

**CONSIDERENTE CU PRIVIRE LA DIMENSIUNEA EMPIRICĂ  
A CERCETĂRII EFICIENȚEI LEGISLAȚIEI  
Neagu Gheorghe**

O cerință majoră a unei activități de legiferare tinzând spre eficiență<sup>1</sup> este ca să facă din latura cognitivă un moment, esențial al operei de construire a reglementărilor juridice, organizând contactul cu realitatea, multiplicând canalele de informare și cunoaștere, transformând știința într-un instrument hotărâtor al activității de legiferare.<sup>2</sup> O asemenea cerință este impusă de logica lucrurilor, care determină o corespondență între fapt și drept. Simplul apel la posibilitatea impunerii unei legi prin forța statului, indiferent de gradul corespondenței sale cu viața, nu poate fi nici suficient și nici hotărâtor în durabilitatea și eficacitatea acesteia.

Procesul de legiferare nu poate fi eficient fără studierea minuțioasă a fenomenelor și proceselor care condiționează aceste norme și exercită influență asupra rezultatelor aplicării lor. O atenție deosebită urmează să se atragă factorilor socio-juridici care vor influența negativ eficiența normelor proiectate. Fără cercetarea acestor factori în totalitatea lor, fără luarea în considerare a intensității influenței lor asupra dreptului nu este posibilă elaborarea mijloacelor juridice capabile să asigure acțiune reală a normelor de drept. Anume din cauza neglijării acestui aspect, o parte importantă a normelor de drept poartă un caracter declarativ, stipulează un anumit drept fără a prevedea mecanisme eficiente de realizare a lor<sup>3</sup>. În contextul edeilor expuse, necesitatea cercetării eficienței dreptului este incontestabilă.

În acest studiu ne propunem să elucidăm unele considerente, preponderent de natură metodologică, cu privire la metodele, tehnicile de studiere a factorilor de condiționare a dreptului și metodica evaluării eficienței normelor de drept în vigoare, dimensiuni, care nici pe departe nu au fost elucidate suficient în literatura de natură socio-juridică atât din țara noastră, cât și peste hotare.

Evidențiem teza conform căreia cunoașterea profundă a mecanismului socio-juridic de realizare a normelor proiectate face posibilă găsirea soluției optime a reglementării raporturilor sociale, respingerea întemeiată a altor reglementări, mai puțin eficiente. Astfel, în Franța, începând cu anul 1964 au demarat o serie de experimente legislative, realizate în mare măsură cu ajutorul metodele sociologice. Bunăoară, legea din 13 iulie 1965 cu privire la reforma regimurilor matrimoniale, a

1 Analizele sociologice de eficacitate/cost/eficiență au obținut pînă în prezent rezultate destul de modeste. Nu voi intra în analiza acestora, cititorul interesat putîndu-le găsi în alte lucrări (Zamfir, Cătălin. Spre o paradigmă a gândirii sociologice. Iași, Polirom, 2005, p. 83-95; Социология права: Учебник / В.М. Сырых, В.Н.Зенков, В.В. Глазырин и др., Под ред. Проф. В.М.Сырых, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 3 –е изд. Стер. – М.,: Юридический Дом «Юстицинформ». 2004, p. 148-175; Лапаева В.В. Социология права / Под ред. В. С. Нерсесянца. – М., Норма, 2004, p. 209-223.

2 Doru Silviu Luminosu, Vasile Popa, Sociologie juridică, Ed. Helicon, Timișoara, 1995, p.148.

3 Социология права: Учебник / В.М. Сырых, В.Н.Зенков, В.В. Глазырин и др., Под ред. Проф. В.М.Сырых, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 3 –е изд. Стер. – М.,: Юридический Дом «Юстицинформ». 2004, p. 153.

fost pregătită, la solicitarea Ministerului de Justiție, în baza datelor unei vaste anchete sociologice realizate de către Institutul francez de opinie publică.<sup>1</sup> Această inițiativă a inspirat și alte investigații de natură socio-legislativă în diferite domenii ale dreptului civil, cu precădere, în dreptul familiei: succesiunea, obligațiile alimentare, cuplurile necăsătorite, incapacitatea sporită, divorțul, dar și răspunderea civilă în cazul accidentelor de circulație, în domeniul probelor din materia comercială.<sup>2</sup> Să invocăm un exemplu concret: Cercetarea opiniei publice cu privire la practica divorțurilor în Franța, realizată de către Institutul Național a cercetărilor demografice și Laboratorul de sociologie juridică a Universității din Paris, a exercitat o influență considerabilă asupra conținutului legii despre divorț din 11 iulie 1975. Luând în considerare datele sociologice, în conținutul legii au fost incluse unele instituții noi (bunăoară, divorțul în baza acordului reciproc al soților) și au fost respinse argumentat o serie de prevederi.<sup>3</sup>

Dacă proiectul Legii despre divorț o fost posibil să fie elaborat cu luarea în considerare a opiniei populației și analizei practicii de aplicare a acestor norme, atunci pentru proiectarea altor acte normative o asemenea informație sociologică poate să fie insuficientă. De exemplu, în procesul proiectării normelor privind distribuirea bunurilor materiale (ridicarea mărimii pensiilor sau nivelului salariului angajaților din sfera bugetară) nu este nevoie numai/ atât de informația cu privire la opinia publică despre aceste fenomene, cât de analiza situației economice din țară, de capacitatea acesteia de a garanta resursele necesare pentru acțiunea reală a normelor proiectate după adoptarea lor.

Așadar, informația sociologică necesară pentru elaborarea unor proiecte ale actelor normative adecvate din punct de vedere social, în fiecare caz concret, este condiționată de obiectul reglementării juridice, alți factori și poate fi foarte diversă. Este important se evidențiem faptul că asigurarea sociologică a elaborării normelor de drept implicit presupune efectuarea acesteia la comanda instituției abilitată cu dreptul de elaborare a actului corespunzător și în corelație directă cu proiectarea unui act normativ concret.

*Asigurarea sociologică a procesului de legiferare se divizează în două tipuri: investigații socio-juridice concrete și elaborarea pronosticurilor.* Înainte de a purcede la munca de pregătire a noilor norme de drept, trebuie să determinăm, gradul de efectivitate/inefectivitate al normele de drept în vigoare, din ce cauze, condiții nu au fost realizate pe deplin scopurile formulate.

Investigațiile socio-juridice empirice, în funcție de obiectul de cercetare, se divizează în trei categorii:

- a) cercetarea eficienței normelor de drept în vigoare;
- b) investigarea necesităților și intereselor indivizilor, altor elemente ale raporturilor sociale;
- c) studierea mecanismului socio-juridic de acțiune al normelor de drept proiectate<sup>4</sup>.

---

1 Carbonnier, Jean. Sociologie juridique. Quadrige/PUF, 1994, p. 283.

2 Ibidem.

3 Ibidem, p. 284.

4 Социология права: Учебник / В.М. Сырых, В.Н.Зенков, В.В. Глазырин и др., Под ред. Проф. В.М.Сырых, р. 155.

Studierea eficienței normelor de drept în vigoare în domeniul care urmează a fi reglementat de normele proiectate, de regulă, anticipează abordarea sociologică a altor fenomene și procese socio-juridice.

Deoarece eficiența normelor de drept reprezintă prin sine coraportul dintre rezultatul acțiunii lor și scopurile sociale în vederea realizării cărora normele respective au fost adoptate, investigarea permite depistarea avantajelor și curențelor normelor de drept în vigoare, elaborarea unui mecanism adecvat de realizare a lor, capabil să neutralizeze influența negativă a altor factori de factură socio-juridică. În vederea realizării unei imagini de ansamblu asupra cauzelor nivelului insuficient de eficiență al normelor de drept, trebuie să cercetăm și alte fenomene și procese sociale, strâns corelate cu normele de drept, inclusiv nevoile și interesele cetățenilor și a altor participanți la raporturile juridice. Proiectarea normelor de drept solicită următoarele cunoștințe :

- interesele care divizează/ separă grupurile sociale corespunzătoare;
- ierarhia intereselor fiecărui grup social;
- totalitatea intereselor la care fiecare grup social poate să renunțe în numele interesului general , consolidării societății civile .

Odată ce subsistemele sociale sunt caracterizate prin dinamism, mecanismul socio-juridic de realizare a normelor de drept proiectate de fiecare dată se modifică. De aceea în procesul proiectării normelor de drept este necesară nu orișice informație sociologică, dar cunoașterea completă, multilaterală a condițiilor socio-juridice concrete pentru a adopta asemenea norme care ar funcționa, fără introducerea amendamentelor ( pe cât este posibil). Acest deziderat, în mare, poate fi realizat în cazul în care se cunosc tendințele dezvoltării obiectului reglementării juridice și a mecanismului socio – juridic de realizare a normelor proiectate. Aceste cunoștințe pot fi obținute prin intermediul elaborării unor pronosticuri întemeiate a evoluției fenomenelor și proceselor socio-juridice.

Este important să se elaboreze, în primul rând, pronosticuri referitor la următoarele manifestări ale realității socio-juridice ;

- Eficiența normelor de drept proiectate în perspectiva imediată și, în funcție de posibilități, pe parcursul unei perioade îndelungate de timp;
- consecințele socio-juridice ale normelor proiectate. Specificăm că este necesar să determinăm atât consecințele pozitive , cât și negative.<sup>1</sup> - modificarea necesităților societății în ceea ce privește reglementarea juridică a realității sociale . Sunt posibile și situații pe parcursul cărora , în rezultatul modificării anumitor necesități privind reglementarea juridică a unor raporturi sociale , unele activități de legiferare pot să-și piardă actualitatea.<sup>2</sup>

Studierea factorilor sociali de configurare a normelor de drept presupune depistarea și analiza , în mod prioritar, a normelor sociale ce se constituie în mod spontan în perioada de tranziție<sup>3</sup>. Pentru sociologia dreptului cel mai mare interes îl

---

1 În acest context remarcăm faptul că acțiunile de masă ale populației din Federația Rusă împotriva Legii despre monetizarea înlesnirilor, ale tineretului francez împotriva Legii „ О контракте первого найма” și a unui segment important al populației din Republica Moldova împotriva Legii despre patenturi demonstrează faptul că legiuitorul nu a fost capabil să prognozeze asemenea mișcări de masă și ,deacea, calitatea procesului de legiferare este joasă.

2 Ibidem, p. 157.

3 Лапаева В.В. Социология права / Под ред. В. С. Нерсесянца. – М., Норма, 2004, с. 179.

prezintă acele norme sociale care după natura și calitățile lor de reglementare a realității sociale poartă un **caracter juridic ( corespund principiului egalității formale)** , dar, în virtutea anumitor cauze nu sunt sancționate de către legiuitor și nu se manifestă sub formă de acte legislative. Aceste procese sunt specifice societăților aflate în proces de tranziție, inclusiv societății moldovenești. În societățile de acest tip se desfășoară un proces intens de formarea a normelor sociale, ce completează lacunele din actele legislative. Legiuitorul, uneori, rămâne în urma acestor procese dinamice. În aceste condiții, este foarte important să se urmărească, prin intermediul datelor investigațiilor sociologice empirice, procesele autoreglementării normative a societății în vederea prezentării legiuitorului a informației despre normele sociale semnificative din perspectiva elaborării normelor de drept. Atunci când ne referim la normele sociale semnificative din perspectiva dreptului, avem în vedere nu numai normele care după conținutul lor sunt norme de drept, dar și normele sociale opuse dreptului. Nu toate normele care se constituie în mod stihinic în procesul de autoreglementare a societății consolidează formele necesare și utile ale activității umane. În perioada de tranziție în societatea moldovenească s-a constituit un sistem de norme opuse dreptului, o adevărată „justiție” ilegală.

Sociologia dreptului poate să acorde un anumit ajutor legiuitorului în cazul în care va cerceta la timp procesul genezei normelor sociale și le va evalua, din perspectiva dreptului, evidențiind :

- a) normele de drept;
- b) normele opuse dreptului și
- c) normele neutre.

Caracteristicile normelor sociale au o mare importanță pentru perfecționarea legislației. Astfel, datele despre normele sociale opuse dreptului îi permit legiuitorului să elaboreze norme adecvate orientate spre diminuarea ponderii manifestărilor negative din cadrul societății.

O importanță nu mai mică prezintă și informația despre normele sociale conforme dreptului. Aplicarea normelor sociale de acest tip este o expresie a faptului că diverse grupuri sociale / diverse interese au ajuns la un compromis juridic rațional. Aceste norme exprimă, de fapt exigențele socialului și , urmează a fi sancționate de legiuitor.

Evaluarea din perspectiva dreptului, în procesul investigațiilor empirice, a normelor ce se constituie în mod spontan în cadrul societății, presupune **existența unui criteriu de determinare a naturii normelor respective**. În conformitatea cu doctrina juridică din Rusia, adevăratul criteriu îl reprezintă conceperea dreptului în calitate de *formă universală a libertății în viața socială*.<sup>1</sup> Esența acestui principiu a fost descrisă elocvent de către Mircea Djuvara în perioada interbelică: „La prima vedere s-ar părea întradevăr că anumite acțiuni ne sunt interzise, libertatea noastră este limitată. În realitatea însă – și aceasta este minunea dreptului, - prin această limitare aparentă se întărește libertatea fiecăruia din noi. Acesta e fenomenul caracteristic al dreptului, aflat la fundamentul lui. ... Printr-o cooperare armonioasă conformă dreptului și obligațiilor fiecăruia, întreaga putere a societății și a fiecăruia

---

1 Лапаева В.В. Социология права. Москва, Изд. Норма, 2004, p.183.

dintre noi crește într-o proporție imens de mare. ...reglementarea juridică a libertății noastre nu este o limitare a ei, ci este numai un mijloc tehnic, un mijloc pe care dreptul îl întrebuințează pentru a garanta o desfășurare încă mai imensă și mai întinsă a acestei libertăți”<sup>1</sup>.

În vederea operaționalizării acestui concept abstract în procesul investigațiilor empirice, este necesar să elucidăm corelația internă dintre noțiunea de **libertate** și termenul de **egalitate**. Esența acestei interdependențe se reduce la faptul că oamenii sunt liberi în măsura egalității lor și egali în măsura libertății lor. (evident, este vorba de egalitatea formală dintre oameni). În alți termeni, această corelație poate fi formulată astfel : criteriul determinării naturii juridice a diverselor raporturi rezidă în egalitatea formală a subiecților acestora. *Atunci când raporturi de acest conținut se repetă de mai multe ori, se constituie într-o regulă de conduită, noi vorbim despre formarea unei norme de drept.*

Concepută din această perspectivă, **norma de drept poate fi definită ca normă ce reglementează raporturile dintre subiecții egali.**<sup>2</sup>

Așadar, în cazul în care sociologia dreptului va fi capabilă să depisteze raporturile existente sau în proces de constituire, ce au la bază acordul benevol și egalitatea părților, atunci va fi găsită direcția dezvoltării juridice a sferei corespunzătoare a relațiilor sociale care urmează a fi susținută de către legiuitor. În cazul în care asemenea raporturi au căpătat deja un caracter normativ, atunci **efectiv normele respective sunt norme de drept și urmează să fie sancționate în calitate de reguli obligatorii.**

După cum am remarcat, eficiența normelor de drept poate fi determinată prin raportarea rezultatului acțiunii lor la scopurile sociale în vederea realizării cărora aceste norme au fost adoptate.

Criteriul eficienței normei de drept îl constituie *scopurile* acesteia. Deoarece scopurile sociale concrete ce stau la baza diverselor norme de drept sunt multiple și diverse, apare *necesitatea tipizării lor*. În primul rând trebuie de avut în vedere existența *scopurilor juridice de diferit nivel*. Posibilitatea realizării scopurilor de un nivel mai înalt întotdeauna solicită soluționarea anticipată a obiectivelor de un nivel mai inferior. Astfel, obiectivele unei anumite ramuri de drept pot fi atinse cu condiția soluționării în prealabil a scopurilor concrete ale instituțiilor de drept, iar scopurile acestora se realizează în baza soluționării scopurilor normelor de drept și ale grupurilor acestora.. În consecință, sistemul scopurilor juridice formează „arborele scopurilor”, în cadrul căruia scopurile particulare ale normelor concrete de drept, interferându-se, se comasează și se transformă în scopurile instituțiilor de drept, iar acestea – în scopurile ramurilor de drept etc. Delimitarea scopurilor de diferite niveluri are o importanță principală pentru evaluarea eficienței celor mai diferite sistemelor de drept. Astfel, măsurarea eficienței unor norme concrete sau unui grup nu prea mare al acestora trebuie să se realizeze în baza scopurilor lor nemijlocite. Orientarea în aceste cazuri spre scopurile unui nivel superior poate conduce la

---

1 Mircea Djuvara. Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), Drept rațional, izvoare și drept pozitiv. Ed. ALL BECK, 1999, p.157).

2 Лапаева В.В .Op. cit, p.187.

concluzii greșite. Eficiența instituțiilor de drept sau a ramurilor concrete de drept poate fi evaluată doar în baza scopurilor nivelului respectiv.<sup>1</sup> Eficiența sistemelor de drept de un nivel mai înalt este funcție de efectivitatea subsistemelor de un nivel mai inferior. Aceasta însă nu înseamnă că eficiența dreptului sau a unei anumite ramuri de drept este egală cu simpla totalitate a eficienței normelor concrete de drept și a instituțiilor de drept, deoarece aceasta nu se reduce la suma lor. Anume din această cauză eficiența unor sisteme mari de drept, cu atât mai mult eficiența dreptului în ansamblu, spre deosebire de eficiența normelor de drept și a sistemelor de nivel mai inferior, nu poate fi măsurată prin intermediul metodelor empirice. Ea se determină din punct de vedere calitativ în baza analizei practicii social-istorice.

Prezintă interes încercarea de a defini eficiența legislației în sens îngust și în sensul larg al cuvântului, realizată de către Zippelius R.<sup>2</sup> Prin eficiența în sens îngust se înțelege capacitatea dreptului de a stimula comportamentul permis, iar eficiența în sensul larg al cuvântului presupune că prin intermediul acestui comportament pot fi realizate scopuri politice și juridice, presupuse de normele de drept.

Așadar, este vorba despre diverse scopuri ale normelor de drept. Pentru cercetarea eficienței normelor de drept este rațional să luăm în considerare divizarea scopurilor în : a) graduale și b) negraduale . La primele se referă acele scopuri care pot fi atinse într-o măsură mai mare sau mai mică, cu remarca că această măsură poate varia de la zero până la nivelul maximal stabilit. ( de exemplu, nivelul încălcării normelor de drept din diverse domenii ale vieții sociale.). La scopurile negraduale se referă acele care ori pot fi realizate integral sau nu se realizează defel.

Din punct de vedere al studierii eficienței dreptului este semnificativă divizarea scopurilor în *materiale* și *juridice* . Scopurile materiale se referă la raporturile sociale din sfera metajuridică. Ele pot avea un caracter economic, politic, ideologic sau de altă natură ( cu excepția celor juridice). Este foarte important să evidențiem scopurile juridice, cu predilecție scopurile garantării aplicării cerințelor dreptului. Eficiența dreptului trebuie evaluată reeșind în primul rând din scopurile juridice, dar nu scopurile mai îndepărtate de natură materială.

În procesul studierii eficienței dreptului urmează să precizăm ce presupune conceptul de *rezultat al normelor de drept*.

În legătură cu aceasta este important să delimităm acțiunea dreptului în calitate de factor de reglementare a relațiilor sociale și acțiunea dreptului în calitate de forță ideologică. În primul caz dreptul exercită influență asupra raporturilor sociale volitive. Rolul principal revine reglementării acțiunilor, comportamentului agenților raporturilor sociale, precizarea drepturilor și obligațiilor lor, consecințelor neexecutării obligațiilor juridice sau utilizării incorecte a drepturilor. Dreptul în calitate de factor de reglementare a relațiilor sociale acționează prin prisma conștiinței și voinței agenților vieții sociale și poate să reglementeze aceste raporturi numai datorită faptului că indivizii posedă o libertate relativă a voinței, posibilității alegerii comportamentului. Însă obiectul reglementării nu sunt gândurile, voința

---

1 Социология права: Учебник / В.М. Сырых, В.Н.Зенков, В.В. Глазырин и др., Под ред. Проф. В.М.Сырых , Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации . – 3 –е изд. Стер. – М.; Юридический Дом «Юстицинформ». 2004. с.367.

2 Gesellschaft und Recht : Grundbegriffe der Rechts-und Staatssoziologie. -Munchen,1980, p.82-83.

omului, ci acțiunile acestuia. Dimpotrivă, obiectul influenței dreptului în calitate de forță ideologică îl reprezintă conștiința oamenilor și rezultatele acestei influențe se localizează anume în sfera conștiinței individuale și de grup. Chiar dacă despre intențiile și sentimentele reale ale indivizilor putem judeca numai în baza acțiunii lor, conținutul, caracterul, forma comportamentului reprezintă o expresie a rezultatelor influenței educaționale a dreptului.

Așadar, nu în toate cazurile este ușor să determinăm ce reprezintă rezultatele acțiunii normelor de drept din perspectiva reglementării raporturilor sociale sau manifestării în calitate de factor ideologic.

De un caracter și mai complex este însă o altă problemă: demonstrarea faptului că fenomenele, procesele despre care este vorba reprezintă anume rezultatul aplicării normelor de drept, dar nu rezultatul influenței altor factori. Se știe că asupra raporturilor sociale influențează, pe de o parte, normele de drept, iar pe de altă parte, factori de natură diferită (metajuridici). Aceștea din urmă pot să acționeze atât în aceeași direcție ca și normele de drept (factori pozitivi), cât și în direcția opusă (factori negativi). De aceea este important să se determine în ce măsură rezultatul obținut a fost condiționat de influența normei de drept cercetate.

În opinia multor specialiști din Occident, criteriul eficienței dreptului rezidă în gradul de coincidență a normelor acestuia cu sistemul valorilor și prescripțiilor morale. Însă cale spre o asemenea armonizare trece printr-o serie de faze calitative, pe parcursul cărora interacțiunea dintre drept și societate se caracterizează prin particularități pronunțate<sup>1</sup> Eficiența acțiunii normei de drept este funcție de anumite condiții *obiective* și *subiective*, care se referă atât la normele de drept, cât și la sfera lor de realizare. Intercon condiționarea normelor de drept și diverselor manifestări ale realității sociale permite să evidențiem acele condiții de care depinde cu predilecție eficiența dreptului. Aceste condiții pot fi abordate din perspective diferite. În viziunea prof. Sîrîh V., factorii eficienței dreptului este rațional să fie clasificați în corelație cu elementele mecanismului de acțiune a dreptului. Din această perspectivă condițiile eficienței se referă la:

- a) însăși norma de drept;
- b) activitatea organelor de aplicare a dreptului;
- c) particularitățile conștiinței juridice și comportamentului cetățenilor, care respectă sau încalcă prevederile normei de drept.

Condițiile care se referă la normă pot fi numite factorii perfecționării legislației, avându-se în vedere în primul rând corespondența normelor de drept condițiilor economico-sociale, ideologice, cultural- psihologice, organizaționale, în cadrul cărora acestea vor acționa.<sup>2</sup>

La cea de-a doua grupă de condiții a eficienței normelor se referă factorii perfecționării activității de aplicare a dreptului. Este evident faptul că cea mai

---

1 Исаев И.А. Право и общество (Социолого-правовые проблемы в современной западной науке) (Обзор)// Право XX века: Идеи и ценности: Сб. обзоров и рефератов/РАН. ИНИОН. Центр социал. Науч.-информ. Исслед. Отд. Политологии и правоведения; Отв. Ред.- Пивоваров Ю.С.-М., 2001, р.304).

2 Социология права: Учебник / В.М. Сырых, В.Н.Зенков, В.В. Глазырин и др., Под ред. Проф. В.М.Сырых, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 3 –е изд. Стер. – М.; Юридический Дом «Юстицинформ». 2004. с.370-379.

perfectă lege va deveni inefficientă în cazul în care practica aplicării ei nu va corespunde exigențelor înaintate față de această activitate.

În procesul de realizarea a dreptului sunt posibile denaturări ale normelor, erori și chiar situații de neaplicare sau aplicare parțială a unei sau altei norme. În cazul în care, în procesul de realizare a dreptului, exigențele normelor se încalcă, se reduce efectivitatea reglementării juridice. Condiția principală a sporirii eficienței în domeniul de care ne ocupăm rezidă în întărirea în continuare a legalității în toate verigile aparatului de stat, lupta împotriva violării dreptului, aplicării incorecte a normelor etc.

La cea de-a treia categorie de condiții, ce asigură eficiența dreptului se referă nivelul înalt al conștiinței juridice individuale, de grup ale persoanelor care realizează prevederile normelor de drept. Prin conceptul de conștiință juridică, de regulă, se înțelege totalitatea concepțiilor, convingerilor, evaluărilor, reprezentărilor despre drept și legalitate, caracteristice societății în ansamblu, grupurilor sociale sau unei persoane concrete. Conștiința juridică, fiind unul din factorii de reglementare a comportamentului oamenilor în situații juridice semnificative, exercită trei funcții de bază :

- a) cognitivă;
- b) evaluativă;
- c) de reglementare.

Altfel spus, nivelul conștiinței juridice este funcție de gradul de cunoaștere a dreptului, atitudinea față de drept și deprinderile ce țin de comportamentul juridic. Este evident faptul că în cazul în care nivelul cunoașterii dreptului este mai înalt, iar prevederile sale sunt apreciate în mod cât mai pozitiv, sporește eficiența acestuia. Nivelul de cunoaștere a legii, gradul de aprobare a acestuia de către cetățeni, caracteristicile deprinderilor comportamentului juridic se găsesc într-o corelație strânsă cu calitatea actului legislativ și practicii de realizare a acestuia. O lege imperfectă nu are mari șanse să fie acceptată de conștiința juridică, la fel ca și o practica juridică deficientă. În același timp nivelul redus al conștiinței juridice poate conduce la ineficiența celei mai perfecte legi. De aici concluzia : norma de drept, pentru a fi eficientă, trebuie să fie elaborată cu luarea în considerare a nivelului conștiinței juridice a populației. Luarea în considerare nu trebuie înțeleasă în sensul axării normei pe deficiențele conștiinței juridice, dar în direcția perfecționării mecanismului de realizarea a legii , inclusiv prin intermediul acțiunilor ce urmează să compenseze deficiențele conștiinței juridice.<sup>1</sup>

Investigarea eficienței normelor de drept poartă un caracter socio-juridic, de aceea metodologia cercetărilor de acest gen urmează să se realizeze cu luarea în considerare atât a teoriei și metodelor sociologice, cât și a științei dreptului.

Măsurarea eficienței normelor de drept ridică o serie de probleme caracteristice oricărei cercetări ce ține de eficiență. Prima problemă de acest gen este următoarea : *este necesară studierea eficienței normelor de drept corespunzătoare?* După cum se știe, dreptul reglementează cele mai importante sfere ale realității sociale. În cazul în care evoluția proceselor respective nu deviază serios

---

<sup>1</sup> Ibidem, p. 380-381.



de la parametrii stabiliți, atunci nu există necesitatea studierii eficienței normelor „coparticipante” la gestionarea acestora. În situația în care există date ce confirmă devierea proceselor de la scopurile fixate, se creează o problemă socială care urmează să fie cercetată și din perspectiva eficienței normelor ce reglementează aceste raporturi sociale.

În cazul depistării problemei sociale cercetătorul urmează să determine cât de eficiente sunt normele de drept ce urmează să fie aplicate în vederea rezolvării problemei respective. Răspunsul la această întrebare este necesar deoarece, după cum am remarcat mai sus, rezultatul gestionării sociale reprezintă, de regulă, consecința nu numai a realizării normei de drept, dar și a altor factori diverși ce pot contribui, dar și frâna realizarea rezultatului. Sunt posibile și situații în cadrul cărora scopurile scontate, în ansamblu, nu se realizează, dar normele de drept contribuie la o anumită realizare a acestora și acțiunea dreptului poate fi calificată drept eficientă. Și invers, normele de drept pot fi insuficient de eficiente, dar nivelul de realizare a scopului gestionării procesului destul de înalt, grație acțiunii altor factori.

Constatând un nivel redus de eficiență a normelor de drept, cercetătorul urmează să afle cauzele acestei situații. Cunoașterea cauzelor este absolut necesară, deoarece procesele sociale nu pot fi gestionate adecvat în lipsa cunoștințelor despre legăturile de natură cauză-efect ce există între factorii care condiționează starea și dinamica acestor procese.

În fine, stabilind cauzele ineficienței normelor, se poate de trecut la elaborarea măsurilor vizând perfecționarea acestora.

Realizarea reperelor elucidate determină conținutul proiectului de investigație. Realizarea planului / proiectului cercetării presupune rezolvarea problemelor de natură metodică, utilizarea corectă a metodelor și tehnicilor sociologice<sup>1</sup>.

În ceea ce privește metodologia cercetării eficienței legislației pot fi evidențiate, în mare, două grupe de metode :

- a) metode experimentale ;
- b) studierea opiniei experților.<sup>2</sup>

Printre metodele experimentale o importanță deosebită o are experimentul „ex-postfactum”. Prin acest tip de experiment se are în vedere un experiment ce presupune interpretarea unei situații ce s-a manifestat în trecut : aplicarea ( în trecut) a normelor de drept este considerată introducerea factorului experimental. În calitate de exemplu pot invocate experimentele realizate în ex-URSS vizând cercetarea eficienței normelor cu privire la gestionarea calității producției. În procesul investigației, se comparau indicii calității producției la întreprinderile ce au introdus sistemul complex de gestionare a calității producției ( grupul experimental) și structurile ce nu au introdus acest sistem ( grupul de control)<sup>3</sup>

În ceea ce privește opinia experților, remarcăm faptul că în R. Moldova au fost promovate anumite investigații. În viziunea experților, la mijlocul anilor 90 ai sec al XX-lea, baza legislativă insuficientă a reformei economice nu stimula folosirea tuturor posibilităților de producție ale agenților economici în ceea ce privește

---

1 Ibidem, p. 382-383.

2 Лапаева В.В. Оп. Cit., 2004, p. 218.

3 Idem.

creșterea activismului economic, dezvoltarea spiritului de antreprenor, creșterea încrederii populației în reforma economică. Atât în anul 1993, cât și în anul 1996, experții considerau ( 40% și 48% respectiv) că una din cauzele frânării tranziției la noile relații economice era asigurarea legislativă insuficientă.<sup>1</sup>

Premizele juridice pentru activitatea de antreprenariat, dezvoltarea businessului mic au fost apreciate , în anul 1996, de experți în felul următor :

1. foarte favorabile – 10,7 % ;
2. mai degrabă favorabile – 20,5% ;
3. mai degrabă nefavorabile – 45,3% ;
4. foarte nefavorabile – 26,7 %.<sup>2</sup>

Un grup de cercetători din cadrul Băncii Mondiale au elaborat un set de indicatori pentru evaluarea actului de guvernare și monitorizează dinamica acestor indicatori începând cu anul 1996. (scorurile se situează între -2,5 și + 2,5, unde +2,5 înseamnă rezultatul cel mai bun). Calitatea cadrului reglatoriu în republica Moldova se prezenta în felul următor :

- 1996 – 0,07;
- 1998- - 0,39;
- 2000- -1,11;
- 2002- -0,16;
- 2004- - 0,49<sup>3</sup>

Nivelul redus de eficiență al actelor normative din țara noastră devine și mai evident în perspectivă comparativă. Astfel, calitatea cadrului reglatoriu în anul 2004 în Ucraina reprezenta -0,48, în Georgia - - 0,64, în România - -0,06, în Letonia – 1,02, în Slovenia – 0,89, în Moldova - - 0,49.<sup>4</sup>

Analiza realității socio-juridice din unele țări care s-au aflat timp îndelungat sub guvernări totalitare le-a permis specialiștilor să conchidă că există tendința modificării frecvente ale actelor normative și a excesului de reglementare. Cauzele care generează aceste fenomene sunt destul de numeroase . Între acestea se numără : dorința guvernanților de a reglementa amănunțit o serie de domenii, în special în zona economică și fiscală; lipsa de fermitate din partea unor instituții ale statului în aplicarea legii și speranța iluzorie a guvernanților că noi reglementări vor conduce la soluționarea problemelor; graba și incompetența unor persoane cu atribuții în zona inițiativei legislative. Există, de asemenea, tendința partidelor politice, legitimă până la un anumit punct, de a-și promova și impune doctrina (uneori nu prea bine conturată) care conduc la modificarea sau înlocuirea unor acte normative adoptate de vechile guvernări. Sunt și situații, cu mai puțin iz politic, generate de distribuția inegală a resurselor în societate prin care unele persoane obțin o influență în activitatea decizională a unor centre de putere, situații care pot conduce la promovarea unor norme juridice în beneficiul unor cercuri de interese<sup>5</sup>. Aceste

---

1 Realitatea socială: procese de transformare și interacțiune în societate. Cercetări sociologice.- Chișinău: Academia de Științe a Republicii Moldova, 1996, p.81.

2 Ibidem, p.92.

3 Calitatea creșterii economice și impactul ei asupra dezvoltării umane. Republica Moldova: Raport Național de Dezvoltare Umană,2006. - Chișinău2006, p.p.88.

4 Ibidem.

5 Mihail Albici, Despre stabilitatea legilor // Palatul de Justiție, 2005, nr.6, p.10.

concluzii sunt valabile și pentru realitatea din țara noastră. Un audit al Parlamentului republicii Moldova a demonstrat că, în baza a 23 de legi adoptate între 2001 și 2003, au fost operate 322 de modificări. Cele mai dese schimbări au fost efectuate în : Legea bugetului anual- 68 modificări pe parcursul celor trei ani; Codul penal- 32 modificări; Codul Administrativ – 55 modificări; Codul Civil – 13 modificări, Codul de procedură penală – 27 modificări.<sup>1</sup> Modificarea prea frecventă a legislației subminează stabilitatea sistemului politic și economic și oferă serviciului public, sistemului judiciar și organelor de poliție prea mult spațiu pentru manipulare.<sup>2</sup> În plus, în perioada 2001-2005 opoziția a fost marginalizată din procesul de luare a deciziilor, diminuând în continuare credibilitatea procesului legislativ.<sup>3</sup>

În cadrul mai multor conferințe științifice și științifico-practice, experții, constatând ineficiența anumitor acte legislative, elaborau propuneri întemeiate vizând depășirea acestora. Astfel, Rezoluția conferinței internaționale „Prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova: aspecte teoretice și practice” (noiembrie 2004) prevedea următoarele:

- A introduce amendamente la Constituție cu privire la lărgirea listei persoanelor cu drept de inițiativă legislativă;
- A lansa tendere (concursuri) la elaborarea proiectelor de legi și actelor normative;
- A asigura publicarea proiectelor de legi și altor acte normative și dezbateri pe marginea acestora cu participarea largă a experților, reprezentanților mediului de afaceri, mass-media, societății civile, comunității științifice;
- A introduce sistemul de monitorizare a eficienței actelor legislative și normative. Sistemul respectiv trebuie să includă următoarele aspecte: 1) proceduri clar determinate de dezbatere publică a fiecărui proiect de act legislativ; 2) organul de stat care au inițiat proiectul de lege sau sunt responsabile de acest lucru, să întreprindă cercetări periodice a eficienței acțiunilor actului respectiv, cercetări care trebuie să fie accesibile societății civile. Drept criterii ale eficienței acestor acțiuni se pot lua trei grupe de indicatori: realizarea deciziei; motivația actului; cheltuielile suportate de către utilizatori pentru realizarea acestor decizii<sup>4</sup>. Această activitate novatoare se afirmă și în practica de legiferare a altor state postsovietice.<sup>5</sup>

Oportunitatea recomandărilor în cauză a fost confirmată și de studiul „Implementarea legilor în Republica Moldova – probleme actuale”, realizat de experții IDIS „Viitorul”, în cadrul căruia s-a efectuat o analiză teoretico-practică a celor mai importanți factori care influențează negativ procesul de implementare a legilor în țara noastră.<sup>6</sup> În același timp, afirmația conform căreia „La noi se adoptă legi foarte bune, dar care la momentul adoptării, nu au acoperire financiară”<sup>7</sup> este discutabilă. Legile nu pot fi calificate drept „foarte bune”, o dată ce nu au acoperire financiară, legile trebuie să fie adecvate realității sociale.

---

1 Evaluare comună de țară. republica Moldova. Iulie 2005, p.44.

2 Ibidem.

3 Ibidem.

4 Dreptul, 2004, nr.11-12.

5 Правотворчество и формирование системы законодательства РФ в условиях глобализации. Актуальные проблемы. // Государство и право, 2007, № 4, с.113.

6 Dumbravă, Laura. Avem legi bune, dar prost implementate // Dreptul, 22 august 2008, p. 4.

7 Ibidem.

În încheiere menționăm faptul că populația republicii sesizează importanța deosebită a creșterii eficienței legislației în funcționarea societății. La întrebarea „Ce ar trebui întreprins pentru a îmbunătăți situația social – economică din țara noastră ? „( respondenții urmau să aleagă 3 variante de răspunsuri din cele 12 propuse), „îmbunătățirea mecanismului de realizare a legilor” de fiecare dată acumula cel mai înalt punctaj:

- noiembrie 2001 – 45%;
- noiembrie 2002 - 41%;
- noiembrie 2003 - 43%;
- noiembrie 2004 - 38%;
- decembrie 2005 – 47%<sup>1</sup>
- noiembrie 2007 – 46,3%<sup>2</sup>

Evidențiem și următoarea corelație : cu cât nivelul de instruire este mai ridicat, cu atât gradul de sesizare a importanței sporirii funcționalității legislației este mai înalt . Astfel, pentru respondenții anului 2004 care au optat pentru poziția dată era specifice următoarele caracteristici : 28,8 % aveau studii medii incomplete; 37,5% - școala generală sau profesională; 42,10 % - liceu, școala postliceală și 45,9 % - studii superioare<sup>3</sup>.

În cadrul studiului sociologic Respectarea drepturilor omului în Republica Moldova (octombrie 2004), au fost formulate unele recomandări ce țin de sporirea eficienței legislației: pentru ca legile să fie funcționale, ele trebuie minuțios elaborate, discutate în prealabil în societate, în cadrul diferitor acțiuni, care ar oferi posibilitate specialiștilor în domeniu să-și exprime opiniile. În cazul inițierii unor proiecte de legi care au un caracter de masă și afectează interesele unor mari categorii de oameni, să fie studiată opinia publică a cetățenilor sau a grupurilor-țintă despre viitoarea lege. Ar fi bine, de asemenea, să nu fie modificate prea des legile deja aprobate<sup>4</sup>

---

1Institutul de Politici Publice. Barometrul de opinie Publică. Republica Moldova. Decembrie 2005, p. 70.

1 Institutul de Politici Publice. Barometrul de opinie Publică. Republica Moldova. Noiembrie 2007, p.12

2 Institutul de Politici Publice. Barometrul de opinie Publică. Republica Moldova. Noiembrie 2004, p. 13

3 Respectarea drepturilor omului în Republica Moldova: Studiu sociologic/- Ch.:Epigraf S.R.L.,2004, p.15.