

Ștefan BELECCIU,

doctor în drept, conferențiar universitar
al Catedrei „Științe polițienești și socioumane”
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

Ion COJOCARU,

doctorand la Academia „Ștefan cel Mare” a MAI

NECESITATEA, ROLUL, SCOPUL ȘI MOTIVAȚIA CONTROLULUI LEGALITĂȚII ACTELOR ȘI FAPTELOR ADMINISTRATIVE

Rezumat

Realizarea efectivă a sarcinilor și misiunilor ce revin administrației publice presupune desfășurarea unui amplu proces administrativ, în deplină concordanță cu cerințele și necesitățile societății în cadrul căreia este organizată, îmbrăcând, ca principale activități, organizarea executării și executarea în concret a legii. În acest context, pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite de forurile politice, este nevoie de instituirea unui vast și complex control asupra acestei activități.

Cuvinte-cheie: Controlul legalității actelor, fapte administrative, putere politică, societate civilă.

Summary

Effective achievement of tasks and missions of the public administration involves the development of a large administrative process, in full coordination with the requirements and needs of the society in which it is organized, having as main activities, organization of the execution and the concrete execution of the law. In this context, in order to ensure the conformity of the activity of the public administration bodies with the requirements established by the political forums, it is necessary to establish a large and complex control over this activity.

Keywords: Control of legality of acts, administrative acts, political power, civil society.

Introducere. 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. Realizarea efectivă a sarcinilor și misiunilor ce revin administrației publice presupune desfășurarea unui amplu proces administrativ, în deplină concordanță cu cerințele și necesitățile societății în cadrul căreia este organizată, îmbrăcând ca principale activități, organizarea executării și executarea în concret a legii. În acest context, pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite de forurile politice, este nevoie de instituirea unui vast și complex control asupra acestei activități¹.

¹ Alexandru Negoită, „Dreptul administrativ și știința administrației”, Editura Athenaeum, București, 1991, p. 203.

Rezultatele obținute și discuții. În condițiile unui stat democratic, în cadrul unei societăți care încearcă edificarea statului de drept, crește importanța respectării principiilor legalității, separației puterilor, responsabilității etc. În cadrul unui veritabil stat de drept (care se pretinde a fi Republica Moldova, potrivit art. 1 din Constituție), administrația trebuie să respecte normele de drept la fel ca și particularii. Raporturile dintre aceștia sunt supuse aceluiași exigențe de legalitate ca și raporturile dintre doi particulari. După cum o persoană particulară își poate apăra drepturile încălcate de un alt particular, cei administrați pot să se apere la fel în cazul încălcării drepturilor lor de către administrație².

Analizând activitatea desfășurată de autoritățile administrației publice pentru organizarea realizării și realizarea în concret a legii și a celorlalte acte bazate pe aceasta, subliniem

² Maria Orlov, „Curs de contencios administrativ”, Editura Elena – V.I., Chișinău, 2009, p. 50.

caracterul deosebit de complex al acestei activități, care cuprinde toate sectoarele vieții, la toate nivelele. Odată ce forma principală de activitate a autorităților administrative o constituie actul administrativ, faptele și operațiunile tehnico-administrative, controlul se va exercita primordial asupra acestora.

După cum apreciază prof. D.A. Tofan, controlul este un barometru care indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum și gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă³. În opinia prof. I. Iovănaș, pârghiile de control trebuie să reprezinte modalități prin care să se constate modul de executare a unor activități, de transpunere în practică a unor acte normative, rezultatele aplicării actului decizional, pozitive sau negative, în egală măsură. Iar în funcție de aceste constatări trebuie realizată o analiză obiectivă pentru a stabili măsurile necesare pentru îmbunătățirea activității⁴.

Practica demonstrează clar obligativitatea controlului de a însuma două laturi foarte importante: legalitatea și oportunitatea, precum și necesitatea de a se integra omogen în activitatea de conducere; să devină factorul principal de reflectare a realității modului de executare a deciziei administrative; să determine, în ultimă instanță, noile decizii administrative ce se impun a fi luate, să modifice pe cele existente⁵.

Așadar, necesitatea instituirii controlului asupra sistemului global al administrației publice rezidă, în principal, în însăși rațiunea organizării și funcționării acesteia în cadrul statului, și anume din misiunea de realizare în concret a valorilor politice exprimate în lege.⁶ Însăși subordonarea administrației pu-

blice față de puterea politică care îi prescrie conduita și îi stabilește scopurile, îi furnizează mijloacele necesare și adecvate, determină intervenția unor forme de control din partea respectivelor autorități publice.

Susținem părerea prof. M. Preda, care intenționat propune cercetarea rolului controlului în strânsă concordanță cu scopul controlului; și anume constă în a preveni erorile în aplicarea deciziilor, a le înlătura când acestea există, a asigura îmbunătățirea permanentă a activității, pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată. În aceeași ordine de idei se expune prof. I. Alexandru⁷: „Activitatea de control constituie un complex investit să opereze verificarea și adaptarea măsurilor ce se impun nu numai pentru verificarea legalității, ci și spre obținerea unei activități optime a autorităților publice”.

Relevanța rolului crește în măsura în care se reușește o mai bună concordanță a activităților acestor autorități cu cerințele și obiectivele sociale exprimate de legi, a căror realizare este pusă în sarcina autorităților administrației publice. Prin control se asigură unitatea de scop și acțiune în întregul sistem al administrației publice, și în final executarea întocmai a legii⁸.

Individualizarea acestor forme de control asupra actelor administrative și în general asupra structurii de ansamblu a administrației publice derivă din localizarea și rolul acestora în cadrul statului, respectiv din poziția sa intermediară între autoritățile puterii legislative, ale celei executive și populație, ale cărei nevoi trebuie satisfăcute, nevoi de diferită natură și importanță, cu a căror satisfacere sunt preocupate serviciile publice, uzitând de mijloacele și tehnicile care le stau legal la dispoziție.

În opinia juriștilor francezi, scopul unic al controlului administrativ este o bună activitate a administrației. Motivația controlului însă poate fi diferită în funcție de regimul po-

³ Dana Apostol Tofan „Drept administrativ”, vol. II, Editura All Beck, București, 2004, p. 266.

⁴ Ilie Iovănaș, „Drept Administrativ”, vol. II, Editura Servo-Sat, Arad, 1997, p.95 și urm.

⁵ Ioan Alexandru, „Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective”, Editura Lumina Lex, București, 1999, p.510, citând pe R.J.S. Baker „Administrative Theory and Public Administration”, Hutchinson, University Library, London, 1972.

⁶ Corneliu Manda, „Drept administrativ”, Tratat elementar, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 293.

⁷ Ioan Alexandru, „Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective”, Editura Lumina Lex, București, 1999, p.511.

⁸ Mircea Preda, „Drept administrativ”, Partea generală, ediție revăzută și actualizată, Editura Lumina Lex, București, 2002, p.226.

litic și forma de guvernământ al statului. Pentru statele cu regim politic democratic, această motivație poate consta într-o bună activitate a administrației pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale particularilor. Pentru statele cu regim politic nedemocratic, motivația controlului administrativ se axează pe supremația aparatului de stat, pe năzuința puterii politice de a conserva și a perpetua puterea⁹.

Prof. L. Duguit face deosebire între legalitate din punct de vedere material și din punct de vedere formal. Principiul legalității, din punct de vedere material, ar însemna că toate dispozițiile pe care le ia statul, trebuie să fie date pe cale generală și impersonală, iar dispozițiile ulterioare trebuie să fie conforme cu cele anterioare emise în aceleași condiții (generale și impersonale). Din punct de vedere formal, principiul legalității este analizat prin prisma organului de la care emană actul administrativ. Conform acestui principiu, orice dispoziție cu prevederi generale trebuie să emane de la un organ anumit, altul decât acela care acționează pe cale individuală¹⁰.

Unii autori, vorbesc despre elementele componente ale controlului¹¹, din care fac parte: baza de referință a controlului, obiectul controlului și operațiunile de control propriu-zise.

În „baza de referință” sunt incluse acele elemente care trebuie urmărite în cadrul controlului, de exemplu: obiectivele pe care trebuie să le realizeze diferite autorități ale administrației publice, elementele privitoare la mijloacele folosite pentru atingerea obiectivelor propuse (folosirea personalului, a mijloacelor materiale și a celor financiare ce stau la îndemâna autorităților administrației publice), procedee utilizate pentru realizarea obiectivelor propuse, reglementările prohibitive sau onerative (date de obicei sub forma actelor nor-

⁹ Pierre Sandevoyr, „Le controle de l' action administrative en France”, Cooperation technique française, 1994, p. 1. citat de Maria Orlov, „Curs de contencios administrativ”, Editura Elena – V.I., Chișinău, 2009, p. 51.

¹⁰ Léon Duguit, „Traite de droit constitutionnel”, vol II, Paris, 1923, p. 151-152.

¹¹ Alexandru Negoită, „Drept administrativ și știința administrației”, Editura Atheneum, București, 1991, p. 191 și urm.

mative sau a actelor administrative de autoritate) elaborate/ emise, și de care sunt ținute activitățile autorităților publice.

Obiectul controlului este circumscris totalității mijloacelor umane, materiale, financiare, precum și mijloacelor și procedeele folosite de organele administrației publice pentru exercitarea atribuțiilor cu care sunt investite prin lege. Mijloacele materiale și financiare sunt supuse controlului atât sub aspectul existenței lor, cât și al felului în care sunt folosite; la fel și personalul este supus controlului, care poate fi apreciat atât din punctul de vedere al însușirilor profesionale pe care trebuie să le aibă, cât și al modului în care este folosit pentru realizarea sarcinilor administrației publice¹².

Prof. M. Orlov sintetizează nu obiectul, ci obiectivele pe care trebuie să le urmărească controlul¹³:

- respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice. Realizarea competenței unui organ al administrației publice presupune ca esență transpunerea în practică a dispozițiilor legii, sau, după caz, prestarea diverselor servicii publice în limitele permise de lege;

- verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii. Mijloacele materiale și financiare sunt supuse controlului atât sub aspectul existenței lor, cât și al felului în care au fost folosite;

- constatarea rezultatelor pozitive și a abaterilor de la normele prescrise. În constatarea rezultatelor trebuie să se pună un accent deosebit pe desprinderea cauzelor și condițiilor care au determinat neajunsurile depistate, în caz contrar ele se vor repeta;

- stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficiențelor evidente ca o condiție necesară a îmbunătățirii activității administrative.

În ce privește al treilea element al controlului – operațiunile de control propriu-zise – acesta are în vedere conformitatea obiectu-

¹² Mircea Preda, „Drept administrativ”, Partea generală, ediție revăzută și actualizată, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 227.

¹³ Maria Orlov, „Curs de contencios administrativ”, Editura Elena – V.I., Chișinău, 2009, p. 62.

lui controlului cu elementele cuprinse în baza de referință a acestuia. Din această perspectivă, unele acțiuni de control sunt foarte simple (de exemplu, controlul existenței în gestiune a unor bunuri), în timp ce controlul legalității actelor administrative este o activitate mai complexă, întrucât presupune cunoașterea reglementărilor legale privitoare la activitatea controlată, particularitățile specifice organului controlat etc. Și mai complexă este activitatea de control al oportunității actelor administrative, întrucât aprecierea organului de control trebuie să aibă în vedere elemente cum sunt rentabilitatea, eficiența, funcționalitatea, operativitatea etc.

Indiferent de gradul de complexitate al operațiunilor de control, ce depind în ultimă instanță de elementele din baza de referință, de libertatea de apreciere și tehnicitatea autorului controlului, acestea presupun existența a cel puțin două subiecte: subiectul activ (care efectuează controlul) și subiectul pasiv (cel controlat). Anume acțiunea subiectului activ asupra celui pasiv are ca obiect general în cadrul controlului verificarea legalității, inclusiv pe considerente de oportunitate, a întregii activități desfășurate de cel controlat¹⁴.

Dacă ne-am imagina un sistem de administrație publică ideală, în cadrul acestuia acțiunea controlului administrativ ar da satisfacție, rezumându-se la a constata doar că totul decurge normal, însă, în planul realității, este imposibil să admitem absența unei supervizări a activității administrative, întrucât diferențele dintre măsurile luate și sistemul de referință sunt pronunțate¹⁵. Cerința intervenției controlului asupra structurii de administrație publică este cu atât mai pregnantă în raport cu imperativul asigurării unității și coerenței acestuia, activitatea de control incluzând în mod firesc și îndrumarea, orientarea și corectarea acțiunii organelor administrației publice în vederea realizării politicii de stat¹⁶.

Așadar, controlul ca fenomen semnificativ al activității administrative are menirea de a măsura rezultatele acțiunii administrative în aplicarea deciziilor politice și de a reprograma activitățile, creând condițiile necesare, determinând o intensificare a realizării acțiunii administrative de natură a asigura îndeplinirea funcțiilor administrației publice.

¹⁴ Antonie Iorgovan, „Drept administrativ. Tratat elementar”, vol. II, Editura Hercules, București, 1993, p. 157.

¹⁵ J. M. Auby, P. Bandet, L. Boutet, H. Buch, „Traite de science administrative”, La Haye, Mouton-Co, Paris, 1984, p. 694.

¹⁶ Alexandru Negoită, „Dreptul administrativ și știința administrației”, Editura Athenaeum, București, 1991, p.205.