

**PROBLEMATICA REGLEMENTĂRII
GESTIUNII RESURSELOR NATURALE
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

Mircea GLADCHI,
doctorand

**THE PROBLEM OF REGULATING
THE MANAGEMENT OF NATURAL
RESOURCES IN THE REPUBLIC
OF MOLDOVA**

Mircea GLADCHI,
PhD student

Abordarea actuală a gestiunii resurselor de mediu este una învechită și șubredă. Formele și modalitățile de reglementare a actelor ce permit exploatarea resurselor naturale de persoane fizice sau juridice sunt cu multe curențe și predispuși spre înrăutățirea situației ecologice per ansamblu. Necesitatea îmbunătățirii instrumentelor de dare a în exploatare a resurselor naturale este vitală pentru eficientizarea utilizării resurselor naturale și facilitarea unui mediu ambiant sănătos. Lucrarea de față propune bazele conceptuale pentru uniformizarea actelor ce permit exploatarea resurselor naturale. De asemenea, sunt enunțate principiile și forme ale actelor ce urmează a edifica noul concept de proprietate asupra resurselor naturale.

Cuvinte-cheie: obiecte de mediu, protecția mediului, acte permissive, concesiuni, drept de proprietate, folosință rațională, resurse naturale.

The current approach to environmental resource management is outdated and fragile. The forms and ways of regulating the acts that allow the exploitation of natural resources by natural or legal persons have many shortcomings and tend to worsen the ecological situation as a whole. The need to improve the tools for the exploitation of natural resources is vital for the efficiency of the use of natural resources as well as the facilitation of a healthy environment. The paper proposes the conceptual bases for the standardization of acts that allow the exploitation of natural resources. Principles and forms of the acts that will build the new concept of property over natural resources are being built.

Keywords: environmental objects, environmental protection, permissive acts, concessions, property right, rational use, natural resources.

Introducere. Felul prin care are loc darea în gestiune a resurselor naturale în Republica Moldova este foarte confuz și ambiguu din mai multe puncte de vedere, unul ținând de formele abordate de diferite acte normative, celălalt – de discrepanța în conținutul acestora și drepturile promovate de acestea.

Metode și materiale aplicate sunt cele tradiționale de cercetare, și anume: logică, gramaticală, istorică, a observației, sistemică, a deducției și inducției, precum și metoda sintezei și comparației. Studiul este o manifestare teoretică a concepțiilor teoretico-practice referitoare la evoluția conceptului de proprietate în raport cu obiectele de mediu.

Rezultatele obținute și discuții. Problematika acestui compartiment al legislației autohtone are mai multe curențe, unul dintre

Introduction. The way in which natural resources are managed in R.M. it is a very confusing and ambiguous one from several points of view. One being the forms addressed by different normative acts, the other is the discrepancy in their content and the rights promoted by them.

Applied methods and materials are the traditional ones of research, namely: logical, grammatical, historical, observational, systemic, deduction and induction, as well as the method of synthesis and comparison. The study is a theoretical manifestation of theoretical-practical conceptions regarding the evolution and manifestation of the concept of property in relation to environmental objects.

Results obtained and discussion. The problem of this compartment of the domestic legislation has several shortcomings, one of



care, din păcate, este faptul că regimul juridic al resurselor naturale nu este bine definit, ceea ce creează probleme pentru interpretarea și aplicarea metodelor convenite întru gestionarea lor. Pe lângă autorizațiile de mediu există și anumite tipuri de contracte care oferă în gestiune aceste resurse, dar, spre regret, conceptual și doctrinar aceste contracte nu reflectă adevărul obiectiv de manifestare a bunurilor de mediu. Chiar și în cazul în care resursele naturale sunt date în gestionare prin prisma modelului preferat de către noi, și anume autorizațiile de mediu, reglementarea emiterii acestor autorizații este făcută prin prisma unei legi generice ce reglementează autorizarea activității de întreprinzător, ceea ce nu este mereu relevant pentru tipul nostru de activitate. Reglementările din această lege nu oferă nicio delimitare specifică conceptuală, acordată pentru autorizațiile de mediu sau actele permissive de mediu. Lipsește orice mențiune tangibilă cu referire la importanța acestor acte și forma acestora. Astfel, se creează impresia că legiuitorul, dorind să facă mai mult haos în vederea reglementării acestora, a luat și le-a lipit aleatoriu într-o anumită lege ce conține cuvântul „autorizație” pentru a facilita într-o oarecare măsură lipsa de reglementare concretă a procesului de eliberare și a ceea ce anume presupun actele permissive de mediu.

În acest context ar fi relevant să menționăm despre acordul de mediu, care este reglementat de legea Nr. 86 din 29-05-2014 privind evaluarea impactului asupra mediului, documentul fiind definit ca un „*act permisiv, emis de organul central de mediu al administrației publice, prin care sînt stabilite condițiile și, după caz, măsurile pentru protecția mediului care trebuie respectate în cazul realizării proiectului*”, unde proiectul „*constă în construcția de obiecte noi, extinderea, reconstrucția, modernizarea, reprofilarea, planificarea unor genuri noi de activitate, dobîndirea sau utilizarea resurselor naturale, influența asupra teritoriului sau landșaf-tului neatins sau puțin modificat de activitatea omului, precum și alte acțiuni a căror efectuare sau al căror rezultat final poate avea impact semnificativ asupra mediului*”.

Importanța acestui act permisiv de mediu este că prin el autoritatea competentă acceptă

which unfortunately is the fact that the legal regime of natural resources is not well defined, which subsequently creates problems for the interpretation and application of the agreed methods for their management. The given fact is well observed due to the fact that in addition to environmental authorizations there are also certain types of contracts that offer the management of these resources, but unfortunately, conceptually and doctrinally, these contracts do not reflect the objective truth of the manifestation of environmental goods. Even when natural resources are managed through the lens of our preferred model, namely environmental permits, the regulation of issuing these permits is done through the lens of a generic law that regulates the authorization of entrepreneurial activity, which is not always relevant for our type of activity. The regulations of this law do not provide any specific conceptual delimitation granted for environmental authorizations, or environmental permissive acts. There is no tangible mention of the importance of these acts and their form. It creates the impression that the legislator, wanting to create more chaos in order to regulate them, randomly took and pasted them into a certain law containing the word “authorization” in order to facilitate to some extent the lack of concrete regulation of the release process and what environmental permitting acts entail. Also in this context, it would be relevant to mention the environmental agreement, which is regulated by law No. 86 of 29-05-2014 regarding the evaluation of the impact on the environment, namely “permissive act, issued by the central environmental body of the public administration, which establishes the conditions and, as the case may be, the measures for the protection of the environment that must be respected in the event of the project’s implementation; “ where the phrase project would mean “consists in the construction of new objects, the expansion, reconstruction, modernization, re-profiling, planning of new types of activity, the acquisition or use of natural resources, the influence on the territory or landscape untouched or little modified by human activity, as well as other actions whose execution or whose final result can have a significant impact on the environment”. The importance of this permissive environmental act is that through it, the competent authority accepts the development of the above-mentioned

desfășurarea lucrărilor sus-menționate, după ce au fost prevăzute toate riscurile și rigorile de mediu. Lista activităților care necesită efectuarea evaluării impactului asupra mediului cu ulterioara emitere a acordului de mediu sunt stabilite în legea menționată supra. Vom accentua faptul că legiuitorul conștientizează importanța necesității reglementărilor stringente în domeniul mediului, formulând instituții clar definite, cum ar fi acordul de mediu și efectele sale, dar totodată uită să materializeze aceleași idei vis-a-vis de cele mai elementare raporturi care pot apărea, cum ar fi gestiunea resurselor naturale.

În acest context putem descrie situația când un antreprenor are nevoie să primească acordul de mediu pentru desfășurarea activității sale, ca ulterior să fie necesară achiziționarea mai multor acte de gestiune a resurselor naturale de diferite tipuri. Prin urmare observăm că actele de gestiune a resurselor naturale, precum și formele acestora au o reglementare cu mult mai slabă, în baza celor expuse de noi anterior, dar totodată sunt cu mult mai necesare și mai uzuale comparativ cu alte tipuri de acte permissive de mediu.

Pentru a fi posibilă uniformizarea corectă a reglementărilor de gestionare a resurselor naturale sau per general a obiectelor de mediu este necesar să fie accentuată apartenența lor la un singur concept de divizare a bunurilor. După cum a fost propus anterior și reieșind din analiza efectuată pe parcursul lucrării, obiectele de mediu nu pot fi și nu trebuie să fie obiecte ale dreptului de proprietate, fiind parte a bunurilor din domeniul public, limitate prin esența și conceptul său de a fi parte a circuitului economic. Prin urmare, în toate situațiile resursele naturale sunt bunuri din domeniul public ce nu pot fi atribuite cu caracter de drept de proprietate. Aici putem fi inclusiv în situații ce pictează acea instituție de expropriere indirectă despre care s-a vorbit anterior, și anume situațiile în care pe terenuri aparținând persoanelor fizice sau juridice există bunuri din domeniul mediului, care sunt formă exclusivă a bunurilor din domeniul public și limitează astfel drepturile de proprietate a titularului de teren de a-și exploata bunul după propriile necesități și dorințe. Exemple de genul dat pot fi formulate în contextul reglementărilor actuale cu refe-

works, after all environmental risks and rigors have been foreseen. The list of activities that require the environmental impact assessment to be carried out with the subsequent issuance of the environmental agreement are established in the law mentioned above. The importance of mentioning the existence of this agreement is to emphasize the fact that the legislator is still aware of the importance of the need for strict regulations in the environment, formulating clearly defined institutions such as the environmental agreement and its effects, but at the same time forgets to materialize the same ideas vis-à-vis the most basic relationships that may arise, namely natural resource management. In this context, we can formulate the situation when an entrepreneur needs to receive the environmental agreement for the development of his activity, so that later it is necessary to purchase several documents for the management of natural resources of different types. Therefore, we notice that the natural resources management acts as well as their forms have a much weaker regulation, based on what we presented previously, but at the same time they are much more necessary and more common compared to other types of permissive acts.

In order to be able to correctly standardize the regulations for the management of natural resources or environmental objects in general, it is necessary to emphasize their belonging to a single concept of the division of goods. As previously proposed and emerging from the analysis carried out during the work, environmental objects cannot and must not be objects of property rights, being part of public goods limited by their essence and concept of being part of the circuit economic. Therefore, in all situations, natural resources are goods in the public domain that cannot be assigned as property rights. Here we can also be in situations that paint that institution of indirect expropriation that was talked about previously, namely the situations in which there are environmental goods on lands belonging to natural or legal persons that are an exclusive form of goods in the public domain and thus limit property rights of the land owner to exploit the property according to his own needs and wishes. Examples of the given kind can be formulated in the context of the current regulations with reference to water; the fact that that pond, lake or pond being good in the public domain, on which the gener-



rire la apă; faptul că acel iaz, lac sau heleșteu este un bun din domeniul public, asupra căruia poate fi manifestată folosința generală a apelor, reglementată în art. 22 din legea apelor nr.272 din 23-12-2011 „a) consumul uman și alte necesități casnice; b) adăparea animalelor fără utilizarea de structuri permanente; c) irigația terenurilor de pe lângă casă; d) scăldatul și agrementul; e) captarea și folosința apei pentru lupta împotriva incendiilor sau în orice altă situație de urgență.”, ceea ce ar permite utilizarea acestor bazine sau a apei din ele în scopurile menționate în egală măsură de către toți cetățenii, cu acces liber la acestea. Desigur, sunt cazuri când terenul de sub aceste entități de apă aparține unor persoane fizice sau juridice cu drept de proprietate, aici intervenind conceptul de expropriere indirectă, întrucât terenul pe care se află anumite obiecte de mediu/resurse naturale, în cazul nostru apa, manifestă caracterul unei folosințe generale. De aceste bunuri se pot folosi toți cetățenii în condițiile stipulate anterior, indiferent de regimul juridic al terenului de sub ele. Este necesar de menționat și faptul existenței reglementărilor din art.22, alin. 7) al aceleiași legi „Dreptul la folosința generală a apei nu implică dreptul de trecere printr-un teren privat decât în condițiile prevăzute de Codul civil.”, ceea ce împiedică accesul pe terenul persoanei pe care se află resursa naturală contrar necesităților stipulate, anterior formulate drept folosință generală. Prin urmare acest mod de interpretare este necesar de a fi aplicat pentru toate resursele naturale, pentru a accentua importanța lor și a asigura protecția cuvenită.

Luând în considerare că a fost propusă varianta unde toate resursele naturale sunt bunuri ale domeniului public, este necesar să asigurăm și forma prin care aceste tipuri de obiecte vor fi gestionate în caz de necesitate persoanelor fizice sau juridice. Formele principale care ar trebui să le menționăm în cazurile date sunt concesiunea și autorizațiile de mediu. Dacă în cazul concesiunii situația este mai clară și reglementată relativ bine, în cazul autorizațiilor avem mai multe divergențe.

Pentru a crea o idee unică relativ la forma de gestiune a resurselor naturale prin autorizații, după părerea noastră este cel puțin

al use of waters can be manifested, regulated in art. 22 of the water law no. 272 of 23-12-2011 “a) human consumption and other household needs; b) watering animals without the use of permanent structures; c) irrigation of the lands next to the house; d) bathing and recreation; e) capturing and using water to fight fires or in any other emergency situation.” which would allow the use of these basins, or the water from these basins for the purposes mentioned equally by all citizens providing free access. Of course, there are cases when the land under these water entities belongs to natural or legal persons with property rights, this is where the concept of indirect expropriation comes into play, since the owner of the land on which certain environmental objects/natural resources are located, in our case water, which show the characteristics of a general use, because these assets can be used by all citizens under the previously stipulated conditions, regardless of the legal regime of the land under them. It is also necessary to mention the fact of the existence of the regulations in art. 22 paragraph 7) of the same law “The right to the general use of water does not imply the right of passage through a private land except under the conditions provided by the Civil Code.” which prevents access to the land of the person on which the natural resource is located contrary to the previously stipulated needs formulated as general use. Therefore, this way of interpretation needs to be applied to all natural resources, in order to emphasize their importance and ensure due protection.

Taking into account that the version where all natural resources are goods of the public domain has been proposed, it is necessary to ensure the form by which these types of objects will be managed in case of necessity for natural or legal persons. As previously mentioned, the main forms that we should mention in the given cases are the concession and the environmental authorizations. If in the case of the concession the situation is clearer and regulated relatively well, in the case of authorizations we have more divergences.

In order to create a unique idea relative to the form of management of natural resources through authorizations, in our opinion it is at least necessary that they be specifically regulated in one place. What exists now unfortunately does not do justice to the complexity of the objects and involves the parties to make

necesar ca acestea să fie reglementate specific într-un singur loc. Situația din prezent nu dă dreptate complexității obiectelor și implică părțile de a face multe abstractizări incompetente din punctul de vedere al folosirii acestora și regimul lor juridic. Insistăm asupra necesității creării unui cadru normativ specializat care va defini ce sunt autorizațiile de mediu, precum și forma actului respectiv, determinând concret întinderile drepturilor asupra obiectelor de mediu de către exploatator și obligațiile pe care acesta le are în vederea păstrării, conservării și protecției acestora.

Funcționarea autorizației de mediu trebuie să fie conceptualizată și reglementată conform unor principii predeterminate. Unele din aceste principii au fost stipulate anterior, unele chiar reglementate în diverse acte normative în materie de mediu, însă nu există o uniformitate și concepție clară după care am putea ghida funcționarea acestei instituții.

Prin urmare, atunci când vorbim despre crearea unui act normativ unic în vederea reglementărilor autorizațiilor de mediu, este necesar să formulăm acele principii care vor ghida activitatea și funcționalitatea acestor acte. Unele din aceste principii au decăzut din importanță, altele nu manifestă concepțiile actuale ce ar fi relevante la tratarea problematicei respective. Viziunea referitoare la esența exploataării obiectivelor de mediu este necesară de a fi formulată prin prisma următoarelor principii:

– Folosința rațională – unul din cele mai importante principii existente în raport cu gestiunea obiectivelor de mediu. Despre acesta s-a discutat pe parcursul lucrării de foarte multe ori în raport cu diverse aspecte ale problematicei de exploatare a resurselor naturale. Însă după părerea noastră aceasta nu este bine definită sau conceptualizată într-un oarecare act normativ, iar abordările în doctrină la fel sunt foarte modeste. Considerăm că trebuie să fie adusă în prim-plan conceptualizarea proprietății asupra obiectivelor de mediu. Acesta, din punctul de vedere al valorilor și conceptelor care le cuprinde, poate fi interpretat limitativ în cazul în care nu va fi explicat sau pur și simplu nu va fi fragmentat în mai multe principii ce denotă specificul acestuia. Prin ur-

many incompetent abstractions from the point of view of their use and their legal regime. We insist on the need to create a specialized normative framework that will define what environmental authorizations are and the form of the respective act, concretely determining the extent of rights over environmental objects by the exploiter as well as the obligations he has in order to preserve, conserve and protect them.

The operation of the environmental permit must be conceptualized and regulated according to predetermined principles. Some of these principles were previously stipulated, some even regulated in various environmental normative acts, but like all the other ideas previously addressed, it is not a uniform and clear concept by which we could guide the operation of this institution.

Therefore, when we talk about the creation of a single normative act in order to regulate environmental authorizations, it is necessary to formulate those principles that will guide the activity and functionality of these acts. Some of these principles were formulated previously, some have fallen out of importance, others have fallen out of favor because they do not reflect the current conceptions that would be relevant to the treatment of the respective issue. The vision regarding the essence of the exploitation of environmental objectives needs to be formulated through the prism of the following principles:

– Rational use – One of the most important possible principles in relation to the management of environmental objectives. It was discussed during the work many times in relation to various aspects of the exploitation of natural resources. But in our opinion, this is not well defined or conceptualized in some normative act, and the approaches in the doctrine are also very modest. During the work, an attempt was made to determine and formulate what this notion entails, and respectively we believe that it must be put in the foreground when analyzing the conceptualization of property over environmental objectives. However, we consider that, from the point of view of the values and concepts that comprise them, it can be interpreted limitingly if it will not be explained or simply not fragmented into several principles that denote its specificity. Therefore, we consider that the principle of “rational use”



mare principiul de „folosință rațională” cuprinde următoarele concepții:

✓ Conservarea resurselor naturale – principiul conservării resurselor naturale în raport cu ideea de exploatare a acestora ar presupune atentarea minimal posibilă asupra acestora, păstrându-le forma și esența, consumându-le moderat. Tot aici putem să accentuăm situațiile în care aceste resurse naturale trec din gestiunea unui utilizator la altul. Obligatorietatea utilizatorului de resurse naturale de a lăsa obiectivele de mediu relativ în aceeași stare în care au fost preluate este un factor vital în forma de comportament vis-a-vis de acestea. Condiția respectivă parvine din însăși esența juridică a obiectivelor de mediu, după cum le-am clasificat în bunuri ale domeniului public; prin urmare folosirea specială asupra lor este mereu condiționată și limitată de timp. Respectiv în cazurile în care acestea inevitabil se întorc în gestiunea statului sau trec în gestiunea altei persoane, condiția lor trebuie să fie adecvată pentru a fi posibilă reexploatarea acestora.

✓ Regenerarea resurselor naturale este conceptul prin care exploatarea obiectivelor de mediu încearcă să regenereze într-o oarecare măsură bunurile de mediu pe care le folosește. Necesitatea de a întreține și a regenera aceste bunuri reiese exclusiv din forma lor și aici facem trimitere inclusiv la ideea de reciclare. Un exemplu al aplicării acestui principiu ar fi stațiile de epurare. Folosirea specială a apelor în industrii presupune anumite rigori față de starea în care aceasta iese după acea folosire. Asta presupune aducerea acelei ape degradate, folosite pentru diverse scopuri, la o stare acceptabilă de a intra în circuitul din care a fost extrasă, pentru a nu deteriora procesele simbiotice din mediu. În acest context este necesar să menționăm reglementările prezente în legea Nr. 1102 din 06-02-1997 cu privire la resursele naturale, ce în anexa nr.1 clasifică resursele naturale în cele renovabile și nerenovabile „Resursele naturale renovabile: - pământurile;- pădurile;- apele freatice și subterane;- apele râurilor, lacurilor, acumulărilor, canalelor;- flora și fauna. Resursele naturale nerenovabile:- petrolul, gazele naturale, gazul condensat;- substanțele minerale utile solide”, ceea ce indică la care din ele poate fi aplicat direct acest principiu și la care

includes the following sub-principles:

✓ Conservation of natural resources – The principle of conservation of natural resources in relation to the idea of exploiting them would imply the least possible attack on them, preserving their form and essence by consuming them moderately. Also here we can emphasize the situations when these natural resources pass from the management of one user to another. The obligation of the user of natural resources to leave the environmental objectives taken relatively in the same state in which they were taken, is a vital factor in the form of behaviour towards them. That condition comes from the very legal essence of the environmental objectives, as we have classified them in goods of the public domain, therefore the special use of them is always conditional and limited by time. Respectively in the cases when they inevitably return to the management of the state or pass to the management of another person, their condition must be adequate to enable their re-exploitation.

✓ Regeneration of natural resources – is the concept by which the exploiter of the environmental objectives tries to regenerate to some extent the environmental goods that he uses. The need to maintain and regenerate these goods emerges exclusively from their form, and here we also refer to the idea of recycling. An example of the application of this principle would be sewage treatment plants. The special use of water in industries requires certain rigors regarding the state in which it comes out after that use. This implies bringing that degraded water used for various purposes to a state as acceptable as possible to enter the circuit from which it was extracted in order not to damage the symbiotic processes in the environment. In this context, it is necessary to mention the regulations present in Law No. 1102 of 06-02-1997 regarding natural resources, which in annex no. 1 classifies natural resources into renewable and non-renewable ones “Renewable natural resources: - lands; - forests; - phreatic and underground waters; - waters of rivers, lakes, accumulations, canals; - flora and fauna. Non-renewable natural resources: - oil, natural gas, condensed gas; - useful solid mineral substances” which directly indicates to which of them this principle can be directly applied and to which of them it is impossible at least at the current stage of development to

din ele este imposibil – cel puțin la etapa actuală de dezvoltare de a fi acesta aplicat. Indiferent de condiția obiectelor de mediu și de genul de folosire specială, exploataatorul mereu trebuie să tindă spre valorificarea principiului dat.

✓ Folosință controlată a resurselor naturale – ca și celelalte principii anterioare, acesta vine să accentueze criteriul suplimentar de întindere a drepturilor și apariția unor obligații atât față de obiectul în cauză, cât și față de cei din jur. Folosința limitată în acest context se manifestă prin acele rigori de conduită a exploataatorului, care vizează nemijlocit dreptul născut față de obiectivele de mediu de a le folosi. După cum a fost accentuat anterior prin esența sa, datorită principiilor anterioare observăm că se impun anumite limite specifice în raport cu exploatarea acestora, cum ar fi necesitatea de a conserva bunurile, de a le folosi în așa fel ca să fie posibilă regenerarea lor. Acest principiu însă reiterează accentul asupra folosirii în așa fel, încât să nu afecteze persoanele din apropierea imediată. Specificul acestuia comparativ cu conceptul general de folosință limitată a dreptului civil se manifestă prin caracterul obiectivelor de mediu despre care s-a discutat anterior. În consecință, utilizarea necontrolată a acestora afectează cu mult mai grav și rapid bunăstarea și sănătatea celor din jur.

✓ Protecția resurselor naturale se manifestă prin faptul că exploataatorul manifestă o grijă deosebită față de obiectivele de mediu, suportând toate prejudiciile cauzate de către el bunului, precum și prejudiciile cauzate de terți. Principiul respectiv este conceput direct în raport cu ideea răspunderii specifice de mediu, angajându-l pe utilizatorul de resurse naturale la o precauție deosebită și îl antrenează în a elabora metode și mijloace de a proteja bunurile aflate în gestiune.

✓ Dezvoltarea moderată a obiectivelor de mediu – dacă regenerarea ar presupune aducerea obiectivelor de mediu la forma anterioară folosirii lor, atunci exploataatorul ar aduce îmbunătățirii obiectivului de mediu, dezvoltându-l sau îmbogățindu-l. Din punct de vedere practic poate fi adus următorul exemplu: o persoană ia în gestiune o fișie de pădure, pentru scopuri cinegetice sau de agrement și îmbunătățește fauna din această pădure,

be it applied. Regardless of the condition of the environmental objects and the type of special use, the exploiter must always aim to capitalize on the given principle.

✓ Controlled use of natural resources - like the other previous principles, this comes to emphasize additional criteria for the extension of rights as well as the appearance of obligations both towards the object in question and towards those around. The limited use in this context is manifested by those rigors of the exploiter's conduct that directly aim at the right born in relation to the environmental objectives to use them. As it was previously emphasized by its essence, due to the previous principles we observe that certain specific limits are imposed in relation to their exploitation such as the need to preserve the goods, to use them in such a way that their regeneration is possible. This principle, however, reiterates the emphasis on using it in such a way that it does not affect the people in the immediate vicinity. Its specificity compared to the general concept of limited use of civil law is manifested by the specificity of the environmental objectives discussed previously. Consequently, their uncontrolled use affects the well-being and health of those around them much more seriously and quickly.

✓ Protection of natural resources - it is manifested by the fact that the exploiter shows a special care towards the environmental objectives, bearing all the damages caused by him to the asset as well as the damages caused to the asset by third parties. That principle is designed directly in relation to the idea of specific environmental responsibility, committing the user of natural resources to special caution and training him to develop methods and means to protect the assets under management.

✓ Moderate development of environmental objectives - If the regeneration would involve bringing the environmental objectives to the form prior to their use, then this principle manifests the situation when the exploiter improves the environmental objective, developing or enriching it. From a practical point of view, an example can be given when a person manages a piece of forest, for hunting or recreational purposes and improves the fauna of this forest, plants more trees and generally comes with certain general improvements. Of course, these things are not applicable to all natural



sădește mai mulți copaci și vine cu anumite îmbunătățiri generale. Desigur, aceste lucruri nu sunt aplicabile pentru toate resursele naturale, dar mereu trebuie ca exploatarea de resurse să tindă spre a efectua acțiuni de așa gen.

Totalitatea celor expuse anterior manifestă conceptul de folosință rațională și deja rămâne la discreția legiuitorului de a le include separat sau a le formula prin prisma conceptului definit anterior.

Următorul principiu vital pentru utilizarea specială a resurselor de mediu se manifestă prin prisma plății pecuniare percepute pentru accesul cu aceste scopuri la resursele date.

– Plata pentru folosința specială a resurselor de mediu este o necesitate obligatorie în toate cazurile de exploatare specială a obiectivelor de mediu. Dacă reieșim iarăși din regimul juridic al resurselor naturale, ca fiind bunuri din domeniul public, teoretic ele țin de dominionul de gestiune a cetățenilor statului, care aparține tuturor. Odată ce noi oferim în gestiune unor persoane fizice sau juridice bunuri ce aparțin tuturor, ceilalți necesită o compensare. În cazul nostru această compensare este necesar de a fi realizată anume prin plata pentru emiterea autorizației de mediu, ce ar manifesta acceptul societății ca acei indivizi să efectueze anumite acțiuni denumite drept folosință specială, contra unei sume de bani ce va merge în interesul tuturor. Aceste sume bănești urmează a fi vărsate în bugetul public național și respectiv de a satisface acele necesități sociale stringente de care statul are nevoie.

– Principiul cooperării presupune ideea că cel ce primește în gestiune resursele naturale este obligat să coopereze cu autoritățile competente întru înlăturarea problemelor sau prevenirea dezastrelor ecologice. Subiecții dați, fiind mai aproape de sursa bogățiilor naturale, ar trebui să manifeste o atenție deosebită referitor la starea lor și să comunice autorităților statului care este situația de calitate, cantitate și prognoze pentru viitorul acestor resurse. Faptul dat este necesar pentru a face posibilă prevenirea anumitor situații care dezavantajează per general starea ecologică în țară.

– Supravegherea și controlul din partea autorităților competente se vor manifesta printr-o activitate regulată a autorităților statului

resources, but the resource exploiter must always tend to carry out actions of this kind.

The entirety of what was previously exposed manifests the concept of rational use and it already remains at the legislator's discretion to include them separately or to formulate them through the lens of the previously defined concept.

The next vital principle for the special use of environmental resources is manifested through the prism of the pecuniary payment charged for access for these purposes to the given resources.

– Payment for the special use of environmental resources - is a mandatory necessity in all cases of special exploitation of environmental objectives. If we proceed again from the legal regime of natural resources, as public goods, theoretically they belong to the management domain of the citizens of the state and belong to everyone. Once we offer assets that belong to everyone to the management of natural or legal persons, the others require a compensation. In our case, this compensation needs to be realized specifically by paying for the issuance of the environmental authorization, which would show society's acceptance that those individuals carry out certain actions called as special use contrary to a sum of money that will go in the interest of all. These sums of money are to be paid into the national public budget and respectively to satisfy those pressing social needs that the state needs.

– The principle of cooperation - implies the idea that the one who manages the natural resources is obliged to cooperate with the competent authorities in order to eliminate problems or prevent ecological disasters. The given subjects being closer to the source of natural wealth, should show special attention regarding their condition and communicate to the state authorities what is the situation of quality, quantity and forecasts for the future of these resources. This fact is necessary in order to be able to prevent certain situations that generally disadvantage the ecological situation in the country.

– Supervision and control by the competent authorities - is manifested by the regular exercise of supervision and control exercised by the state authorities in order to ensure the special use of natural resources according to the environmental rigors. The given fact in-

întru asigurarea, conform rigorilor de mediu, a folosirii speciale a resurselor naturale. Faptul dat cuprinde în sine necesitatea corespunderii principiilor enunțate anterior, a activităților desfășurate de subiecții împuterniciți cu atribuțiile de gestionare a resurselor naturale.

– Principiul exploatații temporare a obiectivelor de mediu presupune manifestarea temporară a caracterului autorizației de mediu. Considerăm principiul respectiv unul obligator și care reiterează aspectul temporar de aflare în gestiunea persoanei a acestor obiecte importante. Caracterul temporar impune o anumită disciplină subiectului ce preia obiectivul de mediu, totodată reiterând poziția că bunurile acestea nu îi aparțin și după expirarea termenului el va trebui să le întoarcă într-o stare acceptabilă.

Sub aspect de formă și conținut, desigur, este necesar de a formula un aspect concret distinct și uniform. Ne propunem să dezvoltăm conceptul autorizațiilor de mediu sub concepția unui contract administrativ. Conceptul de contract administrativ nu este ceva nou, dar din păcate esența și natura sa juridică nu este prea bine dezvoltată în legislația Republicii Moldova, deși în art. 13 al Codului administrativ avem definit acesta drept: „... contractul care poate da naștere, modifica sau stinge un raport juridic de drept public, dacă legea nu prevede altfel.” [1] și în art. 154 vine să explice mai detaliat la ce se referă acesta, și anume „Un raport juridic în domeniul dreptului public poate fi întemeiat, modificat sau stins prin contract administrativ, dacă aceasta nu contravine prevederilor legii. În special, autoritatea publică poate încheia, în locul emiterii unui act administrativ individual, un contract administrativ cu persoana căreia i-ar fi adresat actul administrativ” [1]. Pentru a concretiza anumite aspecte vom apela la opinia prof. Verginia Vedinaș, care subliniază că o nouă etapă în evoluția teoriei contractului administrativ în România a început odată cu adoptarea Constituției României din 1991, care a recunoscut prin art.135 alin.5, pe de o parte, proprietatea publică inalienabilă, iar, pe de altă parte, posibilitatea existenței unor mijloace juridice de valorificare a bunurilor de proprietate publică [2], ceea ce de fapt coincide și cu scopul pus în fața noastră: de a oferi posibilitatea va-

cludes in itself the need to correspond to the previously stated principles, of the activities carried out by the subjects empowered with the attributes of natural resource management.

– The principle of temporary exploitation of environmental objectives – implies the temporary manifestation of the nature of the environmental authorization. We consider that principle to be mandatory and which reiterates the temporary aspect of being in the person’s control of these important objects. The temporary character provides a discipline for the subject who takes over the environmental objective and at the same time reiterates the position that these goods do not belong to him and after the expiration of the term he will have to return them in an acceptable condition.

In terms of form and content, of course, it is necessary to formulate a distinct and uniform concrete aspect. We propose to develop the concept of environmental authorizations under the concept of an administrative contract. The concept of an administrative contract is not something new, but unfortunately its essence and its legal nature are not very well revealed in the legislation of the Republic of Moldova, although in art. 13 of the Administrative Code we have defined it as “... the contract that can create, modify or extinguish a legal relationship under public law, unless the law provides otherwise.” [1] and in art. 154 comes to explain in more detail what it refers to, namely “A legal relationship in the field of public law can be established, modified or extinguished by administrative contract, if this does not contravene the provisions of the law. In particular, the public authority can conclude, instead of issuing an individual administrative act, an administrative contract with the person to whom the administrative act would have been addressed” [1]. To make certain aspects concrete, we will appeal to the opinion of Prof. Verginia Vedinaș, who emphasizes that a new stage in the evolution of the administrative contract theory in Romania began with the adoption of the Romanian Constitution of 1991, which recognized through art. 135 paragraph 5, on the one hand, the inalienable public property, and, on the other hand, the possibility of the existence of some legal means of valorizing public property assets, [2] which in fact also coincides with the goal set before us, to offer the



lorificării bunurilor de mediu, acestea totodată fiind inalienabile.

Pot fi deosebite trei tipuri de contracte administrative: darea în administrare, care nu se poate face decât către o regie autonomă sau instituție publică; concesiunea; închirierea [3]. Conceptele respective au căpătat amploare pe teritoriul mai multor state europene, inclusiv în tratarea autorilor ruși [4]. În doctrina dreptului administrativ se impune tot mai insistent opinia ce enunță existența unei forme specifice de contract administrativ, și anume contractul administrativ de serviciu. Teoria contractelor administrative își are originea în doctrina administrativă franceză și în practica jurisdicțională a Consiliului de Stat din Franța [5, p.12]. Prin urmare observăm după trăsăturile nominalizate, că forma dată corespunde foarte bine cu intențiile prevăzute de către noi referitor la conceptul autorizațiilor de mediu. Unii autori [5, p. 57] chiar merg mai departe și acceptă o categorie aparte – contracte de mediu, ce în esență ar presupune că este vorba de aceleași contracte administrative, doar că acestea vizează în mod exclusiv obiective de mediu. Reieșind din formulele de acte ce vizează obiectivele de mediu, aici putem include atât actele de gestiune a resurselor naturale, acordurile de mediu, autorizațiile de emisie a poluanților în mediu, cât și alte acte permissive ce afectează mediul înconjurător prin acțiuni comise de terți.

Prin urmare, conceptul autorizației de mediu trebuie să fie privit prin prisma unui contract, și nu un contract simplu, dar unul administrativ cu regim specific, aplicabil tuturor formelor de folosire specială a obiectelor de mediu, încheiat între autoritatea competentă care poate fi determinată după caz și partea interesată, având drept bază conceptuală principiile enunțate anterior. Autorizația de mediu este după conținutul său un tip de contract administrativ încheiat între autoritatea competentă și o persoană fizică sau juridică, pentru a da în folosință specială anumite resurse naturale sau obiective de mediu întru satisfacerea unor scopuri economice, științifice sau de agrement, pe o perioadă de timp determinată.

Importanța de a acorda un înveliș juridic concret și stabil pentru formulele de gestiune a resurselor naturale se materializează prin fap-

possibility of valorization of environmental assets and at the same time they are inalienable. If we talk about the forms in which these contracts generally appear, three types of administrative contracts can be distinguished: administration, which can only be done to an autonomous management or public institution; the concession; the lease [3]. The respective concepts gained scope in the territory of several European states, including Russian authors [4]. In the doctrine of administrative law, the opinion that enunciates the existence of a specific form of administrative contract, namely the administrative service contract, is more and more insistently imposed. The theory of administrative contracts has its origin in the French administrative doctrine and in the jurisdictional practice of the French Council of State [5, p.12]. Therefore, we observe from the nominated features, that the given form corresponds very well with the intentions provided by us regarding the concept of environmental authorizations. Some authors [5, p. 57] even go further and accept a separate category - environmental contracts, which would essentially assume that these are the same administrative contracts only aimed at exclusive environmental objectives. Based on the forms of documents aimed at environmental objectives, here we can include both natural resource management documents, environmental agreements, authorizations to emit pollutants into the environment and other permissive documents that affect the environment through actions committed by third parties.

Therefore, the concept of environmental authorization must be viewed through the lens of a contract, and not a simple contract, but an administrative contract with a specific regime, applicable to all forms of special use of environmental objects, concluded between the competent authority, which can be determined according to case and the co-interested party, having as a conceptual basis the principles enunciated previously. The proposed definition would be - the environmental authorization is, according to its content, a type of administrative contract concluded between the competent authority and a natural or legal person, to give special use to certain natural resources or environmental objectives for the satisfaction of economic, scientific or leisure, for a certain period of time.

The importance of giving a concrete and

tul că la moment acest lucru nu există și obiectivele de mediu sunt remise prin prisma diferitelor instrumente, instituții și forme de acte, fapt ce creează o incertitudine atât pentru organul competent de a le da în gestiune, cât și asupra drepturilor care reies din această formă de gestiune. Existența contractelor de arendă a fișiiilor forestiere, precum și a contractelor de atribuire a sectorului de subsol și autorizațiile de mediu reglementate printr-o lege generică care le atribuie în categoria actelor permissive emise de către stat știrbește considerabil din importanța acestor acte și din claritatea societății și a celui ce le ia în gestiune referitor la grija care trebuie să o manifeste față de acestea.

Reieșind din formula propusă autorizației și din principiile formulate ce guvernează aceasta, autorizația de mediu ca formă a contractului administrativ trebuie să prevadă o delimitare concretă a obiectelor ce pot fi conferite prin prisma acesteia, ca și drepturile și obligațiile pe care părțile le au în raportul respectiv. Drept o primă reiterare referitoare la drepturile ce reies din acest tip de act este faptul că în baza lui persoanele capătă acces controlat într-un anumit interes special asupra obiectivelor de mediu. Adică ceea ce urmărește subiectul intrînd într-un astfel de raport este folosirea resurselor naturale într-o satisfacere a unor interese speciale. Accentuăm necesitatea utilizării termenului de folosire și nu de posesie și folosință, ca în majoritatea tipurilor de contracte de așa gen, deoarece nu este posibilă manifestarea obiectivă a posesiunii față de obiectivele de mediu. Respectiv în interiorul acestui raport avem un accept de transmitere a folosinței rezonabile asupra bunurilor date. Se poate de mers pînă la extrema că acest drept este de fapt creat și atribuit subiectului ce dorește să se angajeze în astfel de raporturi vizînd resursele naturale. Anume din aceste considerente este foarte important principiul folosinței raționale. Datorită abordărilor anterioare referitoare la ceea ce presupune folosința atât ca manifestare a dreptului de proprietate, cât și ceea ce presupune folosința rațională, a fost expus destul de clar ce include în sine termenul respectiv.

Tot aici putem include și acele autorizații de emiteră a poluanților, care într-o oareca-

stable legal framework for the forms of natural resource management is materialized by the fact that at the moment this does not exist and the environmental objectives are referred to through the prism of different instruments, institutions and forms of acts that create uncertainty both for the body competent to manage them as well as the rights arising from this form of management. The existence of lease contracts for forest records, the existence of subsoil sector assignment contracts and environmental authorizations regulated by a generic law that assigns them to the category of permissive acts issued by the state, reflects considerably on the importance of these acts, as well as the clarity of society and of the one who manages them regarding the care he must show towards them.

Based on the form proposed for the authorization and the formulated principles that govern it, the environmental authorization as a form of administrative contract must provide for a concrete delimitation of the objects that can be conferred through its prism as well as the rights and obligations that the parties have in the respective report. As a first reiteration regarding the rights that emerge from this type of act is the fact that based on it people gain controlled access in a certain special interest to the environmental objectives. That is, what the subject aims to enter into such a relationship is the use of natural resources to satisfy special interests. We emphasize the term use and not possession and use as in most types of contracts of this kind because, as previously discussed, it is not possible to objectively demonstrate possession in relation to environmental objectives. Respectively within the respective report we have an acceptance of the transmission of the reasonable use of the given goods. It is possible to go to the extreme that this right is actually created and attributed to the subject who wants to engage in such relations regarding natural resources. Precisely for these reasons, the principle of rational use is very important, because we note that the main rights that manifest themselves, or should manifest themselves through the prism of this act, is precisely this. Due to the previous approaches regarding what the use entails, both as a manifestation of the right of ownership and what the rational use entails, it was quite clearly exposed what



re măsură pot fi percepute ca folosirea a acestor obiecte unde are loc degajarea acestor poluanți. Adică prin acordarea posibilității de a degaja acești poluanți în natură are loc nemijlocita folosire a acestor obiective determinate de mediu. Respectiv conotația de atribuire a dreptului de folosință asupra acestora poate fi manifestată echivoc și prin prisma rigorilor formulate anterior.

Deși dreptul de a folosi este degajat subiecților prin prisma actului respectiv, vom menționa că acesta nu poate fi ulterior retransmis altor subiecți de către dobânditor. Datorită formulării principiilor anterioare, formei actului respectiv și obiectelor vizate de către acesta, autorizația este un document emis în interesul acelei persoane, fiind ajustat individual și valabil doar cu condiția că e executat de individul care întrunește condițiile pentru care a fost emis. Din punct de vedere al conceptului actului respectiv, este imposibilă retransmisiunea de la subiectul care a primit autorizația dată către un alt subiect. Aceasta ar fi posibilă doar în cazurile în care celălalt subiect este evaluat de către autoritatea competentă, emițând o nouă autorizație cu posibila compensare în interesul subiectului vechi din partea subiectului nou. Aceste circumstanțe ar putea avea loc în situațiile în care subiectul original decide să nu mai activeze în baza autorizației propuse până la expirarea termenului pentru care a fost emisă, sau în situațiile când acesta dorește să partajeze resursa naturală determinată cu un alt subiect.

O altă problemă ce afectează la moment integritatea conceptuală a autorizațiilor de mediu este lipsa unei concepții clare a uniformizării și activităților instituționale a autorităților ce ar trebui să emită, gestioneze și să controleze aceste acte. Actualmente nu avem o claritate instituțională în ceea ce privește atribuțiile depline și competențele ce vizează acordarea autorizațiilor de mediu sau în genere a actelor permissive în materie de mediu. Există o concurență între competențele Agenției de Mediu și ale Ministerului Mediului, în unele cazuri nefiind clar aportul și importanța agențiilor specializate. Respectiv acești factori sunt interdependenți pentru a fi posibilă crearea unei clarități în materie.

the respective term includes.

Also here we can also include those authorizations for the emission of pollutants, which to some extent can be perceived as the use of those objects where the release of these pollutants takes place. That is, by giving the possibility to release these pollutants into nature, there is a direct use of these environmentally determined objectives. Respectively, the connotation of the attribution of the right of use over them can be shown equivocally and through the prism of the previously formulated rigors.

Although the right to use is released to the subjects through the prism of that act, it is necessary to mention that it cannot be subsequently retransmitted to other subjects by the acquirer. Due to the formulation of the previous principles, the form of the respective act and the objects covered by it, the authorization is an act issued in the interest of that person which is individually adjusted and valid only on the condition that it is executed by the individual who meets the conditions for which it was issued. From the point of view of the concept of the given act, it is impossible to retransmit from the subject who received the given authorization to another subject. This would be possible only in cases where the other subject is evaluated by the competent authority, issuing a new authorization with possible compensation in the interest of the old subject from the new subject. These circumstances could occur in situations where the original subject decides not to act on the basis of the proposed authorization until the expiration of the term for which it was issued, or in situations where he wants to share the determined natural resource with another subject.

Another problem currently affecting the conceptual integrity of environmental authorizations is the lack of a clear conception of the standardization and institutional activities of the authorities that should issue, manage and control these documents. At the current moment, unfortunately, we do not have institutional clarity regarding the full attributions and powers aimed at granting environmental authorizations or in general permissive acts in environmental matters. We believe that at the moment there is a competition between the competences of the Environment Agency and the Ministry of the Environment, and in some cases the contribution and importance of the

Prin urmare reiterăm poziția noastră de a crea un cadru uniform de reglementare a regimului juridic al dării în exploatare a resurselor naturale, care trebuie să fie încheiat cu respectarea formelor propuse. Conceptualizarea autorizației de mediu anume sub concepția dată va manifesta ideea corectă vis-a-vis de natura juridică a obiectivelor de mediu și interpretarea clară și specifică a raportului în care se angajează subiecții, înlăturînd orice tentative de a abuza de dreptul conferit din partea exploatareului.

specialized agencies is not clear. Respectively these factors are interdependent in order to be able to create clarity in the matter.

Therefore, we reiterate our position to create a uniform regulatory framework for the legal regime of the exploitation of natural resources, which in our opinion must contain the following elements and be concluded in compliance with the proposed forms. The conceptualization of the environmental authorization specifically under the given conception will show the correct idea both towards the legal nature of the environmental objectives and the clear and specific interpretation of the relationship in which the subjects engage and should remove any attempts to abuse the right conferred by the operator.

Referințe bibliografice

Bibliographical references

1. Codul Administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 17.08.2018, nr. 309-320, art. 466.
2. GUCEAC Ion, BALMUȘ Victor. Originea și dimensiunea conceptului contract administrativ. În: Revista Națională de Drept. 2009, nr. 1(100), pp. 2-10. ISSN 1811-0770.
3. VEDINAȘ, V. Drept administrativ și instituții politico-administrative, Manual practic. București: Lumina Lex, 2002.
4. АЛЕХИН А., КАРМАЛИЦКИЙ А., КОЗЛОВ Ю. Административное право Российской Федерации. Москва: ИКД „Зерцало-М”, 2003.
5. TROFIMOV I. Drept civil, contractele civile. Chișinău: Tipografia „Elena - VI”, 2004.

Despre autor:

Mircea Gladchi,

doctorand,

asistent universitar,

Catedra „Drept privat”

a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI,

e-mail: mircea.gladchi@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-7815-083X

About author:

Mircea GLADCHI,

PhD student,

Assistant professor

of the Chair “Private law”

of the Academy “Ștefan cel Mare” of the MIA,

e-mail: mircea.gladchi@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-7815-083X