiale ale statului, suprapus peste sistemul de drept, vizând sarcinile sale strategice și tactice, direcțiile și căile de dezvoltare.

Scopul unei asemenea influențe constă în asigurarea unei concordanțe cât mai profunde între drept și interesele statului: privind protejarea fundamentului ordinii constituționale, inviolabilitatea drepturilor și libertăților inalienabile ale cetățenilor, menținerea păcii sociale și consolidarea stabilității politice, economice și sociale în societate. Altfel spus, **în timp ce dreptul dezvăluie disputa forțelor sociale aflate în interacțiune într-un domeniu specific, cum ar fi cel al educației sau al sănătății, el reprezintă totodată un element central al mecanismelor de manifestare a puterii, reprezentând un indicator privilegiat al modului în care aceasta se construiește și se exercită, forma juridică fiind astfel „arhitectura” mesajului prin care se exprimă statul.**

Ideea de politică publică presupune, mai întâi de toate, existența unei politici elaborate de către autoritățile publice, materializată prin texte care constituie un program de acțiuni definit și prescris de acestea. În același timp, politica publică exprimă ideea unei conduceri de sus în jos, adică a unor dispozitive de reformă impuse unor grupuri sociale, concepute și puse în aplicare de statul aflat într-o poziție dominantă în raport cu alte forțe sociale.

În politica juridică se reflectă concepția statului asupra ordinii de drept, asupra modului de organizare a relațiilor sociale, precum și asupra principiilor și arhitecturii generale a spațiului juridic, atât în ansamblu, cât și în ceea ce privește componentele sale specifice. Aceste orientări vizează, în special, următoarele aspecte:

- determinarea principiilor reglementării normative pe baza cunoașterii legilor obiective ale formării și funcționării dreptului;
- stabilirea sarcinilor de principiu și a obiectivelor juridice imediate și de perspectivă, care trebuie atinse într-un interval de timp determinat;
- elaborarea mijloacelor de reglementare juridică prin care sarcinile și obiectivele propuse să fie realizate într-un mod optim;
- stabilirea unui sistem normativ adaptat necesităților unei reglementări eficiente a relațiilor sociale;
- determinarea responsabilităților, competențelor și rolului autorităților publice și al altor subiecți ai dreptului, precum și reglementarea modului de cooperare între aceștia;
- formarea unui mecanism de identificare a necesităților de reglementare juridică și instituirea unui sistem adecvat de monitorizare a acestora;
- formularea cerințelor esențiale aplicabile actelor normative și categoriilor lor;
- stabilirea direcțiilor și mijloacelor de integrare a realizărilor științei și tehnicii în activitatea de legiferare;
- definirea principiilor și metodelor de sistematizare a cadrului normativ;

- elaborarea unui mecanism de diseminare a informației juridice în societate;
- formarea unui sistem de selecție și pregătire a cadrelor capabile să soluționeze în mod calitativ sarcinile procesului de reglementare juridică a relațiilor sociale.

Politica juridică a statului își extinde influența asupra tuturor aspectelor reglementării juridice: de la elaborarea dreptului sub forma actelor normative până la asigurarea implementării acestora.

În acest context, în conținutul politicii juridice pot fi identificate mai multe direcții principale: elaborarea dreptului, aplicarea dreptului, protecția dreptului și interpretarea juridică.

Dintre acestea, direcția de elaborare a dreptului deține un rol important. Aceasta se explică prin faptul că actele normative reprezintă canalul eficient și firesc prin care se materializează energia potențială a dreptului. Toate celelalte forme de reglementare juridică sunt subordonate procesului de asigurare a punerii în aplicare a voinței statului, exprimată în aceste acte.

Scopul principal urmărit în acest proces constă în crearea unei baze legislative eficiente pentru desfășurarea activității umane, prin asigurarea unui echilibru dialectic în sistemul instrumentelor juridice – norme juridice, instituții juridice, drepturi subiective, obligații, interdicții, stimulente, sancțiuni, facilități etc.

Din acest motiv, politica juridică este adesea redusă, în mod eronat, la un ansamblu de concepții privind scopurile, direcțiile și mecanismul activității de legiferare, deși, în realitate, aceasta are un caracter mult mai complex.

#### 4. Evoluția politicilor publice în Republica Moldova

Procesul de formare a politicii juridice moderne în Republica Moldova a fost marcat de adoptarea Declarației de independență<sup>7</sup> și Declarației cu privire la suveranitate<sup>8</sup>.

Prin Declarația de independență, Republica Moldova s-a proclamat un stat suveran, independent și democratic „**liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului ...**”. În Declarație se menționa și faptul că pe teritoriul său „să se aplice numai Constituția, legile și celelalte acte normative adoptate de organele legal constituite ale Republicii Moldova”.

Declarația cu privire la suveranitate stabilea: plenitudinea puterii republicii în „rezolvarea tuturor problemelor vieții de stat și obștești”, supremația Constituției și a legilor pe întreg teritoriul țării, în timp ce legile și alte acte normative ale URSS urmau să acționeze „numai după ratificarea lor de către Sovietul Suprem”, iar cele

<sup>7</sup> Lege privind Declarația de independență a Republicii Moldova nr. 691-XII din 27.08.1991, Monitor nr. 11-12/103, 118 din 1991.

<sup>8</sup> Declarația suveranității Republicii Sovietice Socialiste Moldova din 23 iunie 1990, în Veștile Sovietului Suprem al Guvernului R.S.S. Moldova, 1990, nr. 6-7.

în vigoare care contraveneau suveranității țării erau suspendate. Tot prin această Declarație, Republica Moldova a recunoscut principiul separației puterilor, afirmând că este „stat democratic bazat pe drept”.

Din acel moment, au început să se contureze noi abordări privind reglementarea juridică în societatea noastră. În centrul proceselor de creare și aplicare a dreptului au fost plasate principii fundamentale precum suveranitatea națională, democratismul, pluralismul politic, separația puterilor, unitatea poporului, supremația Constituției etc. Aceste idei au fost consacrate în Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, ale cărei norme au trasat direcțiile de creare și dezvoltare a unui nou sistem de drept, determinând scopul și sensul reglementării juridice.

Din punct de vedere ideologic, deosebită importanță prezintă următoarele dispoziții constituționale:

- Demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane reprezintă valori supreme și sunt garantate (art. 1);
- Voința poporului constituie baza puterii de stat (art. 38);
- Suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție (art. 2).
- Supremația Constituției, astfel încât nicio lege și niciun alt act juridic care contravine prevederilor acesteia nu are putere juridică (art. 7);
- Asumarea obligației de a respecta Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care Republica Moldova este parte, fundamentarea relațiilor cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional (art. 8);
- Recunoașterea priorității prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celorlalte acte juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare [art. 140<sup>1</sup> alin. (2)];
- Interdicția adoptării unor legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Exercițiul acestora nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției (art. 54);
- Egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială (art. 16);
- Asigurarea de către stat a dreptului fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop, statul publică și face accesibile toate acte normative (art. 23).

Legea fundamentală a statului stabilește, de asemenea, competențele normative ale autorităților publice din Republica Moldova: Parlament, Președinte, Guvern etc.

În perioada scursă de la adoptarea Constituției Republicii Moldova, a fost asigurată o creștere semnificativă a rolului legii în sistemul normativ. Transformările au vizat diverse ramuri ale dreptului: constituțional, administrativ, contravențional, mediului, penal, civil ș.a.

A fost realizată cea mai amplă codificare a legislației din istoria recentă, fiind eliminate numeroase lacune juridice care existau în reglementarea normativă a diferitelor domenii ale vieții sociale.

Se poate afirma cu certitudine că, până în 2000, au fost puse bazele noului sistem normativ al Republicii Moldova. În prezent, se desfășoară un proces de perfecționare a legislației în toate domeniile sale, în special în contextul integrării europene. Cu toate acestea, problemele reglementării juridice nu s-au diminuat. Calitatea sistemului legislativ rămâne departe de a fi optimă. Printre principalele deficiențe se numără: lipsa de coerență și de sistematizare a legislației; caracterul incomplet și lipsit de consecvență al reglementării normative, în sensul că actele existente nu oferă un cadru juridic suficient pentru domeniile vizate; ambiguitatea în interpretarea unor norme; absența unei delimitări clare a competențelor între autoritățile publice; sistematizarea incompletă a actelor subordonate legii; instabilitatea legislației și dinamismul adesea nejustificat al modificărilor; nerespectarea legilor și alte disfuncționalități.

Din cele expuse devine evidentă necesitatea adoptării unor măsuri suplimentare pentru creșterea eficienței reglementării normative, asigurându-se conformitatea acestora cu nevoile societății, ale individului și ale statului.

## 5. Documentele de politici în legislația Republicii Moldova

Definind documentele de politici, legislația Republicii Moldova precizează că acestea nu au calitatea de acte normative, fiind „instrumente de decizie care abordează problemele existente într-un anumit domeniu, care definesc căile de soluționare a problemelor respective și descriu impactul așteptat asupra statului și societății”<sup>9</sup>. Deși nu au caracter normativ, legea prevede că acestora li se aplică regulile și cerințele referitoare la actele normative – „fundamentarea, elaborarea, avizarea, consultarea și aprobarea”.

De regulă, documentele de politici se aprobă prin hotărâre de guvern, fapt menționat și în literatura de specialitate, unde se arată că Executivul, în afară de acte juridice, emite și acte „politice”<sup>10</sup>. În opinia profesorului Cristian Ionescu, din

<sup>9</sup> Lege nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, M. Of. al Republicii Moldova nr. 7-17 din 12.01.2018.

<sup>10</sup> Tabără V., *Dezvoltarea capacității administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 78.

categoria acestor acte politice fac parte mesajele, apelurile, declarațiile, ceea ce este diferit de documentele de politici la care ne referim noi<sup>11</sup>.

Un caz aparte în acest context îl reprezintă programul de guvernare, care, potrivit profesorului Cristian Ionescu, „formează baza elaborării și îndeplinirii politicii interne și externe a țării pentru mandatul viitorului Guvern” și cuprinde „orientări generale ale activității” acestui Guvern pentru un „mandat de patru ani”<sup>12</sup>.

Spre deosebire de Constituția României [art. 102 alin. (1)], Constituția Republicii Moldova (art. 98) nu a preluat expresia „program de guvernare”, făcând referire doar la „programul de activitate” al Guvernului.

Legea cu privire la Guvern (art. 5) prevede că, în scopul realizării programului său de activitate, Guvernul exercită mai multe funcții de bază, printre care: organizarea și planificarea strategică, prin care se asigură elaborarea și aprobarea documentelor de politici, inclusiv a celor necesare punerii în aplicare a programului de activitate al Guvernului<sup>13</sup>.

Totodată, Constituția Republicii Moldova face trimitere la noțiunea de „program” și în contextul angajării răspunderii Guvernului, stabilind [art. 106<sup>1</sup> alin. (1)] că acesta „își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală...”<sup>14</sup>.

Deși Constituția ar putea sugera că noțiunea „declarație de politică generală” se referă la un act prin care Guvernul își angajează răspunderea în fața Parlamentului, o astfel de interpretare nu pare a fi corectă. În acest sens, ne asociem opiniei profesorului Cristian Ionescu, care consideră că sintagma „declarație de politică generală” are o formulare „destul de vagă”, oferindu-i Guvernului posibilitatea de a-și angaja răspunderea ori pentru ansamblul politicii sale guvernamentale, ori pentru unele obiective de politică sectorială.

Astfel, declarația de politică generală este un act care semnifică „exprimarea unor intenții, a unor direcții principale de acțiune sau de conduită guvernamentală într-un domeniu cât mai precis determinat”<sup>15</sup>.

Cu toate că declarația de politică generală reprezintă o tradiție a constituționalismului contemporan, aceasta nu constituie o obligație prevăzută expres de Constituție. Astfel, art. 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituția Republicii Moldova precizează că Guvernul *își poate* angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unei declarații de politică generală.

<sup>11</sup> Ionescu Cr., *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 124.

<sup>12</sup> Ionescu Cr., *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 47-48.

<sup>13</sup> Lege nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern, M. Of. al Republicii Moldova nr. 252 din 19.07.2017.

<sup>14</sup> Ionescu Cr., *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 124.

<sup>15</sup> Ionescu Cr., Dumitrescu C.A. (coord.), *Constituția României. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 1192.

Deși Curtea Constituțională a Republicii Moldova nu a interpretat această noțiune<sup>16</sup>, pornind de la conținutul său, declarația de politică generală ar putea fi inclusă în categoria documentelor de politici. Acest punct de vedere este împărtășit și de profesorul Cristian Ionescu, care susține că, ținând cont de rolul constituțional al Guvernului în conducerea unei țări și de „conținutul preponderent politic al acesteia”, trebuie să acceptăm „dreptul Guvernului de a adopta anumite acte care au un exclusiv conținut politic”<sup>17</sup>. Prin astfel de acte, constată autorul menționat, Guvernul poate să-și realizeze obiective importante, care ulterior să fie incluse în conținutul unor legi adoptate de Parlament.

Tradițional, actele politice, denumite de noi *documente de politici*, emise în limitele competenței Guvernului:

- consolidează scopurile și principalele direcții pentru perfecționarea reglementării juridice în domeniile relevante ale vieții sociale;
- distribuie competențele organelor puterii executive privind reglementarea juridică normativă a unor relații sociale;
- stabilesc amploarea reglementării juridice sectoriale;
- impun organelor statului adoptarea unor măsuri pentru îmbunătățirea reglementării normative în domeniile stabilite;
- determină sistemul de măsuri pentru creșterea eficienței activității normative pe baza implementării progreselor științei și tehnicii etc.

În această privință, documentele strategice aprobate de Guvern, care stabilesc principalele obiective, sarcini și principii ale politicii publice în domenii corespunzătoare ale vieții, pe termen lung sau mediu, sunt deosebit de importante. Prin politici publice urmează să înțelegem „deciziile coordonate ale statului, care produc schimbări sau care influențează societatea și economia, contribuind la soluționarea unor probleme concrete și la atingerea unor obiective specifice asumate într-un domeniu de activitate al Guvernului”<sup>18</sup>. Potrivit Guvernului, documentul de politici publice este un instrument strategic care „descrie viziunea și deciziile coordonate ale statului pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare și pentru abordarea problemelor identificate în domeniile de activitate...”, scopul acestuia urmărind „identificarea unor soluții pentru îmbunătățirea condițiilor generale de viață, promovarea progresului social și economic durabil și sustenabil și pentru asigurarea egalității între femei și bărbați”.

Din categoria documentelor de politici publice fac parte strategia și programul.

Strategia este un document de politici publice care prezintă viziunea și descrie politicile publice ale autorității publice pe un termen de la 6 până la 10 ani, în

<sup>16</sup> Hotărâre nr. CC5/2016 din 02.03.2016 pentru interpretarea art. 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituția Republicii Moldova (angajarea răspunderii Guvernului), M. Of. al Republicii Moldova nr. 134-139 din 20.05.2016.

<sup>17</sup> Ionescu Cr., *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 124.

<sup>18</sup> H.G. nr. 386 din 17.06.2020 cu privire la planificarea strategică, M. Of. al Republicii Moldova nr. 153-158 din 26.06.2020.

domenii vaste, cum ar fi: economie; dezvoltare regională; protecția mediului; agricultură și dezvoltarea rurală; energetică; transport și infrastructura de transport; tehnologia informației și comunicațiile; educație și cercetare; cultură; sănătate; muncă și protecție socială; justiție; afaceri interne; apărare și securitate; administrație publică; statistică.

Programul este un document de politici publice care se realizează pe un termen mediu (3–5 ani) și care este elaborat pentru implementarea strategiilor. Din această perspectivă, programul detaliază și concretizează politicile ce urmează a fi realizate în domeniile acoperite de strategii.

Practicile de adoptare a unor astfel de documente de către Guvernul Republicii Moldova dobândesc istorie proprie. Astfel, a fost adoptată, printre altele, Strategia de transformare digitală a Republicii Moldova pentru anii 2023–2030. Principalele domenii de intervenție proiectate în conținutul Strategiei sunt sincronizate cu cele ale busolei digitale a Uniunii Europene și prevăd următoarele finalități: populație cu competențe digitale și profesioniști de înaltă calificare în domeniul digital; infrastructuri digitale sigure și durabile; transformare digitală a întreprinderilor; digitalizare a serviciilor publice; integrare în piața unică digitală a Uniunii Europene<sup>19</sup>.

În prezent, sunt în vigoare și alte strategii adoptate de Guvern, cum ar fi: Strategia de dezvoltare „Educația 2030”<sup>20</sup>; Strategia de mediu pentru anii 2024–2030<sup>21</sup>; Strategia de mobilitate 2030<sup>22</sup>; Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2023–2030<sup>23</sup>; Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022–2028<sup>24</sup>.

La categoria programelor ca documente de politici adoptate de Guvernul Republicii Moldova putem menționa Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029<sup>25</sup>. Acest Program conține mai multe planuri legislative, printre care se numără adoptarea Codului de organizare și funcționare a Parlamentului, care urmează să stabilească: garanții împotriva abuzului de adoptare a actelor normative în procedura de urgență; metode de lucru ale

<sup>19</sup> H.G. nr. 650 din 06.09.2023 cu privire la aprobarea Strategiei de transformare digitală a Republicii Moldova pentru anii 2023–2030, M. Of. al Republicii Moldova nr. 383–386 din 12.10.2023.

<sup>20</sup> H.G. nr. 114 din 07-03-2023 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare „Educația 2030” și a Programului de implementare a acesteia pentru anii 2023–2025, M. Of. al Republicii Moldova nr. 134–137 din 20.04.2023.

<sup>21</sup> H.G. nr. 409 din 12.06.2024 cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2024–2030, M. Of. al Republicii Moldova nr. 325–328 din 30.07.2024.

<sup>22</sup> Hotărâre nr. 589 din 28-08-2024 cu privire la aprobarea Strategiei de mobilitate 2030, M. Of. al Republicii Moldova nr. 404–407 din 24.09.2024.

<sup>23</sup> Hotărâre nr. 56 din 17.02.2023 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2023–2030, M. Of. al Republicii Moldova nr. 117–118 din 06.04.2023.

<sup>24</sup> Hotărâre nr. 40 din 26.01.2022 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022–2028, M. Of. al Republicii Moldova nr. 88–95 din 01.04.2022.

<sup>25</sup> Hotărâre nr. 306 din 28.05.2025 cu privire la aprobarea Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029, M. Of. al Republicii Moldova nr. 269–288 din 02.06.2025.