CZU: 351.9:352.07(478) https://doi.org/10.59295/mgrm2026.15

EFICIENȚA CONTROLULUI ADMINISTRATIV ÎN ASIGURAREA LEGALITĂȚII ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Carolina MACOVEȚCHI,
doctor în drept, lector universitar
Departamentul Ştiinţe Politice şi Administrative
Facultatea de Relații Internaționale Ştiinţe Politice şi Administrative

Abstract: *The article analyses the efficiency of administrative control as an essential instrument for ensuring the legality of the activity of public authorities in the Republic of Moldova, with particular emphasis on the control exercised over local public administration authorities. Based on the analysis of the national legislative framework - the Constitution of the Republic of Moldova, Law no. 436/2006 on local public administration, and the Administrative Code - and on quantitative data from the State Chancellery Report on the control of local public authorities' acts for 2024, the study identifies the theoretical and normative foundations of administrative control, examines its forms of manifestation, evaluates the conditions for efficiency and critically examines the dysfunctions identified in institutional practice.*

Keywords: *administrative control, legality, local public authorities, State Chancellery, territorial offices, State Register of Local Acts, legality control, opportunity control, control efficiency, de lege ferenda, Republic of Moldova.*

Introducere

Principiul legalității constituie una dintre pietrele de temelie ale statului de drept. Indiferent de nivelul la care acționează, central sau local autoritățile publice sunt obligate să respecte cu strictețe cadrul normativ în vigoare. Respectarea acestui principiu nu este garantată în mod automat, ea presupune existența unor mecanisme instituționale eficiente de verificare și corectare a conduitei administrative. Controlul administrativ reprezintă tocmai un astfel de mecanism, un instrument prin care statul se asigură că deciziile adoptate de autoritățile publice corespund exigențelor Constituției, ale legilor și ale actelor normative în vigoare.

Actualitatea temei este determinată de faptul că Republica Moldova, parcurge un proces complex de reformă a administrației publice, în contextul angajamentelor europene asumate prin Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană. Modernizarea sistemului administrativ presupune, inevitabil, consolidarea mecanismelor de control care să garanteze că transformările instituționale se realizează în conformitate cu principiile statului de drept și ale bunei guvernări. Astfel cum relevă literatura de specialitate, reforma administrației publice în Republica Moldova apare ca un obiectiv central, o problemă prioritară a procesului de creare a autorităților și instituțiilor necesare înfăptuirii unei administrații moderne, iar calitatea funcționarilor publici și a mecanismelor instituționale de control determină, în ultimă instanță, viabilitatea întregului sistem administrativ [1, p.197]. Datele din practica instituțională relevă că ineficiența controlului administrativ rămâne o problemă reală și cuantificabilă. Conform Raportului Cancelariei de Stat privind controlul actelor autorităților administrației publice locale pentru anul 2024, din totalul de 293 947 acte administrative supuse controlului de legalitate, 2 516 acte (0,85%) au fost notificate ca fiind aprobate cu abateri de la cadrul normativ [2]. Deși rata procentuală poate părea modestă, în valoare absolută volumul actelor ilegale adoptate de autoritățile publice locale este semnificativ și relevă persistența unor disfuncționalități structurale în practica administrativă. Deși eficiența controlului administrativ prezintă o relevanță practică directă pentru cetățeni, actele administrative ilegale pot leza drepturi subiective, pot genera prejudicii materiale și pot eroda încrederea

publică în instituțiile statului. Controlul administrativ eficient este, prin urmare, o garanție a protecției drepturilor cetățenilor în raport cu administrația.

Scopul prezentei cercetări constă în analiza critică a eficienței controlului administrativ în asigurarea legalității activității autorităților publice din Republica Moldova, cu identificarea disfuncționalităților existente și formularea de propuneri concrete de ameliorare a cadrului normativ și instituțional. Metodologia cercetării îmbină analiza juridico-dogmatică a textelor normative cu metoda comparativă și analiza datelor statistice din practica instituțională a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova.

Conceptul și funcțiile controlului administrativ - cadru teoretic

Etimologic, noțiunea de control derivă din expresia latină *contra rolus*, semnificând verificarea unui act duplicat realizat după unul original. Controlul, în accepțiunea sa semantică, este o analiză permanentă sau periodică a unei activități ori situații, pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire. În accepțiunea francofonă, controlul reprezintă o verificare, o inspecție atentă a corectitudinii unui act, în timp ce în accepțiunea anglo-saxonă acesta este perceput ca o acțiune de supraveghere cu scopul de a cunoaște sau de a reglementa funcționalitatea unui mecanism [3, p.110].

În administrarea publică, controlul reprezintă modalitatea de bază a legăturii indirecte dintre obiectul administrat și administrator, prin intermediul căruia subiectul administrării obține informația obiectivă cu privire la starea reală a obiectului administrat și calitatea executării actului concret. Administrația publică nu poate fi concepută în afara unei activități de control: decizia, execuția și controlul execuției formează un proces unitar, care asigură însuși scopul legii [4, p.176].

Controlul nu constituie un scop în sine, ci urmărește realizarea cât mai eficientă a obiectivelor actelor decizionale. Practica demonstrează obligativitatea controlului de a întruni două laturi importante: legalitatea și oportunitatea. Drept urmare, controlul trebuie să urmărească respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice, verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii, constatarea rezultatelor pozitive și a abaterilor de la normele prescrise, stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficiențelor elucidate. Realizarea acestor obiective este o garanție a eficienței controlului exercitat asupra administrației publice [5, p.95-96].

Funcțiile controlului administrativ se structurează în jurul a patru componente fundamentale:

- -funcția de constatare, care indică gradul și modul de realizare a activității verificate;
- -funcția preventivă, care asigură evitarea abaterilor de la lege;
- -funcția corectivă, care constă în îmbunătățirea activității verificate și în înlăturarea cauzelor care generează abateri;
- -funcția de sancționare, care constă în anularea sau modificarea actelor emise cu încălcarea legii, precum și în angajarea răspunderii celor vinovați de adoptarea actelor administrative ilegale.

Funcțiile controlului reflectă caracterul său complex, orientat nu doar spre constatarea legalității, ci și spre optimizarea activității administrației publice și consolidarea bunei guvernări [6, p.64; 17, p.59-68].

Este important de subliniat distincția dintre controlul administrativ înfăptuit de administrația publică asupra sa înseși și controlul exercitat asupra administrației publice exercitat de autorități exterioare sistemului administrativ. Aceste concepte nu trebuie confundate, întrucât presupun regimuri juridice distincte, organe diferite și efecte juridice specifice. Legislația Republicii Moldova determină expres categoriile de organe abilitate cu dreptul de control: Parlamentul, Curtea Constituțională, instanțele judecătorești, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului și Guvernul, care exercită controlul prin intermediul ministerelor și al altor organe specializate [7, art.61].

Formele controlului administrativ în Republica Moldova - cadru normativ

Deoarece organele administrației publice formează un sistem ierarhic, există o gamă amplă și variată de forme de control. Clasificarea acestora se poate efectua după mai multe criterii, fiecare reflectând o dimensiune specifică a fenomenului controlului administrativ.

Prin prisma *naturii organului care exercită controlul*, distingem: controlul parlamentar, exercitat de autoritatea legislativă și de structurile care țin de aceasta; controlul administrativ, exercitat de autoritățile administrației publice; controlul judecătoresc, exercitat de autoritățile judecătorești; controlul social și controlul exercitat de alte autorități publice decât cele care realizează prerogativele celor trei puteri clasice: Curtea Constituțională, Avocatul Poporului [8, p.225].

Din perspectiva *poziției organului de control față de cel controlat*, distingem *controlul intern* exercitat de funcționarii publici cu funcții de conducere din interiorul organului și *controlul extern* exercitat din afara autorității publice.

Controlul administrativ intern se realizează de structurile organizatorice și persoanele din interiorul instituțiilor publice controlate, are caracter permanent și cuprinde întreaga activitate și toate structurile componente ale instituțiilor publice, urmărind legalitatea, eficiența și oportunitatea acțiunilor administrative [3, p.110].

Controlul administrativ extern se clasifică în: *control ierarhic*, exercitat de organele superioare în ierarhia administrativă; *control de tutelă administrativă*, exercitat de autorități centrale asupra colectivităților locale autonome; *control specializat*, realizat de autorități cu atribuții speciale de control în domenii specifice (financiar, sanitar, protecția muncii etc.). Spre deosebire de controlul ierarhic, controlul extern specializat nu este înfăptuit de organe ierarhic superioare, ci de alte organe administrative, iar dreptul de control nu este subînțeles, ci trebuie prevăzut expres de lege [4, p.176-177; 17, p.63].

Sub aspectul *scopului urmărit*, se distinge *controlul de legalitate* care verifică conformitatea actelor administrative cu norma juridică și *controlul de oportunitate* care vizează și aprecierea celei mai bune soluții la un moment dat. Potrivit art. 8 din Carta europeană a autonomiei locale, orice control administrativ al acțiunilor colectivităților locale nu trebuie, în mod normal, să aibă în vedere decât asigurarea respectului legalității și al principiilor constituționale. Controlul de oportunitate se admite doar în cazul exercitării competențelor delegate de stat autorităților administrației publice locale [9, art.8].

În funcție de *momentul exercitării,* controlul poate fi *prealabil sau preventiv* - care impune ca actul administrativ să poată fi emis numai după efectuarea controlului; *concomitent* - o formă aproape teoretică, întrucât este dificil de realizat; *posterior sau ulterior* - forma generalizată de control în administrație.

Controlul judecătoresc se realizează cu ocazia judecării cauzelor concrete sau în cazurile speciale determinate de legislație, cu ocazia controlului legalității actelor administrative. În literatura de specialitate autohtonă, acest control mai este denumit și control judiciar, forma sa materializată constituind-o contenciosul administrativ. Codul administrativ al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 116/2018, reglementează procedura contenciosului administrativ și reprezintă instrumentul principal de protecție juridică a persoanelor împotriva actelor ilegale ale autorităților publice [10; 18, p.290; 20, p.191].

Controlul de legalitate și controlul de oportunitate al activității APL - analiză comparativă

Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale este reglementat în capitolul IX din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. Activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea este supusă controlului administrativ în temeiul Constituției, al Legii nr. 436/2006 și al altor acte legislative. Controlul administrativ al activității APL vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte și a actelor normative din domeniu [7, art.61].

Principiile controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale sunt: (a) exercitarea acestuia numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare; (b) respectarea proporționalității între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează; (c) neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență [7, art.62]. De organizarea controlului administrativ al activității APL este responsabilă Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de

reprezentanții Guvernului în teritoriu. În Republica Moldova activează 10 oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat, care acoperă toate unitățile administrativ-teritoriale ale țării, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 845/2009 [11].

Controlul de legalitate. Controlul de legalitate se exercită de autoritățile administrației publice centrale asupra actelor APL și are drept scop asigurarea legalității în teritoriile administrate. Acesta include *controlul obligatoriu* și *controlul facultativ*. În cadrul controlului obligatoriu, oficiile teritoriale verifică: deciziile consiliilor locale de nivelul întâi și al doilea; actele normative ale primarilor, președinților de raioane și pretorilor; actele privind organizarea licitațiilor și atribuirea terenurilor; actele de angajare și eliberare a personalului; dispozițiile ce implică cheltuieli sau angajamente financiare de cel puțin 30.000 lei (nivelul I) și 300.000 lei (nivelul II); actele adoptate în exercitarea atribuțiilor delegate de stat [7, art.64]. Procedura de control se desfășoară prin intermediul Registrului de stat al actelor locale (RSAL), platformă electronică prin care actele APL sunt incluse, păstrate și supuse verificării. Includerea actelor în RSAL se face în termen de cel mult 5 zile de la semnare, iar termenul de exercitare a controlului este de 30 de zile din data includerii în Registru. Termenul nu se extinde asupra actelor administrative cu caracter normativ [11].

Datele pentru anul 2024 relevă că din totalul de 293 947 acte supuse controlului de legalitate: 150.703 (51,26%) au fost supuse controlului obligatoriu și 143.226 (48,72%) controlului facultativ. OT ale CS au considerat legale 99,14% din acte, iar 2.516 (0,85%) au fost notificate ca fiind aprobate cu abateri de la cadrul normativ [2]. În cazul în care un act este considerat ilegal, oficiul teritorial notifică autoritatea emitentă, solicitând modificarea sau abrogarea acestuia. Autoritatea locală emitentă are la dispoziție 30 de zile pentru a se conforma. În caz de refuz sau tăcere, OT al CS poate sesiza instanța de contencios administrativ. De asemenea, în cazul unor consecințe grave sau al pericolului iminent al unui prejudiciu, OT poate sesiza direct instanța, solicitând totodată suspendarea actului contestat [7, art.68-69]. Tabloul derogărilor admise în 2024, în ordinea frecvenței, este: 1.111 acte (44,15%) în domeniul administrației publice locale; 405 acte (16,09%) din domeniul relațiilor funciare; 336 acte (13,35%) privind bugetul și finanțele; 219 acte (8,70%) privind raporturile de serviciu/muncă; 111 acte (4,41%) din domeniul gestionării patrimoniului public. Comparativ cu anul 2023, numărul notificărilor a crescut de la 2.042 la 2.516, cu toate că volumul total al actelor supuse controlului a crescut cu peste 42.000 [2]. Referitor la finalitatea examinării notificărilor: în 75,47% din cazuri autoritățile emitente s-au conformat cerințelor oficiilor teritoriale (au abrogat 1.450 acte, au modificat 311 acte și au completat 142 acte). În 19,51% din cazuri autoritățile locale și-au menținut poziția inițială, ceea ce a condus la sesizarea instanței de judecată [2].

În ceea ce privește litigiile judiciare, în perioada de referință au fost depuse 762 cereri de chemare în judecată, din care 608 acțiuni în instanța de fond, 102 apeluri și 52 recursuri. Din acțiunile depuse în instanța de fond, 147 (24,17%) au fost admise, 36 (5,92%) respinse, 117 (19,24%) retrase ca urmare a conformării APL, iar 305 (50,16%) se aflau pe rol la sfârșitul anului [2].

Controlul de oportunitate. Exercitarea controlului de oportunitate este reglementată prin art. 70 din Legea nr. 436/2006. Dacă actele adoptate în exercitarea atribuțiilor proprii ale APL pot fi supuse exclusiv controlului de legalitate, actele adoptate în exercitarea atribuțiilor delegate de stat se supun în mod obligatoriu atât controlului de legalitate, cât și controlului de oportunitate [7, art.70]. Dreptul de a exercita controlul de oportunitate este rezervat Cancelariei de Stat, organelor administrației publice centrale de specialitate și altor autorități administrative. Subiecții controlului de oportunitate pot modifica ori abroga actul, în termen de 15 zile de la data primirii lui, pe motiv de oportunitate. Criteriile de oportunitate includ alegerea celei mai eficiente modalități de realizare a scopului urmărit, alegerea timpului sau momentului emiterii actului, atragerea resurselor materiale, financiare și umane, termenele de executare etc.

Această formă de control constituie o excepție semnificativă de la principiul autonomiei locale, consacrat de Carta europeană a autonomiei locale și de Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă. Aceasta implică necesitatea unei aplicări strict proporționale, cu respectarea limitelor stabilite de lege, pentru a nu aduce atingere substanței dreptului la autoadministrare locală [19, p.171-172; 21, p.14-18].

Eficiența controlului administrativ: condiții și efecte juridice.

Controlul activității desfășurate de autoritățile administrației publice nu reprezintă un scop în sine, ci urmărește realizarea cât mai eficientă a obiectivelor actelor decizionale în conformitate cu sensul și finalitățile legii. Realizarea acestui scop este condiționată de îndeplinirea unui ansamblu de cerințe, identificate în literatura de specialitate și confirmate de practica instituțională.

a. *Caracterul calificat al controlului*. Controlul trebuie efectuat de persoane competente, bine pregătite profesional, cu experiență în domeniile controlate. Datele din 2024 arată că activitatea de control de legalitate a fost exercitată de 38 de angajați la nivelul celor 10 oficii teritoriale, cu existența a 5 funcții vacante în perioada de referință (Edineț, Cahul, Hâncești, Orhei, Chișinău). Această situație generează o supraîncărcare a personalului existent și afectează calitatea controlului [2].
b. *Caracterul sistematic al controlului*. Verificarea sistematică permite depistarea la timp a eventualelor deficiențe. Raportul 2024 al Cancelariei de Stat relevă o dinamică pozitivă: rata actelor incluse cu întârziere în RSAL a scăzut de la 5,97% în 2023 la 3,58% în 2024 (de la 14.998 la 10.531 acte), ceea ce indică un efect preventiv real al activității sistematice de control și instruire [2].
c. *Proporționalitatea controlului*. Eficiența controlului este determinată și de proporția optimă a acestei activități. Un număr insuficient de organe de control nu poate cuprinde întreaga activitate administrativă, în timp ce o multiplicare excesivă generează costuri nejustificate. Raportul 2024 relevă o disproporție accentuată între numărul de acte ce revin unui specialist de la OT Chișinău (122 u.a.t. în raza de activitate) față de cel de la OT Soroca (107 u.a.t., dar cu personal mai numeros), ceea ce ridică semne de întrebare privind uniformitatea calității controlului [2].
d. *Obiectivitatea controlului*. Concluziile controlului trebuie să reflecte starea reală a lucrurilor, nu reprezentările superficiale rezultate dintr-o examinare sumară. Raportul 2024 al Cancelariei de Stat relevă că, în 2024, Cancelaria a intervenit în soluționarea problemelor privind exercitarea controlului administrativ în peste 500 de cazuri, acordând suport metodologic și de ghidare [2].
e. *Urmărirea implementării măsurilor dispuse*. Rolul organului de control nu încetează odată cu notificarea. El trebuie să urmărească modul în care organul controlat acționează pentru lichidarea deficiențelor constatate. Practica actuală arată că în 24,53% din cazuri autoritățile locale fie și-au menținut poziția (19,51%), fie nu au reacționat în termen, ceea ce impune obligativitatea sesizării instanței de judecată - o modalitate eficace, dar costisitoare și lentă [2].

Efectele controlului administrativ sunt diverse. Efectul esențial constă în **evidențierea gradului de conformitate** a activității autorităților cu exigențele legale. Totodată, acțiunile de control generează efecte derivate: stimularea autocontrolului la entitatea controlată și inducerea unor acțiuni mai energice de conformare la alte structuri administrative. Existența controlului presupune, în mod necesar, existența răspunderii: control fără răspundere și răspundere fără control sunt două concepte care nu se pot separa - la depistarea încălcărilor, organele de control dispun măsuri, aplică sancțiuni și sesizează organele de urmărire penală acolo unde se constată elemente de infracțiune. Nu poate fi ignorat că un control excesiv poate produce efecte negative, generând un efect inhibator asupra inițiativei celui controlat. Din această perspectivă, activitatea de control trebuie concepută astfel încât să nu atrofieze spiritul de inițiativă al funcționarilor publici și să nu conducă la disfuncționalități în activitatea organelor administrației publice.

Provocări și disfuncționalități ale controlului administrativ în contextul integrării europene

Republica Moldova se află angajată într-un proces complex de reformă administrativă, determinat deopotrivă de factori interni și de angajamentele europene. Cercetările în domeniu evidențiază că reforma administrației publice în Republica Moldova, deși a beneficiat de suport instituțional și financiar din partea partenerilor europeni (programul SIGMA, Banca Mondială, UNDP), a produs rezultate infime: „numai unele aspecte ce țin de reorganizarea structurii Guvernului, reformarea serviciului public, managementul financiar

și eficientizarea procesului decizional au fost realizate", conform evaluării proprii a Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [1, p.201].

Analiza critică a funcționalității administrației publice centrale a revelat un șir de rezultate negative în funcţionarea mecanismului administrativ, de exemplu: organele administrației publice centrale sunt preocupate de îndeplinirea sarcinilor ad-hoc (volumul activităților neplanificate variind între 50% și 80%), structura funcțională a ministerelor nu este corelată cu scopurile integrării europene, lipsa transparenței rezultatelor obținute; lipsa unei viziuni unitare asupra unui sistem coerent al administrației publice [1, p.199-200].

Din perspectiva controlului administrativ, *disfuncționalitățile identificate* în practica instituțională din Republica Moldova sunt:

- *Subdimensionarea capacității instituționale*. Cei 38 de angajați care exercitau controlul de legalitate la nivelul celor 10 oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat în 2024, în condițiile existenței a 5 posturi vacante, gestionau un volum de aproape 294.000 de acte administrative. Aceasta înseamnă, în medie, peste 7.700 de acte per angajat anual - o sarcină care ridică semne serioase de întrebare cu privire la posibilitatea unui examen autentic al legalității fiecărui act [2].
- *Disparități teritoriale*. Raportul 2024 relevă diferențe semnificative între oficiile teritoriale în ceea ce privește numărul de notificări emise. OT Orhei s-a menținut în ultimii 2 ani ca oficiul cu cel mai mare număr de notificări, în timp ce alte oficii au raportat cifre mult mai mici. Această situație ridică întrebări privind uniformitatea criteriilor de apreciere a legalității actelor administrative la nivel național [2].
- *Concentrarea neconformităților în domenii sensibile*. Faptul că 44,15% din actele notificate ca ilegale provin din domeniul administrației publice locale (adică din proceduri administrative interne), iar 16,09% din domeniul relațiilor funciare - domeniu cu potențial ridicat de corupție - relevă concentrarea riscurilor de ilegalitate în zone cu implicații patrimoniale și de putere discreționară [2; 18, p.290].
- *Lipsa unui mecanism coerent de monitorizare*. Deși Cancelaria de Stat elaborează anual un raport privind controlul actelor APL, nu există un mecanism sistematic de monitorizare a implementării recomandărilor și de evaluare a impactului pe termen lung al activității de control. Raportul 2024 menționează că au fost efectuate doar 2 controale tematice la OT Edineț și OT Hâncești - un număr insuficient pentru un sistem de 10 oficii [2].
- *Neuniformitatea practicii*. Raportul 2024 al Cancelariei de Stat recomandă explicit „unificarea practicii pentru examinarea legalității actelor administrative cu subiect similar" - o recomandare care, prin chiar prezența sa, confirmă existența unor inconsistențe în modul în care oficiile teritoriale apreciază legalitatea actelor cu conținut similar [2].
- *Calitatea slabă a actelor APL în domenii tehnice*. Numărul ridicat de acte incluse tardiv în RSAL (3,58% în 2024, față de 5,97% în 2023 și 4,99% în 2022) și volumul mare de solicitări de rectificare (2.391 în 2024) relevă că funcționarii APL nu au capacitățile tehnico-administrative necesare pentru respectarea cerințelor procedurale de bază. Aceasta indică o problemă sistemică de pregătire profesională care nu poate fi rezolvată exclusiv prin sancțiuni [2].

Din perspectiva standardelor europene, Carta europeană a autonomiei locale impune ca orice control administrativ să fie exercitat proporțional cu importanța intereselor pe care autoritatea de control înțelege să le protejeze [9, art.8 alin.3]. Principiul proporționalității nu este întotdeauna respectat în practica moldovenească, unde uneori se observă tendința de a supune controlului obligatoriu acte cu impact minor, în timp ce acte cu consecințe patrimoniale semnificative pot scăpa verificării riguroase din cauza supraîncărcării personalului.

De asemenea, subliniem că practicile internaționale pot fi de un real folos Republicii Moldova în procesul de modernizare a sistemului său de administrare, cu condiția de a nu prelua integral sisteme administrative fără a ține cont de specificul național. Oricât de bune ar fi legile și deciziile adoptate, acestea rămân simple scheme fără viabilitate dacă nu există funcționari competenți, activi și devotați pentru realizarea scopului stabilit [1, p.196-197]. Această observație se aplică în mod direct și mecanismului de control administrativ: eficiența sa depinde, în ultimă instanță, de calitatea resurselor umane implicate [17, p.59; 19, p.171].

Analiza efectuată în prezenta cercetare permite formularea unui set de concluzii și propuneri concrete de ameliorare a cadrului normativ și instituțional în domeniul controlului administrativ din Republica Moldova.

Concluzii:

1. Controlul administrativ constituie un instrument indispensabil al statului de drept. El nu reprezintă un scop în sine, ci un mecanism de verificare a conformității acțiunii administrative cu cadrul normativ, de prevenire și înlăturare a abaterilor și de îmbunătățire continuă a activității autorităților publice. Decizia, execuția și controlul execuției formează un proces unitar, fără de care administrația publică nu poate răspunde cerințelor statului de drept.
2. Cadrul normativ al Republicii Moldova privind controlul APL este relativ bine structurat, dar implementarea sa ridică probleme semnificative de eficiență. Legea nr. 436/2006, Codul administrativ și Hotărârea Guvernului nr. 845/2009 creează un sistem de control articulat, cu proceduri clare și termene definite. Problema nu constă în absența normelor, ci în capacitatea instituțională insuficientă de a le aplica uniform și riguros.
3. Datele statistice din 2024 confirmă funcționarea mecanismului de control, dar și limitele sale. Rata de 0,85% acte notificate ca ilegale din totalul de 293.947 acte verificate reflectă activitatea consistentă a oficiilor teritoriale, iar rata de 75,47% de conformare a APL la notificări relevă o eficiență reală a instrumentului. Cu toate acestea, cele 762 de acțiuni judiciare inițiate și existența a 491 de APL care și-au menținut poziția în fața notificărilor relevă limite structurale ale capacității persuasive și preventive a controlului.
4. Reforma administrativă în context european nu a produs încă rezultatele scontate în domeniul controlului administrativ. Subdimensionarea resurselor umane, disparitățile teritoriale și neuniformitatea practicii de control sunt deficiențe sistemice care nu pot fi eliminate prin simple ajustări normative, ci reclamă o reformă instituțională profundă și susținută.

În acest context, credem că o intervenție a legiuitorului ar fi nu doar oportună, ci și necesar pentru consolidarea cadrului normativ existent. În limita prezentei teme de cercetare propunem:

1. **Modificarea art. 63 din Legea nr. 436/2006** în sensul stabilirii unor norme minime obligatorii de personal pentru oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, corelate cu numărul de UAT aflate în raza lor de activitate și cu volumul mediu de acte supuse controlului. Se propune introducerea unui indice maxim de acte pe specialist (de exemplu, maximum 5.000 de acte per specialist pe an), dincolo de care Cancelaria de Stat este obligată să suplimenteze personalul. Această modificare ar elimina supraîncărcarea care afectează calitatea controlului.

2. **Introducerea în Legea nr. 436/2006 a unui mecanism formal de monitorizare post-control**, care să oblige oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat să urmărească și să raporteze semestrial implementarea recomandărilor emise în urma notificărilor. Actualul cadru normativ prevede doar notificarea și sesizarea instanței, fără un mecanism intermediar de monitorizare a remedierii voluntare. Se propune adăugarea unui nou alineat la art. 68, care să prevadă obligația oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat de a verifica, în termen de 60 de zile de la conformarea APL, dacă remedierea este reală și durabilă.

3. **Crearea unui Ghid național unificat de control al legalității actelor APL**, aprobat prin hotărâre de Guvern, care să standardizeze criteriile de apreciere a legalității pentru categoriile cele mai frecvente de acte administrative (acte de personal, acte funciare, decizii bugetare, acte de transparență). Aceasta ar elimina inconsistențele de practică între oficiile teritoriale, confirmate de Raportul 2024 al Cancelariei de Stat.

4. **Revizuirea art. 64 din Legea nr. 436/2006** pentru a introduce un sistem de prioritizare a riscurilor în controlul obligatoriu. Nu toate actele administrative prezintă același grad de risc pentru legalitate; o abordare bazată pe riscuri (similar standardelor europene de audit intern) ar permite concentrarea resurselor de control asupra actelor cu impact patrimonial sau social ridicat, reducând în același timp sarcina administrativă aferentă actelor de rutină.

5. **Consolidarea capacității de instruire continuă a funcționarilor APL** prin modificarea art. 72 din Legea nr. 436/2006, în sensul instituirii obligației APL de a asigura instruirea periodică (cel puțin anuală) a secretarilor consiliilor locale și a altor funcționari autorizați în RSAL, cu suportul metodologic al Cancelariei de Stat și al Academiei de Administrare Publică. Reducerea numărului de acte incluse tardiv și a solicitărilor de rectificare presupune o abordare preventivă, nu doar una corectivă.

6. **Introducerea unui mecanism de evaluare a performanței** oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat în domeniul controlului de legalitate, cu indicatori cuantificabili (rata de conformare a APL la notificări, durata medie de soluționare a notificărilor, rata de succes în litigii judiciare, rata de acte tardive în teritoriu). Aceasta ar permite identificarea bunelor practici la nivel de oficiu și generalizarea lor, în spiritul recomandărilor din Raportul 2024.

7. Realizarea acestor propuneri *de lege ferenda* ar contribui la consolidarea eficacității controlului administrativ al activității APL din Republica Moldova, în conformitate cu standardele europene ale bunei guvernări și cu angajamentele asumate în procesul de integrare europeană. Controlul eficient nu este un obstacol în calea autonomiei locale, ci complementul său necesar - garantul că exercitarea autonomiei se realizează în litera și spiritul legii, în beneficiul cetățenilor pe care autoritățile locale sunt chemate să îi servească.

Bibliografie:

1. Macovețchi Carolina. Probleme și provocări ale modernizării sistemului administrativ în condițiile integrării europene a Republicii Moldova. În: Transformări ale Administrației Publice și dreptul public în spațiul național și european după 1989; coord. Emil Balan, Cristi Iftene et al. București: Wolters Kluwer, 2020, p. 195-209. ISBN: 978-606-677-031-6.
2. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Raport privind controlul actelor autorităților administrației publice locale, exercitat de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în anul 2024. Chișinău, 2025.
3. Cobăneanu S. Drept administrativ. Chișinău, 2012, 310 p.
4. Guțuleac V. Drept Administrativ. Chișinău, 2013, 496 p.
5. Iovănaș I. Drept administrativ. Vol. II. Arad: Servo-Sat, 1997. ISBN 973-98295-2-X.
6. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București, 2008, 640 p.
7. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
8. Alexandru I., Negoiță Al. și colectiv. Drept administrativ. Brașov: OMNIA, 1999, p. 225.
9. Carta europeană a autonomiei locale din 15.10.1985. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253/1997. Publicată în: Tratate internaționale, 1999, vol. 14, p. 14.
10. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.08.2018.
11. Hotărârea Guvernului nr. 845/2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 189-190/923 din 22.12.2009.
12. Mocanu V. Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale. În: Revista de Drept Public, 2021, p. 92-100.
13. Guștiuc N. Asigurarea controlului în administrarea publică. În: Materialele conferinței științifice USEM, Chișinău, 2019, p. 203-208.
14. Negoiță A. Drept administrativ și știința administrației. București: Atlas Lex, 1993, p. 171. ISBN 973-95575-4-8.
15. Constituția Republicii Moldova. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78/140 din 29.03.2016.
16. Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
17. Chiper N., Iacub I. Controlul exercitat asupra administrației publice: esență, forme, obiective și efecte. În: Administrarea publică, 2017, nr. 4, p. 59-68. ISSN 1813-8489.
18. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p. 290. ISBN 978-9975-78-940-0.
19. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001, p. 171-172. ISBN 9975-903-24-1.
20. Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003, p. 191. ISBN 9975-903-67-3.
21. Cobăneanu S. Controlul în sistemul administrației publice din Moldova. În: Revista Națională de Drept, 2001, nr. 12, p. 14-18. ISSN 1811-0770.