

**STUDII  
DE DREPT ADMINISTRATIV**



**Dr. MARIA ORLOV**  
*Conferențiar universitar*  
*Președinte al Institutului de Științe Administrative*  
*din Republica Moldova*

# **STUDII**

## **DE DREPT ADMINISTRATIV**

*Volumul reprezintă o culegere de studii, elaborate de autoare și publicate în ultimele două decenii, care au ca obiect de cercetare instituții juridice importante ale dreptului administrativ. Acestea sunt adresate publicului larg, în special, mediului universitar și funcționarilor din administrația publică din Republica Moldova, fapt pentru care unele studii, publicate în limba străină, sunt prezentate în limba română*



**EDITURA UNIVERSITARĂ**  
**București**

Aprobată și recomandată spre editare de către  
Consiliul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova

Colecția ȘTIINȚE JURIDICE ȘI ADMINISTRATIVE

Redactor: Gheorghe Iovan  
Tehnoredactor: Ameluța Vișan  
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**Studii de drept administrativ** / coord.: Maria Orlov. - București : Editura  
Universitară, 2023  
Conține bibliografie  
ISBN 978-606-28-1612-4

I. Orlov, Maria (coord.)

34

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062816124

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2023  
Editura Universitară  
Editor: Vasile Muscalu  
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București  
Tel.: 021.315.32.47  
www.editurauniversitara.ro  
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021.315.32.47/ 0745 200 718/ 0745 200 357  
comenzi@editurauniversitara.ro  
www.editurauniversitara.ro

## CUPRINS

<i>Cuvânt înainte</i>	
Maria ORLOV .....	11
<i>Introducere</i>	
Elena-Mihaela FODOR.....	12
<i>O carte de „nestemate”</i>	
Verginia VEDINAȘ .....	13
<i>O viață dedicată unei pasiuni: dreptul administrativ. Reflecții pe marginea contribuției doamnei Maria Orlov</i>	
Radu CARP.....	17
<i>Presentation de l'ouvrage de Maria Orlov</i>	
Stephane GUERARD.....	19
<i>Maria Orlov, o personalitate complexă a mediului academic</i>	
Emil BALAN .....	21

### PARTEA I-a STATUL DE DREPT

<i>Aspecte din activitatea universitară a Profesorului de Drept Public, Gheorghe Alexianu, de la Facultatea de Drept din Cernăuți, înainte și după începerea războiului</i>	
Șerban ALEXIANU, Maria ORLOV.....	23
<i>Identitatea românească, factor major de legătură între Republica Moldova și România / Romanian identity, major factor between Republic of Moldova and Romania</i>	
Maria ORLOV, Maria URECHE.....	32
<i>Formele de stat și formele de guvernământ. Consacrarea constituțională a acestora</i>	
Maria ORLOV, Roman STARȘCIUC .....	37
<i>L'impact des reformes territoriales sur la forme des états européens (L'expérience de la République de Moldavie) / Impact of land reforms on the form of European states (The experience of the Republic of Moldova) / Impactul reformelor teritoriale asupra formei de stat în țările europene (Experiența Republicii Moldova)</i>	
Maria ORLOV, Eugenia BUȘMACHIU .....	44
<i>Impactul tendințelor federaliste ale UE asupra statelor membre și candidate</i>	
Maria ORLOV, Ioana Alexandra MOCANU .....	49
<i>Fédéralisme et démocratie. Étude sur l'impacte des structures fédératives sur l'équilibre des pouvoirs / Federalism și democrație. Studiu despre impactul structurilor federative asupra echilibrului puterilor</i>	
Maria ORLOV, Ioana Alexandra MOCANU .....	54
<i>Caracterul unitar al statului – o dilemă între prevederile Constituției Republicii Moldova și separatismul transnistrean</i>	
Maria ORLOV, Lucia LEONTIEV.....	60
<i>La democratie atomisee au 21<sup>eme</sup> siecle: crise du caractere representatif de l'Etat / Democrația atomizată în secolul al XXI-lea: criza caracterului reprezentativ al statului</i>	
Maria ORLOV, Ioana Alexandra ORLOV .....	66
<i>Sistemul electoral al Republicii Moldova – garant al democrației reprezentative sau generator de crize politice și sociale? / Le système electoral de la République de Moldavie – garant de la democratie representative ou generateur de crises politiques et sociales ?</i>	
Maria ORLOV, Vlad CANȚÎR .....	71

<b><i>Rolul societății civile în consolidarea statului și a democrației / Role of civil society in strengthening statehood and democracy</i></b>	
Maria ORLOV, Roman STARȘCIUC .....	76
<b><i>Caracterul imperativ și obligatoriu al normelor de drept public / Le caractères impératif et obligatoires des normes de droit public</i></b>	
Maria ORLOV, Vlad CANȚÎR.....	81
<b><i>Unele reflecții privind concordanța dintre normele constituționale și voința societății pentru care acestea sunt adoptate / Some thoughts about the agreement between constitutional norms and will of society for whom these are adopted</i></b>	
Maria ORLOV .....	87
<b><i>Respectarea principiilor statului de drept în Republica Moldova / Compliance with the principles of the state of law in the Republic of Moldova</i></b>	
Maria ORLOV, Marina GROSU .....	92
<b><i>Reforma constituțională din Republica Moldova. Impactul acesteia asupra bunei guvernări</i></b>	
Maria ORLOV .....	98
<b><i>Republica Moldova în 2019</i></b>	
Maria ORLOV .....	102
<b><i>Republica Moldova în 2018 / Moldavie 2018</i></b>	
Maria ORLOV, Gabriela CONDURACHE.....	110
<b><i>Republica Moldova în 2016-2017 / Moldavie en 2016-2017</i></b>	
Maria ORLOV, Gabriela CONDURACHE .....	117
<b><i>Moldavie 2015 / Republica Moldova în 2015</i></b>	
Maria ORLOV, Gabriela CONDURACHE.....	125
<b><i>Republica Moldova în 2014 / Moldavie 2014</i></b>	
Maria ORLOV, Gabriela CONDURACHE .....	130
<b><i>Impactul jurisdicției constituționale asupra studierii dreptului constituțional / L'incidence de l'action des juridictions constitutionnelles sur l'enseignement du droit constitutionnel</i></b>	
Maria ORLOV .....	135
<b><i>Educația juridică</i></b>	
Maria ORLOV .....	140
<b><i>Asigurarea dreptului copiilor din Republica Moldova de a fi crescuți și educați în familie: aspecte legislative și practice / Ensuring the right of moldovan children to be raised and educated in the family: legislative and practical issues</i></b>	
Mariana IANACHEVICI, Maria ORLOV .....	146
<b><i>Riscul social al atacurilor asupra sistemului informatic automatizat / The social risk of the attacks on the automated informational system</i></b>	
Maria ORLOV, Vasile CONSTANTINOV .....	152

## PARTEA a II-a ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

<b><i>Administrația publică / Public administration</i></b>	
Maria ORLOV .....	158
<b><i>Administrația publică în țările polițenice</i></b>	
Maria ORLOV .....	164
<b><i>Perspectivile de revizuire, ajustare, simplificare și sistematizare a normelor juridice din domeniul administrației publice / Les perspectives de révision, d'ajustement et de simplification des normes juridiques concernant l'activité de l'administration publique</i></b>	
Maria ORLOV .....	168
<b><i>Simplificarea și sistematizarea dreptului colectivităților locale în Republica Moldova / Simplifying and systematization of local collectivities law in the Republic of Moldova</i></b>	
Maria ORLOV, Natalia SAITARLÎ.....	174

<b><i>Modernizarea administrației publice centrale în Republica Moldova în contextul integrării europene</i></b>	
Maria ORLOV, Victoria GHEREG .....	180
<b><i>Unele reflecții privind reformele prevăzute în Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova</i></b>	
Maria ORLOV .....	187
<b><i>Sinergia reformelor și modernizarea guvernării din Republica Moldova / Synergy of reforms for modernization of governance in the Republic of Moldova</i></b>	
Maria ORLOV .....	192
<b><i>Politica de dezvoltare regională pentru o dezvoltare locală echitabilă / Regional development policy for a balanced local development</i></b>	
Oxana PAIERELE, Maria ORLOV .....	198
<b><i>Evoluția guvernării locale din Republica Moldova în ultimele două decenii</i></b>	
Maria ORLOV, Ștefan BELECCIU .....	206
<b><i>Teoria funcției publice și statutul funcționarului public în guvernarea modernă</i></b>	
Maria ORLOV .....	213
<b><i>Statutul funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală în Republica Moldova</i></b>	
Maria ORLOV .....	217
<b><i>Dezvoltarea autonomiei locale în contextul Constituției Republicii Moldova</i></b>	
Maria ORLOV .....	223
<b><i>Aspecte teoretico-practice privind limitele descentralizării în baza experienței Republicii Moldova / Theoretical and Practical Aspects Regarding the Limits of Decentralization Based on the Experience in the Republic of Moldova</i></b>	
Maria ORLOV .....	227
<b><i>Le cadre juridique de la décentralisation administrative – aspects comparatifs / Cadrul juridic al descentralizării administrative – aspecte comparate</i></b>	
Maria ORLOV, Brice Arsene MANKOU .....	232
<b>PARTEA a III-a BUNA GUVERNARE. GESTIUNEA BUNURILOR, SERVICIILOR ȘI LUCRĂRILOR PUBLICE</b>	
<b><i>Eficiență, responsabilitate, profesionalism – piloni fundamentali ai bunei guvernări</i></b>	
Maria ORLOV .....	238
<b><i>La formation et la carrière des fonctionnaires publics de la Roumanie et de la République de Moldavie / Formarea profesională și cariera funcționarilor publici din România și Republica Moldova</i></b>	
Verginia VEDINAȘ, Maria ORLOV, Vlad CANȚÎR .....	242
<b><i>Les principes de fonctionnement des services publics / The Operating Principles of Public Service/ Principiile de funcționare a serviciilor publice</i></b>	
Maria ORLOV, Vlad CANȚÎR .....	252
<b><i>Cooperarea intercomunitară și asigurarea bunei guvernări în spațiul european / Intercommunity Cooperation and Ensuring Good Governance in the European Area</i></b>	
Maria ORLOV, Liliana BELECCIU .....	256
<b><i>Intercomunalitatea în mediul rural din Republica Moldova / Rural Inter-Communal Cooperation in the Republic of Moldova / L'intercommunalité dans le milieu rural en Moldavie</i></b>	
Maria ORLOV, Crina – Mihaela VERGA .....	262
<b><i>Mutațiile democratice ale activității autorităților publice locale din Republica Moldova. Intercomunalitatea versus grupul de acțiune locală / Les mutations démocratiques de l'action publique locale en Moldavie. L'intercommunalité versus le groupe d'action locale</i></b>	
Maria ORLOV, Martine ZEJGMAN .....	268

<b>Contractul administrativ</b>	
Maria ORLOV .....	274
<b>Contractul de achiziții publice – o categorie a contractelor administrative</b>	
Maria ORLOV, Eduard DEMCIUC .....	277
<b>Aspecte teoretice și practice privind instituția concesiunii în Republica Moldova / Theoretical and practical aspects on concession institution in the Republic of Moldova</b>	
Maria ORLOV, Liliana BELECCIU.....	285
<b>Unele aspecte privind regimul juridic al bunurilor domeniului public în legislația și în practica din Republicii Moldova / Certain aspects on legal regime of the public domain's property in the legislation and practice of Republic of Moldova</b>	
Maria ORLOV, Liliana BELECCIU.....	290
<b>Parteneriatul public-privat în prestarea serviciilor publice de interes deosebit / Public-private partnership in reforming public services of special interest</b>	
Maria ORLOV, Svetlana DOGOTARU .....	295
<b>Reglementarea juridică și perspectiva dezvoltării parteneriatului public-privat în Republica Moldova / Legal regulation and the perspective of the development of the public-private partnership in the Republic of Moldova</b>	
Maria ORLOV, Marina GROSU .....	303
<b>Cadrul normativ de reglementare și perspectivele de dezvoltare a parteneriatului public-privat în sfera proprietății intelectuale</b>	
Maria ORLOV .....	311
<b>Sistemul achizițiilor publice din Republica Moldova în contextul E-Guvernării</b>	
Maria ORLOV, Ion BUZINSCHI .....	316
<b>Atribuirea contractelor de achiziții publice în sistemul medical din Republica Moldova</b>	
Maria ORLOV, Marina GROSU, Eugenia GUGULAN.....	327
<b>Marché de travail entre protectionnisme sous pression de la crise économique et globalisation: Une approche comparative entre la République de Moldova et la Roumanie / Piața muncii între protecționism, sub presiunea crizei economice, și a globalizării: o abordare comparativă între Republica Moldova și România</b>	
Maria ORLOV, Ioana Alexandra ORLOV .....	332

#### **PARTEA a IV-a JUSTIȚIA ADMINISTRATIVĂ**

<b>La responsabilité de l'Administration Publique – regard comparatif entre la Roumanie et la République de Moldavie / Răspunderea administrației publice – aspecte comparate dintre România și Republica Moldova</b>	
Maria ORLOV, Gabriela CONDURACHE.....	341
<b>Necesitatea și importanța asigurării legalității în administrația publică</b>	
Maria ORLOV .....	350
<b>Mijloace de asigurare a legalității în administrația publică din Republica Moldova / Moyens de Garantir la Légalité dans L'administration Publique de la République de Moldavie</b>	
Maria ORLOV .....	358
<b>Controlul legalității actelor administrative, reglementat în legislația Republicii Moldova / The control of the legality of administrative acts, regulated under law of the Republic of Moldova</b>	
Maria ORLOV, Ștefan BELECCIU.....	364
<b>Raportul dintre puterea judecătorească și contenciosul administrativ / Le rapport entre le pouvoir judiciaire et le contentieux administratif</b>	
Maria ORLOV, Loredana VÎLCU NISAND .....	371
<b>Contracurarea abuzurilor în administrația publică</b>	
Maria ORLOV .....	376
<b>Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică</b>	
Maria ORLOV .....	383



<b><i>Răspunderea administrativ-patrimonială – o nouă formă a răspunderii în Dreptul administrativ</i></b>	
Maria ORLOV .....	386
<b><i>Răspunderea administrației pentru daune aduse particularului</i></b>	
Maria ORLOV .....	389
<b><i>Reflecții asupra procedurii de examinare a litigiilor de contencios administrativ în Republica Moldova</i></b>	
Maria ORLOV .....	393
<b><i>Principii și elemente de procedură ale justiției administrative</i></b>	
Maria ORLOV .....	400
<b><i>Considerații privind reglementarea juridică a părților în litigiul de contencios administrativ din Republica Moldova / Considérations concernant la réglementation juridique des parties en litige de contentieux administratif dans la République de Moldavie</i></b>	
Maria ORLOV .....	405
<b><i>Reflecții asupra posibilității de codificare a dreptului administrativ</i></b>	
Maria ORLOV .....	413
<b><i>Codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova</i></b>	
Maria ORLOV .....	417
<b><i>Codificarea contenciosului administrativ / La codification du contentieux administratif</i></b>	
Maria ORLOV .....	425
<b><i>Justiția administrativă suprimată definitiv în Republica Moldova / The administrative justice completely withdrawn in Republic of Moldova</i></b>	
Maria ORLOV, Marina GROSU .....	429
<b><i>Valorificarea științei administrației în procesul de guvernare din Republica Moldova / Valorization of the science of administration in the governmental process of the Republic of Moldova</i></b>	
Maria ORLOV .....	438
<b><i>Codul administrativ al Republicii Moldova – o creație a legiuitorului din perioada „statului capturat”</i></b>	
Maria ORLOV .....	445



## CUVÂNT ÎNAINTE

Frecventele modificări ale legislației, care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice și a serviciilor de care aceasta este responsabilă, impun o revizuire și reeditare permanentă a Cursurilor/Tratatelor de drept administrativ. Adeseori, însă, studenții se inspiră din Cursurile mai vechi și fac trimitere la norme juridice abrogate, fără să-și dea seama de acest lucru și, fără a face o analiză comparativă cu normele juridice în vigoare din domeniul dat. Acest volum nu vine să înlocuiască cursul universitar ci să-l suplinească, deoarece cuprinde unele din cele mai importante instituții juridice ale dreptului administrativ.

Am adunat în această culegere o bună parte din articolele publicate în ultimii douăzeci de ani, pentru a releva cât de confuză și contradictorie a fost legislația administrativă, care avea menirea să asigure realizarea reformelor de modernizare a administrației publice din Republica Moldova. Drept consecință, țara este într-un proces continuu de „reformă” fără rezultate, inclusiv din vina legiuitorului care, prin modificarea legislației administrative, a înțeles să desființeze instituții juridice democratice ale dreptului administrativ, recent instituite, cum ar fi, spre exemplu, abrogarea Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000.

Ne-am întemeiat criticile aduse unor acte normative, precum și propunerile de modernizare a legislației din domeniul administrației publice, prin necesitatea adoptării unor reglementări impuse de noile relații sociale. În același timp, am subliniat faptul că, revizuirea legislației administrative și adoptarea de noi legi trebuie să fie în strictă concordanță cu normele constituționale și principiile statului de drept.

Unele articole incluse în volum au fost elaborate în co-autorat cu distinși colegi de breaslă (prof. Verginia Vedinaș, Brice Arsene Mankou, Ștefan Belecciu, Crina-Mihaela Verga, Vlad Canțir, Gabriela Condurache, Martine Zejgman, ș.a.) sau cu foștii mei doctoranzi care au devenit cadre didactice, la rândul lor (Liliana Belecciu, Vasile Constantinov, Natalia Saitarlî, Roman Starașciuc, Eduard Demciuc, Victoria Ghereg, Mariana Ianachevici, Marina Grosu, ș.a.). În calitate de autor și de coordonator, le mulțumesc tuturor pentru contribuțiile proprii și sper ca volumul să fie un instrument util, atât pentru studenți, cât și, pentru ceilalți pasionați ai dreptului administrativ.

Conf. univ. dr. **Maria ORLOV**

Președinte al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova

<https://orlovprojects.com/category/maria-orlov-isam/>

Membriu al Rețelei OLA – Europe (Observatory on Local Autonomy)

<https://ola-europe.univ-lille.fr/equipes-ola/reseaux-europeens>

## INTRODUCERE

Un număr de peste șaptezeci de studii, selectate din multele publicate într-o perioadă de douăzeci de ani, sunt cuprinse în lucrarea de față. Autoarea acestora, Maria Orlov, conferențiar universitar, Președinte al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova, ne prezintă analizele, ideile și concluziile sale focalizate în perioada selectată asupra statului de drept, administrației publice, buneii guvernări – gestionarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor publice – precum și justiției administrative.

Volumul, care conține studii realizate în calitate de autor sau prim-autor în cadrul unor colaborări, reflectă activitatea neobosită și entuziastă a autoarei legată de elaborarea, corijarea și perfecționarea legislației Republicii Moldova în domeniul dreptului administrativ. Analizele domniei sale au mereu la bază principiile valoroase care protejează democrația și drepturile omului din dreptul internațional, dreptul francez și, uneori, din dreptul românesc, în ramura dreptului public.

Elemente de drept constituțional, organizarea și activitatea administrației publice, dreptul colectivităților locale și autonomia locală, descentralizarea, politica de dezvoltare regională, funcția și funcționarul public, justiția administrativă, reformele pentru modernizarea administrației Republicii Moldova și Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova sunt repere care jalonează aria de cuprindere a interesului de cercetare științifică al autoarei. Cuprinsul studiilor scoate în evidență intenția pură și onestă de a pune la dispoziția celor care legiferează sau aplică normele dreptului administrativ principiile și soluțiile viabile și corecte în actuala democrație europeană, pentru o protecție adecvată a celor administrați, pentru o bună-guvernare. „Democrația nu se decretează, ea se cucerește” evidențiază autoarea, subliniind că fiecare societate are propria sa viziune asupra libertății, profilul său social și aspirații proprii, politica nefiind o știință exactă. Dacă mecanismele aflate la dispoziția cetățenilor nu sunt clare, dacă aceștia nu știu cum să confere efect maxim instituțiilor democratice și nu își îndeplinesc îndatoririle în jocul democratic, se creează premisa unei crize de încredere a populației care erodează capacitatea reprezentativă a statului. La baza concluziilor privind reforma administrației publice stă ideea că administrația publică este unul dintre mecanismele principale prin care se realizează legătura dintre stat, societatea civilă și sectorul privat, iar promovarea reformei administrației publice este o cale spre realizarea unor obiective de dezvoltare de un nivel superior, cum ar fi dezvoltarea economică, reducerea sărăciei și asigurarea stabilității politice. Colaborarea dintre administrația publică și mediul privat prin intermediul contractelor administrative, contractele de concesiune, contractele de achiziții publice, parteneriatele public – privat sunt domenii de pionierat ale cercetării științifice în domeniul legislației Republicii Moldova de după 1990, rezultatele cercetărilor autoarei evidențiind importanța și necesitatea elaborării unei teorii naționale unitare cu privire la actele administrative în Republica Moldova, aliniată la coordonatele europene în domeniu. Evoluția contenciosului administrativ în legislația Republicii Moldova este un punct sensibil, prin studiile sale autoarea evidențiind reperele și principiile corecte care ar trebui să guverneze acest domeniu, necesitatea unor instanțe specializate, a instruirii magistraților și pârgھیile de care cetățenii ar trebui să poată beneficia pentru apărarea drepturilor lor într-o democrație reală.

Viziunea europeană, informația actuală, aria vastă a problematicii abordate și nivelul științific ridicat al analizei, soluțiile concrete oferite problemelor identificate recomandă acest volum tuturor celor interesați de administrația publică și buna guvernare.

Conf. univ. dr. **Elena-Mihaela FODOR**,  
Membru al: European Law Institute, și,  
Institute International de Droit d'Expression et d'Inspiration Française

## O CARTE DE „NESTEMATE”

### I. Maria Orlov-Omul.

Nu cred că aş fi putut găsi un titlu mai potrivit pentru această lucrare. Pentru că, în acest fel, scot în evidenţă atât conţinutul lucrării, care cuprinde, în mod neîndoielnic, creaţii ştiinţifice remarcabile, care pot fi considerate veritabile „nestemate” ale doctrinei de dincolo şi de dincoace de Prut, cât şi faptul că însăşi autoarea ei este o „nestemată”, un specialist în drept administrativ care înnobilează, prin personalitatea sa ştiinţifică şi academică, prin întreaga activitate pe care a desfăşurat-o, ştiinţa dreptului public din cele două ţări surori.

Am cunoscut-o pe Maria Orlov cu aproape 3 decenii în urmă, la Sibiu, atunci când regretatul meu profesor Antonie Iorgovan a luat decizia de a reînnoia tradiţia şi de a reînfiinţa Institutul de Ştiinţe Administrative al României, astfel cum se numea atunci, în prezent Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu”. Schimbarea denumirii s-a datorat restricţiilor impuse prin actualul act normativ cu privire la asociaţii şi fundaţii,<sup>1</sup> care a înlocuit bătrâna „Lege Mârzescu” din 6 februarie 1924, care interzice utilizarea, în denumirea persoanei juridice (asociaţie sau fundaţie) a numelui ţării. Asta nu împiedică, constatăm, să existe partide politice al căror nume cuprinde şi numele sfânt al ţării, alături de alte cuvinte pompoase, dar slab spre deloc reflectate prin ceea ce fac, sunt şi se comportă. Mă bucur că măcar fraţii noştri din Basarabia au reuşit să păstreze în denumirea Institutului înfiinţat de Maria Orlov, numele ţării.<sup>2</sup>

Iată că ne-a dus mărturisirea noastră spre unul din lucrurile mari pe care profesoara Maria Orlov a reuşit să le înfăptuiască în ţara de peste Prut, înfiinţarea unui institut „frate” cu acela existent în România, inspirat din construcţia juridică şi instituţională a acestuia, care să unească pe cei preocupaţi de tainele dreptului public, în general şi ale dreptului administrativ, în particular, pe cei care îl slujesc cu pasiune şi bună credinţă.

Am descoperit în Maria Orlov un dascăl dăruit menirii pe care şi-a asumat-o, neobosit în a contribui la dezvoltarea nu doar a dreptului administrativ, ci şi la îmbunătăţirea activităţii din administraţie, a autorităţilor publice şi a statului, în general. M-a fascinat să înţeleg cât îi este de greu să fie şi să rămână astfel. Să lupte cu atâtea impedimente şi să nu abdice niciodată de la ceea ce şi-a propus să facă. Şi, mai ales, **să nu facă compromisuri.**

Aceste descoperiri m-au făcut ca, pe măsură ce treceau anii şi prietenia noastră se maturiza odată cu noi, să o simt astfel cum o voi percepe mereu pe Maria Orlov, **sora mea din Basarabia.** De aceea, nu voi înceta să-i mulţumesc, în gândurile şi trăirile mele, Mariei, pentru prietenia frumoasă şi caldă cu care mi-a mângâiat anii. Realizaţi dumneavoastră, dragii mei, că atunci când noi ne-am cunoscut, în 1994, ne aflam la debutul carierei academice, iar acum suntem aproape de a-i pune capăt. O viaţă de om, nu-i aşa?

Dacă politicienii nu au reuşit să aducă din nou împreună cele două ţări surori, o facem noi, oamenii, prin activitatea noastră, prin ştiinţă, cultură, artă. În elaborarea multora din actele normative din Republica Moldova, sursa de inspiraţie o reprezintă legislaţia românească. Noi, specialiştii, ne-am dat întotdeauna interesul şi am pus activitatea noastră în slujba clarificării şi realizării unor proiecte, demersuri întreprinse pe celălalt mal al Prutului. La Omul şi profesionistul Maria Orlov am constatat întotdeauna atitudinea critică în abordare, intransigenţa şi dorinţa de a-i face bine ţării ei, de a nu accepta compromisuri. Când a constatat că un anume lucru, o lege, un proiect, nu sunt în regulă, a afirmat-o cu tărie. Nu i-a păsat că îi „deranjează” pe unii sau pe alţii, mai ales autorităţile, că acestea nu vor vedea „cu ochi buni” reacţia ei şi, evident, nu vor trece cu uşurinţă peste ea, singurul lucru care

<sup>1</sup> O.G. Nr. 26/2000 privind asociaţiile şi fundaţiile, publicată în M. Of. nr 39/31 ianuarie 2000.

<sup>2</sup> Ne referim la ISAM-Institutul de Ştiinţe Administrative al Moldovei.

a contat pentru Maria Orlov a fost să fie împăcată cu propria sa conștiință profesională, umană și civică și să nu abdice de la convingerile și trăirile ei. Sunt convinsă că, dacă Profesoara Maria Orlov ar fi fost mai „împăciuitoare”, mai maleabilă, mai puțin fermă în reacțiile ei împotriva exceselor, soluțiilor care se îndepărtează de la constantele dreptului public și de la principiile statului de drept autentic, ar fi reușit să ocupe multe și importante poziții în ierarhia posturilor din țara căreia aparține. Dar n-a fost să fie așa și sunt convinsă că nici Maria, nici eu, nu avem niciun regret.

Maria Orlov s-a mai remarcat prin ceva, care este, de altfel, comun, multora din frații noștri basarabeni. Obligați să trăiască pe malul celălalt al Prutului, nu a acceptat ca și singurul ei băiat să facă acest lucru. De aceea l-a îndrumat să facă studii în România, unde acesta trăiește împreună cu frumoasa lui familie, pentru care Maria Orlov este nu doar o mamă devotată, ci și o bunică multiubitoare pentru nepoții ei, cărora le transmite valorile în care a înțeles să-și crească și singurul fecior, demnitate, onestitate, respect de sine și de ceilalți și credință în trecutul și viitorul îngemănat al celor două state.

## **II. Profesionistul Maria Orlov: dascăl universitar, cercetător neobosit și făuritor de școală de drept administrativ**

M-a binecuvântat Dumnezeu cu șansa de a cunoaște îndeaproape nu doar Omul, ci și Profesionistul Maria Orlov. Astfel cum veți avea și dumneavoastră, dragi cititori, ocazia să-l cunoașteți.

Maria Orlov a avut mereu dorința să se înalțe, în plan uman și profesional, să-și depășească în permanență starea. Să exploreze și alte medii, să nu se limiteze la frontierele naționale ale dreptului public. Astfel se explică, între altele, faptul că la vârsta deplinei maturități a început să învețe limba franceză, pe care acum Maria o stăpânește și care i-a permis să se alăture din ce în ce mai mult mediului academic din Franța, cu care a stabilit trainice legături. Am participat, împreună, la multe conferințe, simpozioane, manifestări științifice de tot felul și am putut constata interesul și prestația prietenei mele. Mândră, evident, de acest lucru.

Dar, Maria Orlov și-a dorit aceste progrese și legăturile pe care le-a stabilit nu doar pentru un interes personal, mai mult sau mai puțin mărunț, ci și pentru a face cunoscută starea doctrinei din țara de origine, spre a cultiva recunoașterea și respectul pentru aceasta și, în ultimă instanță, respectul pentru țara ei.

Am putut observa, de la primele întâlniri, faptul că **Maria Orlov nu face o cercetare de dragul cercetării**. Întotdeauna așează instituțiile față în față, realizează abordări comparative între materiile cercetate, modul în care acestea se manifestă în Republica Moldova în raport cu România sau alte state, cum ar fi Franța, de exemplu.

Un aspect esențial în ființa profesională a Mariei Orlov este **dorința de a face școală**. La sesiunile științifice ale Institutului de Științe Administrative a venit mereu cu o echipă de tineri după ea. De regulă, tineri cercetători, doctoranzi de-ai ei, pentru că este profesor habilitat de mulți ani și în această perioadă a reușit să contribuie la formarea multor specialiști în dreptul administrativ din patria mamă. Pe mulți dintre ei am avut ocazia să-i cunosc și să le urmăresc evoluția, atât profesională, cât și socială, și să mă bucur, împreună cu Maria, de aceste lucruri. Nu este dascăl și om de știință autentic decât acela care are în el vocația și dorința de a „împrăștia” sămânța gândirii și științei lui de carte și către alte minți și spirite. Evident că trebuie să găsești „terenul fertil” să faci acest lucru. Dar aici este și măiestria ta de a căuta, de a explora și de a identifica, în final, pe cei care au capacitatea nu doar să „absoarbă” cunoștințe, ci și să se transforme, la rândul lor, într-o entitate academică distinctă. Iar Maria Orlov a dovedit, cu asupră de măsură, că are o asemenea capacitate.

## **III. Despre carte.**

Veți observa, de altfel, acest lucru, dragi „cititori” - ca să folosim un arhaism românesc, pe care îl utilizau strămoșii noștri comuni - , și din structura acestei cărți, ceea ce am făcut mărturisire în rândurile anterioare. Care lucrare este structurată în patru părți, în care sunt abordate patru teme fundamentale ale dreptului public în toate statele.

Prima dintre acestea vizează **statul de drept**, o categorie juridică atât de mult cercetată și nu doar de juriști, constituționaliști sau administratiști, ci și de filozofi, sociologi, politologi, dar și utilizată în dezbaterile cotidiene mediatice, folosită de politicieni ca un „stindard de luptă” în abordările lor, de dinaintea sau după alegeri. Și care transformă, prea adeseori, „statul de drept” în „stat de drepti”, ca să folosim această aluzie metaforică amară la atitudinea de servilism pe care o manifestă cei implicați în acest sector important al vieții noastre publice. Hegel spune că statul de drept înseamnă *înlocuirea domniei oamenilor cu domnia legii*. Despre statul de drept s-au scris biblioteci până în prezent, fără ca interesul pentru el să se fi diminuat. Poate și pentru că el este și rămâne, cum se exprimă metaforic un mare jurist, *prizonierul a două tendințe opuse și extreme, „guvernul oamenilor” și „regatul legilor”*.<sup>3</sup>

Curtea Constituțională a României a dezbătut în multe din deciziile sale acceptiunea acestei sintagme complexe. Reținem pe aceea că, *într-un stat de drept, autoritățile publice nu se bucură de nicio autonomie în raport cu dreptul*.<sup>4</sup>

Am invocat aceste aspecte doar pentru a justifica baza de abordare a studiilor publicate în timp și strânse în lucrare de Maria Orlov, în care regăsim teme precum *formele de stat și formele de guvernământ; fédéralisme et démocratie, un étude sur l'impacte des structures fédératives sur l'équilibre des pouvoirs;*<sup>5</sup> *le système electoral de la République de Moldova – garant de la démocratie représentative ou generateur de crises politiques et sociales ?;*<sup>6</sup> *caracterul unitar al statului – o dilemă între prevederile Constituției Republicii Moldova și separatismul transnistrean*.

Cea de-a doua parte este consacrată *administrației publice*, care reprezintă instituția centrală a ramurii de drept căreia Maria Orlov i-a dedicat ani îndelungați de studiu și cercetare.

Este important că, abordarea din studiile cuprinse în această parte nu reflectă numai perspectiva națională a tematicii, stadiul actual în care se află Republica Moldova, ci, și statutul către care aceasta aspiră, care este acela de stat membru al Uniunii Europene. Înțelegem aceasta din studiile grupate aici, dintre care menționăm *administrația publică în țările poliactice; unele reflecții privind reformele prevăzute în Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova; evoluția guvernării locale din Republica Moldova în ultimele două decenii și statutul funcționarului public și al altor categorii de personal din administrația publică locală în Republica Moldova*.

În partea a treia, sunt abordate tematicile *bunei guvernări, gestiunii bunurilor, serviciilor și lucrărilor publice*. Modul în care autoarea a ales să denumească această parte este justificat de legătura indisolubilă care există între ele. Buna guvernare presupune, în primul rând, servicii de calitate, dar și responsabilitate în modul cum sunt gestionate bunurile publice și sunt realizate lucrările publice

Reținem abordate probleme complexe, cum ar fi *formarea profesională și cariera funcționarilor publici din România și Republica Moldova; contractul administrativ; contractul de achiziții publice – o categorie a contractelor administrative; parteneriatul public-privat în prestarea serviciilor publice de interes deosebit; cadrul normativ de reglementare și perspectivele de dezvoltare a parteneriatului public-privat în sfera proprietății intelectuale sau măsuri și instrumente de asigurare a legalității achizițiilor publice în Republica Moldova*.

În partea a patra și ultima a lucrării despre care avem bucuria să vă vorbim regăsim analizată *justiția administrativă*, o sintagmă care evocă ansamblul litigiilor care sunt derivate din activitatea administrației, autoritățile care le soluționează și particularitățile procedurii după care acestea își desfășoară activitatea. Regăsim analizate, în această ultimă parte, teme precum *răspunderea administrației, condiție a democrației; necesitatea și importanța asigurării legalității în administrația publică; justiția administrativă în contextul reformei judiciare din Republica Moldova; raportul dintre puterea judecătorească și contenciosul administrativ; contracararea abuzurilor în administrația publică: reflecții asupra procedurii de examinare a litigiilor de contencios administrativ în Republica Moldova; principii și elemente de procedură ale justiției administrative sau Codul administrativ al Republicii Moldova – o creație a legiuitorului din perioada „statului capturat”*.

<sup>3</sup> W. Leisner, *L'etat de droit- un contradiction?*, Melanges, Charles Eisenmann, Cujas, Paris, 1975, p. 66, apud I. Muraru în Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu, *Constituția României, Comentariu pe articole*, ed. 3, Editura C.H. Beck, București, 2022, p. 8.

<sup>4</sup> Decizia C.C.R. nr. 463/2014, publicată în M. Of. nr. 704/25septembrie 2014.

<sup>5</sup> În traducere, *Formele de stat și de Guvernământ, studiu cu privire la impactul structurilor federative asupra echilibrului puterilor*.

<sup>6</sup> În traducere, *Sistemul electoral al Republicii Moldova-garant al democrației reprezentative sau generator de crize politice și sociale?*

Mă opresc aici cu analiza și exemplele. Nu-i așa că puteți cu ușurință să descoperiți, în cele prezentate, gândurile pe care le-am exprimat cu privire la Omul și Profesionistul Maria Orlov? Un Om al cetății numită Republica Moldova și al cetății numită România.

De aceea vă invit să zăboviți, cu privirea și cu sufletul asupra acestei cărți și vă asigur că veți descoperi lucruri interesante, care vă ajută să înțelegeți și mai bine complicatele probleme pe care le pun administrarea și guvernarea unei țări, în general și în țările noastre, în particular.

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**  
Membru corespondent al Academiei Oamenilor de Știință din România  
Președinte al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”



## **O VIAȚĂ DEDICATĂ UNEI PASIUNI: DREPTUL ADMINISTRATIV. REFLECȚII PE MARGINEA CONTRIBUȚIEI DOAMNEI MARIA ORLOV**

Pe doamna profesoară Maria Orlov o cunosc de foarte multă vreme. Prima persoană care mi-a vorbit despre dânsa a fost profesorul Tudor Drăganu, coordonatorul tezelor noastre de doctorat la Universitatea Babeș - Bolyai din Cluj, pe vremea când se știa foarte puțin în România despre regimul politic și constituțional al Republicii Moldova. Ulterior aveam să parcurg studiile și monografiile publicate de Maria Orlov, iar acestea aveau să îmi fie foarte utile pentru conturarea propriilor puncte de vedere referitoare la aspectele constituționale și administrative ale Republicii Moldova.

Legislația românească din domeniul dreptului administrativ, fie că vorbim despre contenciosul administrativ, achizițiile publice, descentralizare, autonomie locală, parteneriatul public - privat, etc. are la bază o istorie foarte bogată și diversă, precum și o tradiție remarcabilă, iar influențele sistemului de drept continental și ulterior ale legislației Uniunii Europene, adaugă la această legislație noi elemente care îi conferă soliditate. În ciuda reglementărilor contradictorii, insuficiente și a ritmului semnificativ de schimbare, dreptul administrativ din România poate servi drept model și pentru alte țări care doresc alinierea la sistemul de drept comun astăzi în mare parte tuturor țărilor europene. Nu trebuie uitat faptul că în 1991, la data declarării independenței, Republica Moldova făcea parte dintr-un cu tot alt sistem de drept, cel sovietic, bazat pe o ideologie, spre deosebire de alte sisteme de drept care vizează doar reglementarea raporturilor juridice. Pentru Republica Moldova totul părea să înceapă de la zero în 1991. A debutat în urmă cu peste trei decenii un drum foarte dificil al alinierii cu normele statului de drept, ca parte a unui proces mai amplu de europenizare. În cadrul acestui traseu nu lipsit de dificultăți, Republica Moldova s-a apropiat în mod natural de experiența românească în materie, atât cea în care a existat un spațiu comun (1918 - 1940), cât și cea pe care România a acumulat-o începând cu 1989.

Maria Orlov face parte din puținii juriști specializați în dreptul public care cunoaște în egală măsură atât sistemul de drept din România, cât și pe cel din Republica Moldova, datorită studiilor în materie și datorită unei preocupări constante în acest sens. Din păcate, consider că experiența și cunoștințele domniei sale nu au fost suficient valorificate până în prezent, mai ales într-un moment în care Republica Moldova dorește apropierea de un model și abandonarea totală a altuia, în materie de drept dar și de standarde morale. Maria Orlov își dedică o mare parte din activitatea sa profesională ISAM - Institutului de Științe Administrative al Moldovei, o inițiativă care își propune continuarea unei tradiții interbelice dar în primul rând valorificarea rezultatelor celor mai recente cercetări în domeniul dreptului administrativ.

Acest volum reprezintă oglinda fidelă a impresionantei contribuții a autoarei la dreptul administrativ din ultimele decenii. Prima parte a volumului se referă la principiile statului de drept, așa cum acestea apar în reglementările specifice ale Republicii Moldova, fie că ne referim la separația și echilibrul puterilor, la sistemul electoral, la reforma administrației publice sau la încercările de a defini adecvat natura și scopul normelor cu rang constituțional. Partea a doua a volumului se referă la administrația publică, centrală sau locală, autoarea oferind reflecții deosebit de valoroase referitor la funcția publică sau la aspecte de drept comparat care reflectă reglementări diverse despre descentralizare. Partea a treia are în vedere anumite aspecte care sunt mai rar tratate în general, cum ar fi funcționarea serviciilor publice din Republica Moldova, probleme care țin de parteneriatul public - privat, achiziții publice sau regimul proprietății publice. Ultima parte a volumului se referă la justiția administrativă, autoarea fiind interesată să descrie cât mai adecvat sistemul aplicabil în

Republica Moldova, cu împlinirile și nerealizările inerente, fiind de deosebit interes felul în care este descrisă reglementarea contenciosului administrativ dar și ceea ce înseamnă regimul răspunderii administrative.

Volumul profesoarei Maria Orlov este astfel un exemplu despre cum poate reuși cineva să fie cu adevărat expert într-un domeniu cum este cel al dreptului administrativ: doar prin muncă susținută, tenacitate și prin cercetarea permanentă a contextului comparat, a modificărilor legislative și a tuturor scrierilor relevante care apar. Sper ca noile generații care vor dori să cunoască și să aprofundeze dreptul public, atât din Republica Moldova dar și din România, să se regăsească în paginile acestei cărți care este rezultatul unei activități profesionale de excepție a doamnei profesoare Maria Orlov.

Prof. univ. dr. **Radu CARP**

Universitatea din București

Membru al Comitetului Executiv, Global Campus of Human Rights,

Director național în cadrul programului de master

în drepturile omului și democratizare, Veneția.

## PRESENTATION DE L'OUVRAGE DE MARIA ORLOV

Du droit constitutionnel au droit des institutions administratives (dont décentralisées), du droit administratif général (dont le droit des contrats publics) au droit du contentieux administratif, du droit de la fonction publique au droit administratif des biens, en anglais, en français ou en roumain, tout intéresse notre collègue et amie, Maria ORLOV !

Administrativiste complète, d'un Etat renaissant, la République de Moldavie, qui a toute sa place en Europe, Maria ORLOV, comme beaucoup de ses collègues de l'Europe balte, centrale et orientale, réfléchit et écrit beaucoup, de manière exhaustive, au regard des passés, roumain et soviétique, monarchiste et républicains, ainsi que du présent et de l'avenir ...

Dans de tels contextes, sa pensée est d'une grande richesse et nous renvoie aux grandes heures doctrinales de la Roumanie – à laquelle la Moldavie a appartenu, à travers les grands noms de la doctrine roumaine de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle – ainsi qu'aux défis actuels du XXIe siècle.

Parce que la République de Moldavie est un Etat jeune quant à son indépendance (1991), c'est un Etat qui, comme son homologue roumain, reconstruit depuis peu son système juridique, spécialement de droit public, sur de nouvelles bases politiques et démocratiques.

D'autant qu'à l'instar de l'Ukraine, c'est un Etat dont la refondation étatique interroge ses structures administratives, générales mais aussi spéciales, au regard des territoires de la Transnistrie et de la Gagaouzie, par exemple.

Par suite, les réflexions de Maria ORLOV doivent nourrir les juristes de l'Ouest de l'Europe, pour mieux réinterroger leurs propres systèmes juridiques voire les normes juridiques européennes, souvent plus de tradition juridique de l'Ouest que de l'Est de l'Europe.

Ses réflexions illustrent une renaissance, une remise à plat de concepts traditionnels.

Ainsi, au regard des institutions administratives et des réformes y afférentes, la République de Moldavie, à travers plusieurs articles de Maria Orlov s'interroge sur sa forme étatique, fédérale ou unitaire.

Mais, elle s'interroge aussi sur la place de l'autonomie locale, promue par le Conseil de l'Europe et « sa » Charte de l'autonomie locale (1985).

Il est d'ailleurs intéressant de souligner que de nombreux Etats de l'Est de l'Europe prônent des niveaux communaux pluriels, sur les plans organisationnel et fonctionnel, pour mieux s'adapter aux territoires et aux attentes des populations.

En effet, la Moldavie, comme d'autres Etats de l'Europe balte, centrale et orientale, promeuvent des statuts de communes rurales, puis de communes urbaines, ensuite de ville-département – que d'aucuns appelleraient « métropoles » – voire, parfois, un statut spécial pour leur Capitale [*Les statuts spéciaux des capitales et des communes urbaines et rurales en Europe*, Revue Est-Europa, 2012, n°2 (en français) et *Croatian and Comparative Public Administration*, juin 2012 (en anglais)].

Ce qui finalement simplifie le questionnement à l'Ouest de l'Europe des relations entre le niveau communal et le niveau intercommunal, lorsqu'il existe ; somme toute, envisager une pluralité de statuts communaux permet d'adapter le droit au territoire, et non l'inverse ... Ce qui est finalement plus conforme à la logique de l'autonomie locale, et donc moins rigide au regard de l'autre logique, celle de l'uniformité institutionnelle ...

De même, les multiples réflexions de Maria Orlov interrogent par contre-coup les choix européens en termes de réformes administratives: quelle place voire quels dangers recèle la décentralisation ? Quelle étendue pour la régionalisation, spécialement dans un Etat unitaire ? Quel découpage territorial démocratique et économique est idéalement performant ? Quel intérêt comporte

la mutualisation des mandats locaux ? Quelle utilité de re-construire une administration déconcentrée ?  
Quelle formation voire quelle déontologie pour les élus et les agents publics ?

Finalement, la reconstruction de démocraties administratives et locales à l'Est de l'Europe est aussi complexe que de les réformer à l'Ouest, en se posant souvent les mêmes questions, sans avoir les mêmes réponses, lorsque l'on en a ; quant à savoir si les réponses trouvées sont toujours « idéales » ...

*In fine*, il est très intéressant de comparer les réflexions en droit administratif général et spécial de Maria Orlov, parce qu'elle nous renvoie à des sources communes entre la France et la Moldavie-Roumanie, tel que l'illustre l'ouvrage, publié récemment en français, de droit administratif roumain de Catalin-Silviu Sarraru (L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 2022).

A titre personnel, je ne peux clore cette préface admirative face à cette somme de riches réflexions, contenues dans un ouvrage de près de 500 pages, sans remercier Maria ORLOV pour son dynamisme dans les cercles scientifiques européens, dont le réseau européen OLA [*Observatory on Local Autonomy*: [Accueil - OLA-europe \(univ-lille.fr\)](http://univ-lille.fr)], son humanisme bienveillant et sa joie de vivre communicative.

Maria ORLOV est une « personne intelligente », dont la tête est encore pleine d'idées et de projets, mais aussi et surtout, une « belle personne, riches de multiples humanités ».

**Stéphane GUERARD**

Chef de projet du réseau OLA [Observatory on Local Autonomy:  
Accueil - OLA-europe (univ-lille.fr)]

Maître de conférences en droit public, Habilité à diriger des recherches (mémoires et thèses)  
Hors classe de Classe exceptionnelle [au titre du Conseil National des Universités (CNU)]

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales,  
Université Lille (France) CERAPS (CNRS, UMR 8026)  
Prime d'encadrement doctoral et de recherches (PEDR)  
(2013-2017, 2017-2021, 2021-2025, au titre du CNU)