

FORME DE CONTROL AL ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI INTERFERENȚA LOR ÎN PROCESUL DE ADMINISTRARE

Svetlana RAȚA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Public administration, both as an activity and as an organized system, is nothing else but the action of people in relationship with other people, and this means the presence of various and numerous social relationships. In order to achieve its mission, public administration is subject to different types of control, which is the most efficient way to ensure the rule of law.

Any segment of public administration authorities' activity may be evaluated through control. Thus, either of the human, material, and financial resources of the public administration authorities can be controlled, as well as the activity of these authorities in general.

Successful implementation of a particular type of control in the administration process leads to the process becoming more effective, also ensuring its lawfulness.

Thus, the necessity to control the public administration system is based on the reasoning of its very organization and functioning within the state, given it also ensures the proper achievement of the political values that are expressed in the laws.

Orice segment al activității autorităților administrației publice face obiectul unei aprecieri a controlului. Controlul poate fi efectuat asupra organizării resurselor umane, materiale, financiare ale autorităților administrației publice, precum și asupra activității lor generale.

Dincolo de aspectele de natură formal-organizatorică și de localizarea sa ca sistem intermediar între puterea politică și societatea civilă pe care o deservește, administrația publică, ca activitate indispensabilă în procesul realizării valorilor politice, are menirea de a realiza anumite valori politice pentru satisfacerea necesităților societății, fiind din această cauză o activitate subordonată acestor valori. [1, p.203]

Astfel, prin însăși natura sa, administrația publică necesită supunere față de multiple forme de control, în vederea asigurării îndeplinirii acestor valori. Vorbind de formele de control, avem în vedere acele forme care se folosesc în raport cu activitățile specifice autorităților administrației publice. Cum această activitate este atât de complexă, rezultă că și formele de control utilizate vor fi foarte diverse.

Un criteriu destul de răspândit în literatură referitor la îndeplinirea controlului asupra activității

administrației publice este cel de *natura juridică a autorității care execută controlul*. Conform acestuia distingem:

- controlul exercitat de organele autorității legislative;
- controlul exercitat de organele autorității executive;
- controlul exercitat de organele autorității judecătorești.

Având în vedere că obiectul activității autorităților administrației publice îl constituie organizarea executării legii și executarea acesteia la conțret, iar legea este actul organului legislativ al țării, este firesc ca acest din urmă organ să aibă dreptul să controleze modul în care actele sale sunt aplicate de administrația publică. [2, p.374]

Astfel, conform acestui criteriu se detașează, în primul rând, *controlul politic* asupra administrației publice în virtutea subordonării acesteia față de valorile politice integrate în reglementările legale. Accentul deosebit în contextul acestei forme de control politic se pune pe *controlul parlamentar* asupra administrației. Acest control corespunde unei necesități fundamentale și aparține reprezentanților națiunii de a verifica constant că adminis-

trația nu se abate de la liniile directoare care i-au fost fixate.

În opinia profesorului Corneliu Manda, *controlul parlamentar* se manifestă, de regulă, prin interpelările și întrebările parlamentarilor adresate miniștrilor cu privire la modul în care funcționează "mașina administrativă" raportată la doleanțele și trebuințele electoratului. Dar esența controlului parlamentar constă în rolul deosebit pe care-l joacă comisiile parlamentare, prin verificarea modului de gestionare a treburilor publice de către autoritățile administrative de specialitate, precum și de către alte structuri administrative integrate acestora. [3, p.151]

Respectivul tip de control se efectuează atât de organele și persoanele care exercită atribuțiile puterii supreme, cât și de partidele politice care au obținut susținerea majorității poporului.

În Republica Moldova, conform reglementărilor constituționale, articolul 66 (f), Legislativul „exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție”. [4]

Astfel, putem spune că Parlamentul are o arie restrânsă de control asupra administrației publice, însă adevărul e de altă natură, și anume – Parlamentul își realizează funcția de control asupra activității autorităților administrației publice și îndeplinindu-și atribuțiile stabilite de Constituție: aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului, doctrina sa militară; ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova; aprobă bugetul statului, prezentat de Guvern, și exercită controlul asupra lui; alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege; inițiază cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății; suspendă activitatea autorităților administrației publice, în cazurile stabilite de lege și, în sfârșit, acordă vot de încredere sau de neîncredere Guvernului.

Un control specific parlamentar este cel al avocatului poporului, îndreptat spre respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor de către autoritățile publice, pe cale extrajudiciară. E de menționat faptul că controlul parlamentar realizat asupra activității autorităților administrației publice se exercită ca expresie a aplicării principiului separației și echilibrului puterii în stat. Raportul de control existent între legislativ și executiv nicidecum nu comportă aspecte de subordonare a administrației publice față de legislativ.

Totuși controlul parlamentar își are specificul

său, potrivit cu tradiția constituțională sau cu dispozițiile legii fundamentale dintr-o țară sau alta.

Controlul administrativ se efectuează de autoritățile executive de toate nivelurile. În cadrul său se realizează controlul persoanelor ce dețin posturi ierarhic superioare asupra acțiunilor subalternilor; se creează organe de inspecție și supraveghere, care analizează cum se onorează legile, actele normative, studiază calitatea și eficiența activității administrative. [5, p.857]

Astfel, controlul administrativ este cel realizat de administrația publică asupra sa însăși. În sistemul puterii executive se utilizează diverse mijloace de asigurare a legalității. Esența lor constă în aceea că în sistemul dat se creează mecanisme de control care permit de a urmări deciziile și acțiunile conducerii din punctul de vedere al conformității lor legilor și actelor normative.

După Aurel Sîmboteanu, controlul este o totalitate de măsuri îndreptate la supravegherea funcționării „obiectivului” în scopul înlăturării devierilor de la obiectivele trasate și executării întocmai a deciziilor administrative. [6, p.76]

Analiza acestor idei ne dă posibilitatea să afirmăm că controlul administrativ constituie forma cea mai complexă a controlului asupra activității autorităților administrației publice. Acesta este un element al activității de conducere, chemat să verifice modul de adoptare și aplicare a deciziilor administrației publice, reprezintă un mijloc, prin care se asigură funcționarea adecvată a „mașinii administrative”.

Teoria controlului administrativ identifică mai multe forme ale acestuia în funcție de anumite criterii. În raport de poziția organului de control față de organul controlat, distingem controlul administrativ intern și controlul administrativ extern.

Controlul administrativ intern se exercită de către funcționarii publici cu funcții de conducere, din interiorul organului asupra celor din subordinea lor. Totodată, la fel de important este și controlul efectuat de către subalterni asupra activității conducerii.

Raportul de control presupune existența a două subiecte: cel care controlează – subiectul activ și cel controlat – subiectul pasiv. După părerea autorului Maria Orlov, ca atare nu poate fi vorba de control administrativ intern în ipoteza autocontrolului, verificarea de către un funcționar a propriei sale activități: subiectele active fiind funcționarii cu funcții de conducere și, respectiv, structurile organizatorice de conducere, el se exercită în mod permanent, ținând de esența structurii administra-

tive interne, înfățișând-o ca adevărată supraveghere administrativă. [7, p.83]

Respectiv, controlul intern este o formă a controlului administrativ cu caracter permanent, pe care o regăsim, în mod obligatoriu, la nivelul fiecărei structuri administrative. Această formă de control poartă un caracter general sau specific. Controlul intern general se caracterizează prin aceea că este o consecință a subordonării ierarhice din interiorul autorității administrative și se exercită atât asupra actelor, cât și asupra faptelor subordonaților și urmărește atât legalitatea, cât și oportunitatea măsurilor luate de către aceștia.

La rândul său, controlul intern specializat este exercitat de anumite persoane sau compartimente față de care cel controlat nu se află în raport de subordonare ierarhică, este, de regulă, un control financiar preventiv și un control de gestiune.

Dacă e să ne referim la forma externă a controlului, atunci menționăm că acesta se exercită de către alte elemente ale sistemului administrației publice. Controlul administrativ extern se clasifică în control de supraveghere generală a administrației publice exercitat de către Guvern, și control specializat exercitat de către autoritățile administrative cu atribuții speciale de control.

Controlul de supraveghere generală a administrației publice e un drept al Guvernului în virtutea prerogativei din art. 96 al Constituției RM, care stipulează că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.[4] Acest drept poate fi exercitat de către autoritatea publică executivă sau prin structurile sale proprii, constituite în cadrul aparatului guvernamental sau ca organe de specialitate direct subordonate.

Controlul specializat se exercită în numele Guvernului de către autoritățile specializate organizate în subordinea directă a acestuia, atât de nivel central, cât și teritorial, în cele mai diverse sectoare de activitate: financiar, sanitar, protecția muncii ș.a.

Literatura de specialitate română cercetează, la capitolul control administrativ extern, și controlul de tutelă administrativă. În opinia autorului Cornelii Manda, acesta este instituționalizat în măsura în care diferite părți componente ale structurii sistemice a administrației publice sunt organizate și funcționează în mod autonom. Astfel, tutelă administrativă se asociază cu modalitatea efectivă de organizare și funcționare a administrației publice locale în baza principiului descentralizării administrative. [3, p.257] Întrucât aplicarea descentralizării administrative nu are drept consecință indepen-

dența totală a colectivităților locale față de statutul în care sunt organizate, autoritățile publice centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un anumit tip de control.

În țara noastră, controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale este reglementat de Legea 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Acesta prevede realizarea unui control, în primul rând, de legalitate, dar și de oportunitate asupra activității autorităților administrației publice locale.

Conform aceluiași criteriu, avem și **controlul puterii judecătorești**, denumit și **control jurisdicțional** asupra administrației publice și constă în încredințarea unui organ independent de puterea politică și de administrația publică, puterea de a soluționa diferendele (litigiile) intervenite în funcționarea mașinii administrative.

Obiectul examinării lor este controlul asupra exercitării serviciului public de către funcționarii publici, controlul asupra legalității actelor administrației publice centrale și locale.

Controlul judecătoresc este forma cea mai independentă a controlului, fiindcă dispune de o reglementare strictă și o bază normativă. În acest sens, organele judecătorești îndeplinesc o sarcină profilactică, ceea ce e foarte important pentru profilaxia unor delincvențe grave.

Activitatea de organizare a executării legii până la realizarea concretă a acesteia necesită controlul conformității cu legea. Profesorul Alexandru Negoită menționează că aceasta este însă numai aspectul obiectiv al problemei pentru că organizarea executării legii are loc în strânsă legătură și concordanță cu respectarea drepturilor pe care le au persoanele fizice și juridice potrivit legilor în vigoare. [8, p.213] Această împrejurare trebuie să deschidă posibilitatea acestor persoane să se poată plânde judecătorului în cazurile în care li se încalcă drepturile prevăzute de lege sau li se refuză realizarea acestor drepturi în cadrul activității de organizare a executării legii.

Controlul jurisdicțional presupune desfășurarea procedurii de judecată în urma căreia se stabilește dacă actul administrativ este legal sau nu. El poate fi realizat de instanțele judecătorești specializate sau de organe administrative jurisdicționale.

Deci, prin controlul jurisdicțional înfăptuit de instanța de contencios administrativ, se înțelege activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care, cel puțin, una din părți este o

autoritate a administrației publice, un funcționar al acesteia ori un serviciu public administrativ, născute din acte administrative ilegale ori de refuzul rezolvării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Potrivit opiniei profesorului Ștefan Belecciu, funcționarea statului de drept implică, printre altele, instituirea dreptului instanțelor judecătorești de a-i apăra pe particulari – persoane fizice și juridice – împotriva eventualelor abuzuri ale autorităților publice. [9, p.37]

Astfel, articolul 53 (1) din Constituția RM stipulează că persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Cerința intervenției controlului asupra sistemului administrației publice este necesară întrucât asigură o coerență în întregul sistem, precum și activitatea de control include, în mod firesc, îndrumarea, orientarea și corectarea acțiunii autorităților administrației publice, în vederea realizării politicii statului.

Constituția Republicii Moldova, stabilește că în țara noastră justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești, [4] iar Legea privind organizarea judecătorească din 1995 cu modificările ulterioare la articolul 4 stipulează că instanțele judecătorești înfăptuiesc justiția în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și ale asociațiilor acestora, ale întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor. Instanțele judecă toate cauzele privind raporturile juridice civile, administrative și penale, precum și orice alte cauze pentru care legea nu stabilește o altă competență.

Dacă ne referim la faptul că administrația publică funcționează într-o satisfacere a necesităților cetățenilor, atunci e cazul de menționat că aceștia din urmă își rezervă dreptul de control asupra activității de soluționare a problemelor lor și prestarea de servicii publice.

Controlul social sau obștesc, cum mai este numit în literatura de specialitate, asupra serviciului public este o formă de legătură inversă în sistemul conducerii statale. Aceasta e o expresie convingătoare a democratismului statului, controlului asupra sa din partea instituțiilor societății civile. La baza controlului social se află activismul populației care se manifestă în funcționarea mișcărilor și organizațiilor obștești, în mijloacele de informare în masă, în scrisorile, petițiile cetățenilor ș.a.

Atât controlul obștesc cât și cel de stat reprezintă procedee de autoreglare a sistemului administrației publice, care asigură interacțiunea elementelor componente cu ajutorul reglementării normativelor. Funcția stabilizatoare a controlului constă în facilitarea apariției de relații obștești și interese sociale. Orientarea și conținutul controlului se află în raport cu caracteristicile social-economice, politice, morale, etice, condiționate istoric, ale sistemului dat.

Exercitarea controlului obștesc asupra activității administrative este o consecință și a faptului că controlul este o funcție a conducerii. Este o necesitate obiectivă ca însuși poporul să exercite și controlul asupra activității celor împuterniciți de el cu anumite atribuții de organizare și conducere socială.

Practica de până acum a demonstrat că exercitarea controlului obștesc asupra activității administrative reprezintă o contribuție de seamă la perfecționarea activității administrative, la semnalarea și înlăturarea deficiențelor, la consolidarea legalității și optimizarea măsurilor administrative.

Este, mai întâi, un control pe care îl exercită opinia publică asupra activității autorităților administrației publice și care se exprimă fie prin presă, fie prin sesizări, reclamații și propuneri pe care cetățenii le fac în legătură cu activitatea administrației publice.

Posibilitatea organizațiilor obștești de a înfăptui un control asupra administrației publice este reglementată de Legea cu privire la asociațiile obștești. Asociațiile obștești sunt create în vederea satisfacerii în comun a diferitelor interese specifice, în concordanță cu interesele generale ale societății.

Controlul obștesc asupra activității administrației face ca funcționarii să păstreze legături strânse cu societatea și cu administrații pe care are misiunea să-i servească.

În conformitate cu art. 39 din Constituția RM, cetățenii au dreptul să participe la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Deci, atât teoretic, cât și practic această presupune controlul obștesc asupra organelor administrației publice și funcționarilor publici.

În opinia profesorului Aurel Simbotenu, subiecții controlului obștesc sunt: partidele politice, uniunile profesionale, organizațiile cooperatiste și de tineret, colectivele de muncă, precum și cetățenii ca persoane particulare.

Controlul din partea cetățenilor este exercitat și prin petițiile adresate autorităților administrației

centrale și locale de către cetățeni.

Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile unul dintre care este consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Realizarea acestui principiu este, de asemenea, o posibilitate (metodă) de efectuare a controlului obștesc din partea cetățenilor în satisfacerea interesului public.

Astfel, controlul realizat de cetățeni are un caracter indirect, fiindcă cetățenii nu procedează propriu-zis la o verificare a activității autorităților administrative, ci declanșează o asemenea verificare din partea organelor competente.

Însemnătatea controlului obștesc asupra activității executive rezulta din esența democratică a organizării și a conținutului ei. Într-adevăr, întregul efort al tuturor organelor administrative urmărește satisfacerea nevoilor materiale și spirituale ale populației. Măsura în care acest deziderat se realizează practic nu poate fi apreciată de nimeni mai bine

decât de înșiși cei ale căror drepturi și interese sunt satisfăcute prin întreaga activitate a autorităților administrative publice.

Concluzionând, menționăm, că procesul de administrare este unul foarte complex. Întru realizarea eficientă a organizării și funcționării administrației publice, se aplică diferite metode, tehnici, procedee și, inevitabil, forme de control al activității acestor autorități. Realizarea cu succes a unei sau altei forme de control asupra activității administrației publice duce la eficientizarea procesului de administrare, precum și la realizarea lui în baza principiului de legalitate.

Deci, necesitatea înstituirii controlului asupra sistemului administrației publice rezidă, în principal, din însăși rațiunea organizării și funcționării acesteia în cadrul statului, și anume din misiunea de realizare la concret a valorilor politice exprimate în lege.

BIBLIOGRAFIE

1. Negoită A., dreptul administrativ și știința administrației. București: Editura Athenacum, 1991.
2. Ticames E.St. Dreptul administrativ și elemente de știința administrației. Iași: Editura Sedcom, 2003.
3. Manda Corneliu. Drept administrativ, Editura Victor, București, 2000.
4. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova al nr.1, august 1994, cu modificări și completări până la 01.10.2004, MOLDPRES.
5. Platon M. Administrația publică. Curs universitar, Chișinău, editura Universul, 2007.
6. Sîmboteanu A. Controlul – component de reformare a administrației publice. Revista „Administrarea Publică” nr.1, 1997. Chișinău: ASDAP, 1997.
7. Orlov M. Drept administrativ. Partea II. Chișinău: Editura Elena V.I., 2000.
8. Negoită Al. Drept administrativ. București: Editura SYLVI, 1998.
9. Belecciu Șt. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Elena, 2003.

Prezentat: 8 aprilie 2011.

E-mail: Sevs@yahoo.com