

Controlul exercitat asupra administrației publice: esență, forme, obiective și efecte

The control exercised on public administration: essence, forms, objectives and effects

CZU 342.97+351.9

Irina IACUB,
doctor în drept, avocat, conferențiar universitar interimar,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

Natalia CHIPER,
doctor în drept, avocat, lector superior,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Dans cet article les auteurs proposent d'analyser la notion et l'essence du control sur l'administration public; les formes et les modalités de réalisation; les objectifs et les effets du control. Ils arguments la nécessité et souligne le rôle du controle sur l'administration public au milieu de l'activité de direction de l'état. À cet effet les auteurs présents des propositions et des recommandations en ce qui concerne l'efficacité du controle administratif.

Mots-clés: control, controle administratif, control sur l'administration public.

REZUMAT

În acest articol, autorii își propun să analizeze conceptul și esența controlului asupra administrației publice; formele și modalitățile de realizare a acestuia; obiectivele și efectele controlului. Ei argumentează necesitatea și subliniază rolul controlului asupra administrației publice, ca activitate distinctă a statului. În acest scop, autorii prezintă propuneri și recomandări cu privire la sporirea eficienței controlului asupra administrației publice.

Cuvinte-cheie: control, control administrativ, control asupra administrației publice.

Esența controlului exercitat asupra administrației publice. Pentru un stat de drept real, a avea legi și alte acte normative bune încă nu este totul (și nicidecum suficient). Foarte importantă este organizarea îndeplinirii lor. Statul trebuie să asigure, în acest scop, ordinea și disciplina în sfera pu-

terii executive, în general, și a administrației publice, în particular [10, p. 19].

În concepția prezentului demers științific, administrația publică este privită ca o activitate și reprezintă acțiunea unor oameni în raport cu alți oameni, desfășurată în interes general și în regim de putere

publică, în scopul organizării executării și executării concrete a legii.

Din conținutul complex al noțiunii de *administrație publică*, în literatura de specialitate [19, p. 15; 3, p. 120] se menționează că fac parte imperativele: *a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona și a controla*. Fiecare dintre acestea reprezintă categorii de acțiuni pe care administrația le realizează și se regăsesc între ele în interrelație și intercondiționare reciprocă, premisă a unei administrări eficiente.

Pe de altă parte, ținem să precizăm că administrația publică are menirea de a realiza anumite valori politice, economice, sociale și culturale, care exprimă interesele generale ale societății formulate în conținutul legilor. Prin urmare, administrația publică constituie un „mecanism de realizare a valorilor politice pentru satisfacerea necesităților sociale” [17, p. 170] și este deosebit de important ca în acest proces de realizare să nu se admită abateri de la prevederile normative de către înșiși reprezentanții administrației. În acest scop, administrația publică este supusă diverselor forme de control care reprezintă una din modalitățile cele mai eficiente de asigurare a legalității [10, p. 19; 8, p. 290].

Așadar, administrația publică nu poate fi concepută în afara unei activități de control asupra modului în care își realizează obiectivele, decizia, execuția și controlul execuției fiind un proces unitar, care asigură însuși scopul legii [6, p. 467].

În prezent, este unanim recunoscut faptul că organizarea și coordonarea oricărui domeniu economic sau social și, mai ales, perfecționarea metodelor sunt condiționate de cunoașterea realității, de informarea precisă asupra unei activități concrete. Din acest punct de vedere, controlul apare ca o condiție de *sine qua non* a activității autorităților administrației publice, deoarece numai prin control se poate verifica viabilitatea deciziilor autorităților publice, se pot descoperi păreri, se pot gândi și elabora so-

luții de optimizare în practica cotidiană [1, p. 508-509].

Scopul și obiectivele controlului. Orice persoană, angajată într-o activitate socială, recunoaște utilitatea controlului. Cu toate acestea, de cele mai multe ori, situația de a fi persoană controlată nu este dorită, de unde consecința că uneori controlul dă naștere unor tensiuni și chiar resentimente ale celui controlat față de cel ce controlează. Cauza acestei stări de lucruri se găsește în neînțelegerea conținutului exact și științific al sensului și semnificației activității de control.

Atât în practică, cât și în teorie este vehiculată concepția potrivit căreia controlul se reduce la descoperirea abaterilor de la conduita prescrisă de conducere. Conform acestei concepții, controlul se limitează la anchete în cursul cărora cel ce controlează este în căutarea de greșeli, iar consecința este ca cel controlat, situându-se pe o poziție de inferioritate, este în căutare de scuze și motive „obiective”. Știința administrației însă califică această concepție drept una greșită și dăunătoare, pentru că „rolul controlului este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată” [21, p. 142; 13, p. 95; 19, p. 5-6].

Prin urmare, controlul nu este un scop în sine, el se înfăptuiește în scopul constatării rezultatelor aplicării actului decizional – atât ale celor pozitive, cât și ale celor negative, precum și în scopul prevenirii erorilor în aplicarea deciziilor, înlăturării lor și, în consecință, organul de control, făcând o analiză a acestora, împreună cu organul controlat, să stabilească măsurile necesare pentru îmbunătățirea activității administrației publice [10, p. 20].

Pentru a obține aceste rezultate, știința administrației înaintează următoarele obiective pe care trebuie să le urmărească

controlul [17, p. 171-172; 20, p. 5]: *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*. Cu siguranță, realizarea acestor obiective este o garanție de eficiență a controlului exercitat asupra administrației publice [10, p. 20-21].

O altă problemă este generată de faptul că multe dintre formulările cu privire la control, exprimate de teoreticieni în literatura de specialitate, îl tratează ca pe o activitate de observare, constatare, de cercetare și urmărire, eventual, de supraveghere și nu iau în considerație eficiența acestuia. În același timp, conceperea controlului numai din punctul de vedere al legalității creează situația unui control pasiv, întrucât dreptul este, prin esența sa, mai mult un regulator al activității decât un motor [16, p. 284-285]. În acest fel, prin rezumarea la legalitatea actelor administrative se eludează conținutul muncii administrative, și anume faptul administrativ [1, p. 50].

Practica demonstrează însă obligativitatea controlului de a însuma cele două laturi importante: legalitatea și oportunitatea, dar și necesitatea de a se integra omogen în activitatea de conducere. În acest sens, funcția controlului apare în ipostaza unei componente esențiale a activității de conducere, ale cărei performanțe urmărește să le îmbunătățească, pentru ca aceasta să corespundă cât mai mult nevoilor și intereselor societății.

Formele controlului exercitat asupra administrației publice. Pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite de legislație, este nevoie de instituirea unui vast și complex control asupra acestei activități.

Activitatea de control poate privi toate aspectele acțiunii administrative, în orica-

re din formele sale de manifestare. Astfel, controlul poate viza modul de utilizare a mijloacelor materiale și umane, a resurselor financiare sau felul în care organul controlat și-a exercitat competența legală. Deoarece organele administrației publice formează un sistem ierarhic, devine posibilă existența unei game ample și variate de forme de control.

Mai întâi de toate, menționăm că în literatura de specialitate românească [7, p. 150-152] se face distincție între *modalități* de control și *forme* de control, modalitățile privind obiectul controlului, iar formele – momentul și autoritățile care îl exercită. Făcând excepție de această diferențiere, în continuare ne vom referi la cele mai semnificative clasificări întâlnite în teorie.

Astfel, în doctrina românească, clasificarea formelor de control exercitat asupra administrației publice se face în funcție de:

Natura organului care exercită controlul [22, p. 228; 16, p. 289; 12, p. 450-451; 7, p. 153]: **control parlamentar** (control exercitat de autoritatea legislativă și de structurile (organele) care țin de aceasta [22, p. 228]) (exercitat sub două forme: *tradițional*, realizat de Parlament în mod direct și *modern*, exercitat prin intermediul unor autorități publice: Avocatul Poporului și Curtea de Conturi [26, p. 134; 12, p. 448]); **control administrativ** (exercitat de autoritățile administrației publice [7, p. 155; 22, p. 228]); **control judecătoresc** (exercitat de autoritățile judecătorești și de organele cu activitate jurisdicțională [22, p. 228]); **control social, prin presă** [7, p. 153]; **control exercitat de alte autorități publice** decât cele care realizează prerogativele celor trei puteri clasice (Curtea Constituțională, Avocatul Poporului) [26, p. 135].

Poziția organului de control față de cel controlat [22, p. 228; 16, p. 289; 26, p. 134]: **control intern** (exercitat de funcționarii publici cu funcții de conducere, din interiorul organului) și **control extern** (exercitat din

afara autorității publice).

Regimul juridic al controlului [22, p. 228; 16, p. 289] (procedurii aplicabile [26, p. 136; 12, p. 451]): **control jurisdicțional (de natură contencioasă)**, exercitat de instanțele judecătorești (organe administrative cu atribuții jurisdicționale) și **control nejurisdicțional (de natură necontencioasă)**, exercitat de toate celelalte autorități de control.

Sfera de cuprindere [22, p. 228; 16, p. 289] (obiectivul urmărit [26, p. 136]): **control specializat (tematic)**, efectuat pe o anumită problemă, activitate, domeniu; **control complex** sau **general**, care privește mai multe sectoare de activitate, ori toate atribuțiile celui controlat.

Scopul urmărit [22, p. 229] (extinderea activității de control [16, p. 289]): control ce poate privi numai **legalitatea** actelor și acțiunilor materiale ale celui controlat ori și **oportunitatea** acestora.

Obiectivele controlului [19, p. 135; 7, p. 150-152]: **control de materialitate**, care privește verificarea elementelor concrete, pentru care aprecierea se reduce doar la prezența sau absența factorilor măsurabili; **control de regularitate**, care duce la confruntarea elementului supus verificării cu o regulă juridică (control ce se referă, în general, la actele administrative și la operațiunile financiare); **control de rentabilitate**, care urmărește evaluarea costului resurselor umane și materiale utilizate pentru îndeplinirea sarcinilor administrative; **control de eficiență**, care implică comparații față de standardele dintr-o bază de referință; **control de oportunitate** [7, p. 152] exercitat, de regulă, de către organe de control mixte care urmăresc verificarea conformității actelor cu legea, dar și o circumscriere a acestora intereselor generale

Momentul exercitării controlului [2, p. 123; 7, p. 152-153]: **control prealabil** sau **preventiv** (control ce impune ca actul administrativ (decizia) să poată fi emis numai după efectuarea controlului), **control concomi-**

tent (o formă de control aproape teoretică, pentru că este dificil de realizat, însemnând în fapt o codecizie), **control posterior** sau **ulterior** (forma generalizată de control în administrație).

Efectele pe care le determină [12, p. 451]: **control care atrage atenționări și sancționări** ale organelor administrative și funcționarilor acestora, însoțite de anularea actelor și **control care atrage numai atenționări și sancționări** (disciplinare, incluzând și sancțiunile prin care se concretizează răspunderea politică, contravențională sau patrimonială).

Modul în care intervine [26, p. 135]: **control la cererea organului controlat**, **control la sesizarea unui alt subiect de drept** și **control din oficiu**.

Autorii controlului [1, p. 512-513]: **control exercitat de autorități publice**, **control exercitat de organizații nonguvernamentale** și **control exercitat de cetățeni** (ultimele două tipuri presupun exercitarea unui control indirect asupra administrației publice cu ocazia adresării justiției sau altor autorități publice pentru apărarea drepturilor fundamentale).

În literatura de specialitate a Federației Ruse [28, p. 191; 27, p. 437] controlul asupra activității administrației publice este denumit generic **control de stat** și este clasificat în funcție de *natura autorității care îl exercită* în: **control prezidențial**, **control al organelor puterii legislative (reprezentative)**, **control al organelor puterii executive** și **control al organelor puterii judecătorești**. Important se prezintă faptul că controlul exercitat de către Curtea de Conturi este atribuit categoriei de *control al organelor puterii legislative (reprezentative)*.

În teoria administrativă franceză [9, p. 28-29], pe lângă faptul că se distinge controlul **jurisdicțional**, **politic** și **administrativ**, se dezvoltă și clasificări în funcție de: *momentul în care se exercită*: **control a priori** care precedă intrarea în vigoare a deciziilor și

control a posteriori care intervine după ce deciziile au intrat în vigoare; *după extindere: control de regularitate (legalitate) și control de oportunitate* (care presupune, printre altele, o judecată asupra valorii tehnice, politice, morale etc., a comportamentului supus examinării); *după autori: control intern și control extern.*

În literatura de specialitate autohtonă [17, p. 170; 18, p. 210; 29, p. 250; 4, p. 322; 8, p. 301-305] prioritate i se acordă clasificării controlului în baza principiului separării puterilor în stat. Astfel, se disting următoarele forme de control: *din partea puterii legiuitoare* (control legislativ sau parlamentar); *din partea instanțelor judecătorești* (control judecătoresc sau contencios administrativ); *din partea organelor administrației publice* sub toate formele lui (control administrativ); *din partea opiniei publice* (control obștesc).

După cum se observă, existența clasificărilor menționate mai sus fundamentează ideea conform căreia există distincții clare între *controlul administrativ* (care este definit drept controlul înfăptuit de administrația publică asupra sa însăși [12, p. 446; 20, p. 5]) și *controlul exercitat asupra administrației publice*, fapt ce ne determină să nu confundăm aceste două concepte [10, p. 22-23].

În același context, e important să menționăm că nu oricine poate efectua controlul. În acest scop, legislația determină categoriile de organe abilitate cu acest drept: Parlamentul; instanțele judecătorești; Curtea Constituțională; Curtea de Conturi; Guvernul, care exercită controlul prin intermediul ministerelor și al altor organe specializate de control. Din această perspectivă distingem:

- *controlul parlamentar*, exercitat de Parlament prin structurile sale. Având în vedere că obiectul activității autorităților administrației publice îl constituie organizarea executării legii și executarea la concret a acesteia, iar legea este actul juridic al Parlamentului, este firesc ca acesta să aibă drep-

tul să controleze modul în care actele sale sunt aplicate de către autorități. Mai mult ca atât, controlul parlamentar se exercită în virtutea funcției fundamentale a Parlamentului de control al statului, izvorâtă din principiul separației/colaborării puterilor în stat [25, p. 49];

- *controlul exercitat de autoritățile administrației publice* (denumit și control administrativ), care este un control în cadrul aceleiași sistem organizatoric și funcțional. Este controlul cu cea mai largă sferă de cuprindere și cu un pronunțat rol autoreglator în cadrul sistemului. Acesta poate fi un control intern sau extern – din partea organelor specializate ale statului;

- *controlul judecătoresc* ce 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 [5, p. 14-18] acest control mai este denumit și *control judiciar*, forma materializată a căruia este contenciosul administrativ.

Reieșind din specificul investigației, în cele ce urmează ne vom referi doar la unele forme ale controlului.

Controlul administrativ intern se realizează de către structurile organizatorice și persoanele din interiorul instituțiilor publice controlate. Această formă de control constă în verificarea activității subdiviziunilor organizatorice și a funcționarilor unei instituții publice, de către organele colegiale sau unipersonale de conducere sau de către funcționari de rang superior, cu drept special de control, din cadrul aceleiași instituții administrative și luarea măsurilor necesare pentru înlăturarea deficiențelor sau prevenirea producerii acestora [14, p. 324]. Acest control este permanent și cuprinde întreaga activitate și toate structurile componente ale instituțiilor publice, urmărind legalitatea, eficiența, legitimitatea și oportunitatea acțiunilor administrative.

De fapt, acesta este un control necesar pentru realizarea scopurilor instituției. El permite depistarea și înlăturarea atât a problemelor, cât și a consecințelor generate de ele, înainte de a fi prea târziu, precum și stimularea unei activități eficiente. Pornind de la aceasta, controlul intern trebuie să corespundă următoarelor criterii: permanență, simplitate, flexibilitate, transparență, imparțialitate (fără a aduce prejudicii morale celor ce activează în instituția publică) și accesibilitate (comunicarea rezultatelor membrilor vizați de control) [23, p. 42].

Din cele relatate, putem conchide că controlul administrativ intern presupune atât controlul din interiorul instituției publice, cât și controlul din interiorul unei structuri ierarhice administrative.

Controlul administrativ extern se efectuează de autoritățile sau funcționarii de decizie din afara organelor controlate; acestea pot fi atât organe centrale de specialitate din cadrul administrației publice, cât și organe înființate special pentru a efectua controlul în anumite domenii sau probleme. Controlul administrativ extern se clasifică în: *control ierarhic*, *control de tutelă administrativă* și *control specializat* [3, p. 133; 4, p. 339; 17, p. 176; 12, p. 446].

Controlul extern specializat este realizat de către autoritățile administrației publice, instituțiile publice și organele special constituite prin lege, care au atribuții de control, la nivel central și local, în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate (financiar, sanitar, protecția muncii, comerț etc.).

Spre deosebire de controlul ierarhic, controlul extern specializat nu este înfăptuit de organe ierarhic superioare, ci de alte organe administrative. De aici, susține profesorul I. Iovănaș [13, p. 114], decurg două consecințe importante: acest control nu se extinde asupra întregii activități a organelor controlate, ci numai asupra anumitor aspecte precis determinate și care se încadrează în specificul activității organului de

control; organul controlat nu este subordonat organului de control, iar dreptul de control nu este subînțeles, ci trebuie prevăzut expres de lege.

În Republica Moldova, în funcție de natura juridică și, respectiv, de subordonarea organelor de control, controlul administrativ specializat poate fi exercitat de: a) inspecțiile și inspectoratele de stat din cadrul ministerelor, respectiv, ale organelor administrației publice locale; b) organele special constituite pentru control.

Efectele controlului. Punerea în evidență a conformității administrației publice cu ceea ce aceasta ar trebui să fie, reprezintă un efect important al controlului administrativ. Un alt efect se materializează în aducerea la cunoștința subiectului controlat a constatărilor și a concluziilor înscrise în rapoartele de control, precum și a organului competent care urmează să dispună măsurile necesare de remediere a deficiențelor constatate. Acțiunile de control contribuie, astfel, prin constatările și concluziile acestora, la corectarea deciziilor administrative și la adaptarea acțiunilor administrației publice la realitățile sociale aflate în continuă evoluție.

Deosebit de semnificativ se prezintă faptul că, oriunde și oricând, existența controlului presupune existența răspunderii. Control fără răspundere și răspundere fără control sunt două concepte care nu se pot separa unul de altul, ele găsindu-se într-o strânsă condiționare logică [3, p. 125]. Astfel, la depistarea încălcărilor, organele de control iau toate măsurile necesare, admise de lege, pentru înlăturarea abaterilor, iau decizii prin care se aplică sancțiuni persoanelor vinovate, sesizează organele de urmărire penală în cazul constatării elementelor de infracțiune, aplică și alte măsuri prin care impun respectarea legislației.

Alături de efectele directe, acțiunile de control pot produce și efecte derivate, cum ar fi stimularea acțiunii de autocontrol la en-

titatea controlată pentru a preveni eventualele abateri de la normele prestabilite, iar prin publicitate, inducerea unor acțiuni mai energice de autocontrol și la alte structuri ale administrației publice, decât cea care a făcut obiectul verificării.

Subliniind rolul pozitiv al controlului asupra activității organelor administrației publice, nu trebuie să neglijăm și anumite efecte negative care se pot manifesta, dacă activitatea de control nu este concepută și realizată rațional. Astfel, controlul poate avea un efect inhibitor asupra celui controlat, afectând inițiativa acestuia, iar exercitarea unor multiple activități de control este de natură să conducă la perturbarea activității entităților controlate [15, p. 171]. Iată de ce activitatea de control trebuie concepută și realizată în așa o manieră, încât să nu atrofieze spiritul de inițiativă și răspundere al funcționarilor publici și să nu conducă la perturbarea activității organelor administrației publice.

Condițiile de eficiență a controlului.

După cum s-a menționat, controlul activității desfășurate de autoritățile administrației publice nu este un scop în sine, ci urmărește realizarea cât mai eficientă a obiectivelor actelor decizionale în conformitate cu sensul și finalitățile legii, a cărei aplicare o asigură. Scopul respectiv poate fi realizat numai în cazul în care controlul are eficiență maximă. Aceasta presupune îndeplinirea unui șir de condiții, și anume:

Controlul trebuie să fie, în primul rând, *calificat* [17, p. 172; 22, p. 243-244; 3, p. 121; 4, p. 323]. Adică controlul trebuie efectuat de către *persoane competente, bine pregătite profesional, cu experiență în domeniile controlate*, care să poată analiza în mod profesionist activitatea și celelalte aspecte verificate și să poată înainta propuneri pertinente de îmbunătățire a acestora. De asemenea, aceste persoane trebuie să fie cinstite, taciticoase, receptive și corecte.

Efectuarea controlului trebuie să fie în-

deplinită, pe cât e posibil, de înșiși *conducătorii instituțiilor administrative* [3, p. 121], întrucât funcția de control este inseparabilă de funcția de conducere (se are în vedere necesitatea organizării controlului intern în cadrul organelor administrației publice).

Eficiența controlului în administrația publică este determinată și de *proporția optimă a acestei activități* [17, p. 172; 22, p. 244]. Numărul prea mic al organelor de control nu poate cuprinde întreaga activitate a administrației publice, iar prea multe organe de control, pe lângă faptul că necesită cheltuieli financiare mari, împiedică și activitatea normală a administrației. Astfel, activitatea de control trebuie să respecte anumite limite, pentru a nu se transforma într-o frână în calea unei activități normale a administrației și a nu inhiba acțiunile acesteia.

Eficiența controlului depinde în mare măsură și de *formele și metodele de control aplicate* [22, p. 246; 17, p. 172]. Deosebit de important se prezintă alegerea (într-un anumit moment) sub raportul eficienței, din multitudinea formelor și modalităților de control, a celei mai potrivite. De asemenea, modalitățile de control trebuie să se adapteze permanent la obiectivele stabilite [3, p. 122].

Rezultatele controlului depind și de *regularitatea* cu care se efectuează acesta, de *caracterul său sistematic* [11, p. 47]. Verificarea sistematică poate conduce la depistarea la timp a eventualelor deficiențe și permite organelor abilitate să poată lua măsurile necesare înainte ca deficiențele să se amplifice, producând efecte negative. În acest mod se pot preveni erorile și rezultatele păgubitoare, prin îndrumări concrete date în procesul activității practice. Deci rolul preventiv al controlului se fundamentează pe caracterul său sistematic.

Concluziile cu care se finalizează activitatea de control trebuie să fie bine *fundamentate și argumentate* [22, p. 246]. În formularea concluziilor trebuie să se accentueze

identificarea cauzelor și condițiilor care au determinat neajunsurile constatate, pentru a putea stabili, pe cale de sinteză, în ce măsură acțiunile sunt singulare sau ele se constituie într-o practică sistematică.

O altă condiție este *obiectivitatea controlului* [17, p. 173], adică concluziile trebuie să reflecte starea reală a lucrurilor, și nu reprezentările și impresiile superficiale făcute în urma examinării doar a aspectului pe care organul controlat l-a pregătit din timp.

Concluziile și constatările trebuie să fie aduse la *cunoștința organului controlat* [22, p. 247; 4, p. 325], altfel controlul nu-și realizează rolul său de a contribui la îmbunătățirea activității. Respectivă concluzii trebuie să facă obiectul dezbaterii cu factorii de conducere ai acestora sau chiar într-un cadru mai larg. În acest fel se pot cunoaște pozițiile celor două părți în actul de control, se pot identifica măsurile adecvate pentru înlăturarea deficiențelor, se poate impulsiona autocontrolul efectuat de către fiecare funcționar asupra propriei activități.

În baza constatărilor și a concluziilor, organul de control trebuie să *stabilească măsurile necesare pentru lichidarea neajunsurilor și îmbunătățirea muncii*, cu termene și responsabilități precise [22, p. 247; 4, p. 325; 17, p. 173].

Rolul organului de control nu încetează odată cu prezentarea concluziilor și a măsurilor. El trebuie să *urmărească*, în continuare, *modul în care organul controlat acționează pentru lichidarea deficiențelor constatate* [22, p. 247; 17, p. 173]. În acest scop trebuie să mențină o legătură sistematică, să intervină și să-l sprijine în rezolvarea acelor probleme care depășesc posibilitățile sale.

Eficiența controlului depinde, pe un plan mai larg, de preocuparea organului de control pentru *valorificarea generală, în exterior, a concluziilor* [22, p. 248]. Realizând un control extern la organe și instituții diferite, organele de control au posibilitatea să desprindă unele fenomene și practici

comune, pozitive sau negative, pe baza cărora să organizeze schimburi de experiență, consfătuiri de lucru sau instruiți, simpozioane, dezbateri, studii în reviste de specialitate și chiar propuneri de îmbunătățire a prevederilor legale în domeniile respective. Prin acestea se asigură acțiunii de control un rol tot mai activ, dinamic, amplificându-i funcția de factor reglator între obiectivele cuprinse în lege și activitatea desfășurată concret de autoritățile administrației publice.

De o maximă importanță în desfășurarea unui control eficient este *conlucrarea organelor de control cu entitatea controlată*, în scopul descoperirii cauzelor reale ale deficiențelor și a alegerii celor mai potrivite măsuri de îmbunătățire a muncii. Aceeași semnificație deosebită o are și *adaptarea permanentă a bazei sale de referință la schimbările rapide din viața socială* [10, p. 24]. În caz contrar, dintr-un factor de stimulare a evoluției administrației publice și de adaptare continuă la noile cerințe ale societății, controlul se poate transforma într-o frână, stimulând o evoluție lentă și cu costuri sporite. Deci reiese că controlul trebuie să urmeze parcursul evolutiv al vieții sociale, creșterea continuă a exigențelor față de aceasta determinând și o ridicare continuă a calității controlului.

Necesitatea și rolul controlului. În societate a fost depășită deja părerea precum că democrația și economia de piață nu au nevoie de niciun control, că aceste valori se autoreglează [24, p. 75]. Viața a demonstrat că procesul de democratizare a societății, trecerea la noile relații economice nu numai că nu neagă existența controlului, ci dimpotrivă, presupune intensificarea lui. Controlul devine un element necesar în activitatea autorităților administrației publice, deoarece constituie o verigă a procesului de dirijare, având ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legii.

În esență, rolul controlului este de a asi-

gura o cât mai deplină conformitate a activității organelor administrației publice cu cerințele și obiectivele sociale exprimate în legi. Prin urmare, controlul constă în confruntarea administrației publice *așa cum este, cum a fost sau cum va fi, cu ceea ce trebuie, ceea ce trebuia sau ceea ce va trebui să fie*.

Subliniind necesitatea controlului asupra activității organelor administrative, precizăm că el nu se reduce doar la constatarea unor eventuale erori sau abuzuri în activitatea lor, ci este de natură să orienteze și să în-

drumeze corect activitatea organelor administrației publice. Din această perspectivă, controlul reprezintă o garanție a respectării principiului legalității în toate manifestările administrației publice, prin intermediul său putând fi descoperite eventualele abateri de la normele legale și stabilite măsuri concrete de corectare a acțiunii de executare a legii. În unele situații, controlul poate viza nu numai legalitatea, ci și oportunitatea deciziilor administrative, prin aceasta contribuind la eficientizarea activității administrative a statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*. București: Lumina Lex, 1999, 646 p.
2. Bălan E., *Drept financiar*. București: ALL BECK, 1999, 260 p.
3. Bălan E., *Instituții de drept public*. București: ALL BECK, 2003, 178 p.
4. Belecciu Șt., *Controlul de legalitate asupra activității administrației publice*. În: Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003, p. 321-363.
5. Cobăneanu S., *Controlul în sistemul administrației publice din Moldova*. În: Revista Națională de Drept, 2001, nr. 12, p. 14-18.
6. Cobăneanu S., Cobăneanu D., *Controlul activității autorităților publice locale în Republica Moldova*. În: Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 23-24 septembrie 2004, Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2004, p. 462-468.
7. Corbeanu I., *Drept administrativ*. București: Lumina Lex, 2002, 400 p.
8. Diaconu M., *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Monografie*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, 552 p.
9. Dupuis G., Guédon M.-J., Chrétien P., *Droit administratif*. Paris: Édition Dalloz, 2004, 684 p.
10. Iacub I., *Locul și rolul Curții de Conturi în cadrul sistemului organelor de stat*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007, 58 p.
11. Iacub I., *Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice*. În: Legea și Viața, nr. 3, 2006, p. 44-47.
12. Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. București: ALL BECK, 2002, 640 p.
13. Iovănaș I., *Drept administrativ*. Vol. II. Arad: Servo-Sat, 1997, 278 p.
14. Juc V., Toma T., *Rolul controlului administrativ în realizarea ordinii juridice în statul de drept*. În: Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 23-24 septembrie 2004. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2004, p. 324-332.
15. Negoită Al., *Drept administrativ și știința administrației*. București: Atlas Lex, 1993, 266 p.
16. Negruț V., *Drept administrativ*. București: Lumina Lex, 2004, 352 p.
17. Orlov M., *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2001, 216 p.
18. Orlov M., Belecciu Șt., *Drept administrativ*. Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republi-

cii Moldova, Chișinău: Editura „Elena – I.V.”, 2005, 270 p.

19. Oroveanu M. T., *Tratat de drept administrativ*. București: Universitatea „Dimitrie Cantemir”, 1994, 246 p.

20. Petrescu R. N., *Drept administrativ*. Vol. II, Cluj-Napoca: CORDIAL LEX, 2001, 288 p.

21. Preda M., *Curs de drept administrativ român (partea generală)*. București: Casa editorială Calistrat Hegos, 1995, 190 p.

22. Preda M., *Drept administrativ (partea generală)*. București: Lumina Lex, 2000, 400 p.

23. *Sistemul bugetar și procesul bugetar în Republica Moldova*. Chișinău: F.E.P. Tipografia Centrală, 2001, 143 p.

24. Sîmboteanu A., *Controlul – component de reformare a administrației publice*. În: „Administrarea Publică” nr. 1, Chișinău, 1997, pp. 75-84.

25. Valah C., *Controlul financiar parlamentar*. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 3, p. 49-50.

26. Verdinaș V., *Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual practic*. București: Lumina Lex, 2002, 656 p.

27. Административное право. Учебник, под ред. Ю. М. Козлова. Москва: Юрист, 2000, 728 p.

28. Бровко Н. В., Григорян С. А., Соколова Ю.А., Административное право. Ростов на Дону: Издательство «Феникс», 2002, 288 p.

29. Creangă I., *Curs de drept administrativ*. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003, 335 p.

Prezentat: 19 august 2017.

E-mail: narale@yandex.com