

TIPURILE  I FORMELE DE CONTROL  N ADMINISTRA IA PUBLICĂ

TYPES AND FORMS OF CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 351.9

Ana ANTOCI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The author analyses the shapes and types to achieve control over public administration. It argues the need for control as a process of verification, required by a particular goal, on an organisation, institution. The one, who organizes the control, aims to realize it at the highest level. Any control activity must end with reasoned conclusions.

Keywords: control, administrative control, forms, public administration.

REZUMAT

Autorul analizează în articol formele  i tipurile de realizare a controlului asupra administrației publice. Se argumentează necesitatea controlului ca fiind un proces de verificare a unei situa ii determinate, impusă de un obiectiv anume, asupra unei organiza ii, institu ii, pe care cel care organizează controlul  i propune să-l realizeze la cel mai înalt nivel. Orice activitate de control trebuie să finalizeze cu concluzii argumentate.

Cuvinte-cheie: control, forme, control administrativ, administra ia publică.

 n administra ia publică reforma presupune schimbări radicale în aspect institu ional  i func ional, ale principiilor de guvernare, ale metodelor utilizate  i naturii raporturilor dintre administra ie  i cei administra i. Statul tinde să- i atingă prin intermediul reformelor din administra ia publică scopurile, implic nd diferite institu ii. Reforma administrației publice este un proces dinamic  i, ca orice proces de reformă structurală  i func ional , el nu poate fi niciodată încheiat  i des v r it [1, p. 10].

Administrația publică este o activitate  i reprezintă ac iunea unor oameni, în scopul organizării  i executării concrete a legii.

Controlul asupra administrației publice permite verificarea activității administrației dacă aceasta corespunde cu normele stabilite de puterea politică.  n administra ia publică putem distinge un control parlamentar, control administrativ, control judecătoresc. Aceste trei puteri ale statului – legislativă, executivă  i judecătorescă – execută controlul asupra administrației publice.

Formele controlului în administra ia publică centrală  i locală pot fi clasificate după cum urmează.

1.  n func ie de natura autorității care exercită controlul:

- controlul exercitat de autoritatea legislativă și de structurile, organele care țin de aceasta;

- controlul exercitat de autoritățile judecătorești și de organele cu activitate jurisdicțională;

- controlul exercitat de autoritățile administrației publice și de structurile din sistemul acestora.

2. *În funcție de poziția organului de control față de cel controlat:*

- controlul administrativ intern, se exercită de către funcționarii publici cu funcții de conducere din interiorul organului, asupra celor din subordinea lor sau de anumite compartimente ale acestui organ;

- controlul administrativ extern care se exercită de către autoritățile din afara administrației publice. Acest control poate fi exercitat fie de organe din sistemul autorității legislative, fie ale celei executive, fie ale autorității judecătorești.

3. *În funcție de regimul juridic al controlului:*

- controlul jurisdicțional, exercitat de instanțele judecătorești și de autorități administrative jurisdicționale;

- controlul nejurisdicțional, exercitat de toate celelalte autorități de control.

4. *În funcție de sfera de cuprindere a controlului:*

- control specializat pe o anumită temă, domeniu de activitate;

- control complex sau general, pe mai multe sectoare de activitate.

Controlul poate privi numai legalitatea actelor și acțiunilor materiale ale celui controlat ori și oportunitatea acestora [2, p. 73].

Cercetătorul I. Creangă descrie formele de control asupra administrației publice astfel:

- controlul politic asupra activității administrației publice locale;

- controlul obștesc asupra administrației publice locale;

- controlul administrativ asupra administrației publice locale;

- controlul judecătoresc asupra administrației publice locale [3, p. 122].

Activitatea de control poate privi toate aspectele acțiunii administrative, în oricare din formele sale de manifestare. În doctrina juridică, clasificarea formelor de control exercitat asupra administrației publice se face în funcție de mai multe criterii, cum ar fi: [4, p. 301]

1. Natura organului care exercită controlul:

- *control parlamentar* (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);

- *control administrativ* (exercitat de autoritățile administrației publice);

- *control judecătoresc* (exercitat de autoritățile judecătorești și de organele cu activitate jurisdicțională);

- *control social* (prin presă, de cetățeni în mod individual);

- *control exercitat de alte autorități publice* decât cele care realizează prerogativele celor trei puteri clasice (Curtea Constituțională, Avocatul Poporului).

D. Brezoianu identifică două feluri de control:

- controlul de stat, înfăptuit de organele de stat;

- controlul nestatal, care se realizează prin organe neguvernamentale sau în mod individual.

2. Regimul juridic al controlului (procedurii aplicabile):

- *control jurisdicțional* (de natură contencioasă), exercitat de instanțele judecătorești (organe administrative cu atribuții jurisdicționale);

- *control nejurisdicțional* (de natură necontencioasă), exercitat de toate celelalte autorități de control.

3. Poziția organului de control față de cel controlat:

- *control intern* (exercitat de funcționarii

publici cu func ie de conducere, din interiorul organului);

- *control extern* (exercitat din afara autorităţii publice).

4. Sfera de cuprindere:

- *control specializat* (tematic), efectuat pe o anumită problemă, activitate, domeniu;

- *control complex sau general*, care prive te mai multe sectoare de activitate ori toate atribu iile celui controlat.

5. Con inutul  i obiectul ac iunii de control: control efectuat pentru verificarea legalităţii, care are drept unic obiect aprecierea compatibilităţii sau conformităţii unui act sau unei opera iuni cu normă juridică,  i control de oportunitate care comportă, printre altele, o judecată asupra valorii tehnice, politice, morale, comportamentului supus examinării sau expertizării.

6. Obiectivele controlului:

- *control de materialitate*, care prive te verificarea elementelor concrete, pentru care aprecierea se reduce doar la prezen a sau absen a 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  i la opera iunile financiare);

- *control de eficien  *, care implică compara ii fa   de standardele dintr-o bază de referin  ;

- *control de oportunitate* exercitat, de regulă, de către organe de control mixte, care urmăresc verificarea conformităţii actelor cu legea, dar  i o circumscriere a acestora intereselor generale.

7. Timpul exercitării controlului:

- control prealabil sau preventiv (control ce impune ca actul administrativ (decizia) să poată fi emis numai după efectuarea controlului);

- *control concomitent* (o formă de control aproape teoretică, pentru că este dificil de realizat,  nsemn nd în fapt o codicizie);

- control posterior sau ulterior (forma generalizată de control în administra ie).

8. Efectele pe care le determină:

- *control care atrage atenționări și sancționări ale organelor administrative  i func ionarilor acestora*,  nso ite de anularea actelor;

- *control care atrage numai atenționări și sancționări* (disciplinare, incluz nd sanc iunile prin care se concretizează răspunderea politică, contraven ional  sau patrimonială).

9. Modul în care intervine:

- *control la cererea organului controlat;*
- *control la sesizarea unui alt subiect de drept;*

- *control din oficiu.*

10. Autorii controlului:

- *control exercitat de autoritățile publice;*
- *control exercitat de organizațiile nonguvernamentale;*

- *control exercitat de cet  eni.*

 n doctrina juridică a Federa iei Ruse, controlul asupra activității administrației publice este denumit generic „control de stat”  i este clasificat în func ie de natura autorității care îl exercită:

- *control preziden ial;*

- *control al organelor puterii legislative (reprezentative);*

- *control al organelor puterii executive;*

- *control al organelor puterii judecătorești.*

 n teoria franceză se disting:

- *controlul jurisdicțional;*

- *politic;*

- *administrativ.*

Controlul se dezvoltă  i are o clasificare în func ie de:

- **momentul în care se exercită:** control a priori, care precedă intrarea în vigoare a deciziilor,  i control a posteriori, care intervine după ce deciziile au intrat în vigoare;

- **după extindere:** control de regularitate (legalitate)  i control de oportunitate (presupune o judecată asupra valorii

tehnice, politice, morale etc., a comportamentului supus examinării);

- **după autori:** control intern și control extern [5, p. 59].

În doctrina europeană se disting: controlul intern asupra administrației, controlul jurisdicțional asupra administrației și controlul extern cu caracter nejurisdicțional asupra administrației [6, p. 306].

O clasificare în literatura de specialitate autohtonă a controlului în baza principiului separării puterilor în stat prevede următoarele forme de control:

- din partea puterii legiuitoare (control legislativ sau parlamentar), fiind exercitat de Parlament sau prin structurile sale. Obiectul activității autorităților administrației publice îl constituie organizarea executării legii și executarea la concret a acesteia, iar legea este actul juridic al Parlamentului, controlează cum sunt aplicate de către autorități deciziile legislativului.

Controlul parlamentar poate fi realizat prin următoarele forme: prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe, prin comisiile parlamentare, prin întrebări și interpelări, prin exercitarea dreptului deputaților de a cere informațiile necesare, prin rezolvarea petițiilor cetățenilor.

Controlul parlamentar este caracterizat printr-un șir de trăsături, care îl deosebesc de celelalte forme de control exercitate asupra administrației publice:

- Parlamentul poate efectua controlul asupra tuturor autorităților publice centrale, teritoriale, locale, cu excepția autorităților jurisdicționale;

- controlul parlamentar cuprinde întreaga activitate executivă;

- acest control rezultă din principiile constituționale și legale și constituie o verificare de drept asupra întregii administrații și a componentelor sale structurale;

- controlul parlamentar este un control deplin, deoarece include atât legalitatea cât

și oportunitatea acțiunilor și a măsurilor de verificare;

- acest control este, de regulă, posterior, deoarece este efectuat după adoptarea legilor și asupra unor activități ce au fost deja realizate;

- controlul parlamentar este un control direct, general și special și nu reprezintă un control de plină jurisdicție (deoarece, în urma efectuării controlului, Parlamentul nu emite acte administrative prin care să dispună luarea măsurilor obligatorii).

Din partea instanțelor judecătorești (control judecătoresc sau contencios administrativ). Este un control ce se realizează prin judecarea cauzelor concrete sau a celor speciale, determinate de legislație, în controlul legalității actelor administrative. Acest tip de control mai poate fi denumit și control judiciar, a cărui formă materializată este contenciosul administrativ.

Din partea organelor administrației publice, sub toate formele (control administrativ), care este un control în cadrul aceluiași 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; [7, p. 309]

- din partea opiniei publice (control obștesc).

Conform opiniei cercetătorilor V. Zubco, A. Pascari, Gh. Crețu, controlul exercitat asupra administrației publice poate fi:

- control parlamentar;

- control administrativ;

- control judiciar;

- control exercitat de alte autorități publice decât cele care realizează prerogativele celor trei puteri clasice în stat (Curtea Constituțională, Avocatul Parlamentar);

- control exercitat de societatea civilă asupra administrației publice (organizațiile nonguvernamentale, potrivit

art. 53 din Constitu ia Republicii Moldova).

Adică, există distinc ii clare între controlul administrativ  i controlul exercitat asupra administrației publice, concepte ce nu trebuie confundate. Legisla ia prevede concret categoriile de organe abilitate cu drept de a controla: Parlamentul, Curtea Constituțională, instanțele judecătorești, Curtea de Conturi, Avocatul parlamentar, Guvernul, care exercită controlul prin intermediul ministerelor  i al altor organe specializate de control.

 n opinia cercetătorului C. Manda, formele de control în administra ia publică pot fi: prealabil, concomitent sau posterior activităţilor supuse controlului.  n func ie de metodele utilizate, controlul se poate exercita prevăzut sau inopinat, pe e antion sau exhaustiv, la fa a locului sau pe acte (dosare). Activitatea de control se poate desf  ura în mod unilateral sau în contradictoriu, în mod liber sau dirijat după normele procedurale, de către o singură persoană sau de către o echipă. Un control se finalizează prin întocmirea unor rapoarte sau note de control, în cadrul cărora sunt inserate constatările organului de control, stabilindu-se conformitatea obiectului controlului administrativ cu baza de referin , concluzionându-se,

totodată, asupra juste ei sau incorectitudinii organizării  i func ion rii administrației respective. Rapoartele vor con ine în mod obligatoriu măsurile administrative ce se impun a fi luate în vederea remedierii deficien elor semnalate.

Metodele  i procedurile administrative utilizate trebuie adaptate în mod corespunzător formei controlului administrativ exercitat (intern/extern), dar  i naturii juridice a controlului [8, p. 261].

Activitatea de control cuprinde toate aspectele ac iunii administrative, în orice din formele sale de manifestare. Astfel, controlul poate viza modul de utilizare a mijloacelor materiale  i umane, a resurselor financiare sau felul în care organul controlat  i-a exercitat competen a legală. Deoarece organele administrației publice formează un sistem ierarhic, poate apărea o gamă amplă  i variată de forme de control [9, p. 314].

Analiz nd sursele bibliografice ale problemei, am constatat că toate tipurile  i formele de control pot fi exercitate asupra administrației publice  i acestea nu trebuie să fie confundate, deoarece legisla ia prevede concret forma  i tipul de control, iar institu ia ce exercită controlul, face corec iile necesare.

BIBLIOGRAFIE

1. Manda C. Dreptul colectivităţilor locale. Bucure ti: Lumina. Lex, 2002.
2. Nego ta Al. Drept administrativ  i  tiin a administrației. Bucure ti, 1991.
3. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II, ed. a III-a. Ed. All Beck. Curs universitar, 2001.
4. Oroveanu M. Tratat de drept administrativ. Bucure ti, 1994.
5. Pendiuc T., Simionescu A. G., Petraru C., Petria L. Administra ie publică  i management. Independen a Economică. Bucure ti, 2004.
6. Alexandru I. Administrația publică: teorie, realit , perspective. Ed. Lumina Lex. Bucure ti, 1999.
7. Vida I. Puterea executivă  i administra ia publică. Bucure ti, 1994.
8. Enache M. Modalit  ile controlului parlamentar. Bucure ti, Universul Juridic, 2014.
9. Diaconu, Mihail. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Chișinău, 2013.
10. S mboteanu A. Controlul - component de reformare a administrației publice. „Ad-

ministrarea Publică”, 1997, nr. 1, p. 75-84; Sîmboteanu A. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Culegere de studii. Chișinău, CEP USM, 2013.

11. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. Drept administrativ. Note de curs. CEP USM, Chișinău, 2012.

12. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău, 2005.

13. Rață S. Colaborare și control în procesul decizional local. Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice, 22 mai 2012, AAP, Chișinău, 2012, p. 21-23.

14. Castrașan T. Instituția controlului în condițiile descentralizării administrative din Republica Moldova. Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice, 22 mai 2012, AAP, Chișinău, 2012, p. 23-27.

15. Bobeica E. Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale. Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 23 mai 2014, AAP, Chișinău, 2014, p. 219-222.

Prezentat: 25 ianuarie 2018.

E-mail: anisoara_83@mail.ru