

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
ȘCOALA DOCTORALĂ ȘTIINȚE SOCIALE

CONSORTIU: Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, Institutul Național de Informații și Securitate „Bogdan, Întemeietorul Moldovei”

Cu titlu de manuscris

CZU 352.078.3:354:342.924(498:478)(043.3)

AROȘOAIE MIHAELA-OTILIA

**ROLUL REPREZENTANTULUI GUVERNULUI ÎN
TERITORIU ÎN ASIGURAREA CALITĂȚII ACTELOR
ADMINISTRATIVE ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA**

**563.02. ORGANIZAREA ȘI DIRIJAREA ÎN INSTITUȚIILE
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE;SERVICII PUBLICE**

Teză de doctor în științe administrative

Autor:



AROȘOAIE Mihaela-Otilia

Conducător științific:



DULȘCHI Ion,
Doctor în științe istorice,
conferențiar universitar

CHIȘINĂU, 2024

© Aroșoaie Mihaela-Otilia, 2024

CUPRINS

ADNOTARE.....	5
АННОТАЦИЯ.....	6
ANNOTATION.....	7
LISTA FIGURILOR.....	8
LISTA ABREVIERILOR.....	9
INTRODUCERE.....	10
1. FUNDAMENTE ISTORIOGRAFICE ȘI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND REPREZENTANTUL GUVERNULUI ÎN TERITORIU.....	20
1.1.Istoriografia problemei privind reprezentantul guvernului în teritoriu.....	20
1.2.Cadrul conceptual și reperele teoretico-metodologice ale reprezentantului guvernului în teritoriu.....	33
1.3.Corelarea principiilor reprezentantului guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale.....	48
1.4. Concluzii la capitolul 1.....	63
2.DIMENSIUNEA EVOLUTIVĂ, NORMATIVĂ ȘI FUNCȚIONALĂ A REPREZENTANTULUI GUVERNULUI ÎN TERITORIU.....	64
2.1.Evoluția reprezentantului guvernului în teritoriu în țările europene.....	64
2.2.Originea și esența reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova.....	75
2.3.Organizarea și funcționarea activității reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova.....	94
2.4. Concluzii la capitolul 2.....	114
3.ACTIVITATEA PRIVIND ASIGURAREA LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE.....	116
3.1.Elemente de conținut ale controlului de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu în România.....	116
3.2.Exercitarea misiunii de control al legalității actelor administrative locale de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova.....	133
3.3.Concluzii la capitolul 3.....	147
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....	149
BIBLIOGRAFIE.....	151

ANEXE	170
Anexa 1. Evoluția actelor administrative locale verificate de prefect, pe categorii de acte și eșantion de județe, în România (2018-2020).....	170
Anexa 2. Categorisirea procedurilor prealabile, pe tip de act și pe eșantion de județe, în România (2018-2020).....	172
Anexa 3. Evidențierea actelor administrative locale atacate la instanța de contencios administrativ, în România (2018-2020).....	173
Anexa 4. Analiza centralizată: total acte administrative verificate, total proceduri prealabile, total acte atacate în instanță în România.....	174
Anexa 5. Evoluția actelor administrative locale verificate de reprezentantul guvernului în teritoriu, în Republica Moldova (2018-2020).....	176
Anexa 6. Poziționarea geografică a prefecturilor pe teritoriul României.....	177
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	178
CV-ul autoarei	179

ADNOTARE

Aroșoae Mihaela-Otilia, Rolul reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative în România și Republica Moldova, teză de doctor în științe administrative, Chișinău, 2024

Structura tezei: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 197 titluri, 6 anexe, 142 pagini text de bază, 9 figuri. Rezultatele obținute sunt publicate în 17 lucrări științifice alături de două cărți publicate în România.

Cuvinte-cheie: reprezentant al guvernului în teritoriu, prefect, șef al oficiului teritorial, legalitate, verificarea legalității, control administrativ, autoritate publică centrală, autoritate publică locală, autonomie locală, act administrativ local, calitatea actelor administrative locale.

Domeniul de cercetare: Științe sociale și economice. **Profilul:** Științe administrative.

Scopul lucrării: studierea teoretică și empirică a rolului reprezentantului guvernului în teritoriu privind asigurarea calității actelor administrative locale în România și Republica Moldova, din perspectiva corelării exercitării conducerii generale a administrației publice și autonomiei locale.

Obiectivele de cercetare: studierea aspectelor istoriografice, teoretice și metodologice privind instituția reprezentantului guvernului în teritoriu; studierea evoluției normative și funcționale a reprezentantului guvernului în teritoriu; analiza activității reprezentantului guvernului în teritoriu privind asigurarea legalității și calității actelor administrative locale; identificarea lacunelor în activitatea de asigurare a calității actelor administrative locale și formularea recomandărilor de facilitare a procesului de asigurare a calității actelor administrative.

Noutatea și originalitatea științifică: conturarea abordării inovatoare a intervenției reprezentantului guvernului în teritoriu și propunerea de lege ferenda în procedura de adoptare a actelor administrative locale, propuneri de eficientizare a activității de verificare a legalității și calității actelor la nivel teritorial, evidențierea lacunelor privind exercitarea tutelei administrative.

Problema științifică soluționată: fundamentarea științifică a rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative locale, formularea concluziilor și recomandărilor privind consolidarea și creșterea reputației acestei instituții.

Semnificația teoretică a cercetării: rezidă în clarificarea noțiunilor de legalitate și calitate a actelor administrative locale, corelarea și relația între acestea și impactul percepției corecte a noțiunii de calitate a actelor administrative asupra efectelor funcționării autorităților publice locale.

Valoarea aplicativă: rezultatele cercetării pot servi drept suport în activitatea autorităților publice centrale și locale din perspectiva asigurării calității actelor administrative la toate etapele de pregătire și adoptare a acestora.

Implementarea rezultatelor științifice: este reflectată prin publicarea articolelor în reviste de specialitate și prezentări la conferințe naționale și internaționale, precum și prin publicarea unui număr de două cărți în domeniul administrației publice.

АННОТАЦИЯ

Арошоайе Михаела-Отилия, Роль представителя Правительства на территории в обеспечении качества административных актов в Румынии и Республике Молдова, докторская диссертация по административным наукам, Кишинев, 2024 г.

Структура диссертации: аннотация, введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 197 названий, приложений, 142 страниц основного текста, 9 таблиц. Полученные результаты опубликованы в 17 научных статьях, крылья две книги изданы в Румынии.

Ключевые слова: представитель правительства на территории, префект, руководитель территориального управления, законность, проверка законности, административный контроль, центральный орган публичной власти, орган местного публичного управления, местная автономия, местный административный акт, качество местных административных актов.

Область исследования: Социальные и экономические науки. **Профиль:** Административные науки.

Цель работы: теоретическое и эмпирическое исследование роли представителя правительства на территории в обеспечении качества местных административных актов в Румынии и Республике Молдова, с точки зрения соотношения осуществления общего управления государственное управление и местная автономия.

Задачи исследования: изучение теоретических и методологических аспектов по обеспечению законности и качества МАА; выявление пробелов в деятельности по обеспечению качества и формулирование соответствующих рекомендаций.

Научная новизна и оригинальность: изложены инновационный подход вмешательства института ППТ и предложения изменений в законе по процедуре принятия местных административных актов, предложения по упорядочению деятельности по проверке законности и качества актов принятых на местном уровне, выявлению пробелов административной опеки.

Решаемая научная задача: научное обоснование роли в обеспечении качества местных административных актов, формулировка выводов и рекомендаций по укреплению и повышению репутации этого института.

Теоретическая значимость исследования: заключается в уяснении понятий законности и качества местных административных актов, соотношения и взаимосвязи между ними, а также влияния правильного восприятия понятия качества административных актов на последствия функционирования местных органов публичной власти.

Прикладная ценность: результаты исследования могут служить опорой в деятельности органов публичного управления с целью обеспечения качества административных актов на всех этапах их подготовки и принятия.

Внедрение научных результатов: отражено в статьях опубликованных в научных журналах и выступлениях на национальных и международных конференциях.

ANNOTATION

Aroșoae Mihaela-Otilia, The role of the Government representative in the territory in ensuring the quality of administrative acts in Romania and the Republic of Moldova, doctoral thesis in administrative sciences, Chisinau, 2024

Structure of the thesis: introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 197 titles, 6 appendices, 142 pages of basic text, 9 figures. The results obtained are published in 17 scientific papers, wings of two books published in Romania.

Key words: representative of the Government in the territory, prefect, head of the territorial office, legality, legality verification, administrative control, central public authority, local public authority, local autonomy, local administrative act, quality of local administrative acts.

Research field: Social and economic sciences. **Profile:** Administrative Sciences.

The purpose of the paper: the theoretical and empirical study of the role of the government representative in the territory regarding the quality assurance of local administrative acts in Romania and the Republic of Moldova, from the perspective of the correlation of the exercise of general management of the public administration and local autonomy.

Research objectives: studying the historiographical, theoretical and methodological aspects regarding the institution of the representative of the government in the territory; studying the normative and functional evolution of the government representative in the territory; analysis of the activity of the government representative in the territory regarding ensuring the legality and quality of local administrative acts; identifying gaps in the quality assurance activity of local administrative acts and formulating recommendations to facilitate the process of ensuring the quality of administrative acts.

Scientific novelty and originality: outlining the innovative approach of the intervention of the government representative in the territory and the proposal of the ferenda law in the procedure for adopting local administrative acts, proposals for streamlining the activity of verifying the legality and quality of acts at the territorial level, highlighting the gaps regarding the exercise of administrative guardianship .

The scientific problem solved: the scientific substantiation of the role of the government representative in the territory in ensuring the quality of local administrative acts, the formulation of conclusions and recommendations regarding the consolidation and increase of the reputation of this institution.

The theoretical significance of the research: resides in the clarification of the notions of legality and quality of local administrative acts, the correlation and relationship between them and the impact of the correct perception of the notion of quality of administrative acts on the effects of the functioning of local public authorities.

Applicative value: the research results can serve as support in the activity of central and local public authorities from the perspective of ensuring the quality of administrative acts at all stages of their preparation and adoption.

The implementation of scientific results: is reflected by the publication of articles in specialized magazines and presentations at national and international conferences, as well as by the publication of two books in the field of public administration.

LISTA FIGURILOR

Figura 2.1 Formele și competențele prefectului în Roma antică

Figura 3.1 Evoluția actelor administrative locale verificate de prefect, pe categorii de acte și eșantion de județe în România (2018-2020)

Figura 3.2 Evoluția procedurilor prealabile, pe tip de act și pe eșantion de județe în România (2018-2020)

Figura 3.3 Evoluția actelor administrative locale atacate la instanța de contencios administrativ în România (2018-2020)

Figura 3.4 Evoluția actelor administrative locale verificate în Republica Moldova (2018-2020)

Figura 3.5 Evoluția actelor supuse controlului obligatoriu comparativ cu totalul actelor verificate, în Republica Moldova (2018-2020)

Figura 3.6 Evoluția actelor supuse controlului facultativ comparativ cu totalul actelor verificate, în Republica Moldova (2018-2020)

Figura 3.7 Evoluția actelor supuse controlului solicitat de persoane vătămate comparativ cu totalul actelor verificate, în Republica Moldova (2018-2020)

Figura 3.8 Evoluția actelor supuse controlului solicitat de autoritățile administrației publice locale comparativ cu totalul actelor verificate în Republica Moldova (2018-2020)

LISTA ABREVIERILOR

- AAL - Acte administrative locale
- Alin. - Alineat
- AP - Administrație publică
- APC - Administrație publică centrală
- APL - Administrație publică locală
- Art. - Articol
- CS - Cancelaria de Stat
- HG - Hotărâre de Guvern
- Nr. - Număr
- OUG - Ordonanță de Urgență a guvernului
- OT - Oficiul Teritorial
- P. - Pagina
- RGT - Reprezentantul guvernului în teritoriu
- RM - Republica Moldova
- RO - România
- RSAL - Registrul de Stat al Actelor Locale
- UAT - Unitate administrativ teritorială
- UE - Uniunea Europeană

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța temei investigate. Mecanismele de dezvoltare, pe palierele esențiale ale unui stat, au la bază o capacitate administrativă solidă care permite adaptarea măsurilor de îmbunătățire a standardelor administrației publice cu consecința implementării continue a acestora astfel încât sistemul public să fie conectat permanent schimbărilor frecvente ale mediului economic și social.

România și Republica Moldova depun eforturi consolidate în stabilirea unui model optim de administrație publică. Un moment important l-au reprezentat reformele prin care au trecut cele două state cu rol în stabilizarea activităților administrative fără abateri de la standardele europene, reușind astfel să răspundă dinamicii vieții sociale specifice unui stat care determină adaptări necesare din partea autorităților publice cu menținerea competenței, profesionalismului, eticii și eficienței în furnizarea serviciilor publice către populație.

Concepte precum buna guvernare, dezvoltarea socială și economică durabilă și asigurarea unor servicii de calitate pentru cetățeni sunt elemente esențiale ale administrațiilor publice moderne centrale și locale în cadrul unui stat democratic .

Pentru ca administrația publică să își atingă obiectivele, instituțiile publice de profil și competențele acestora trebuie să fie dezvoltate și consolidate în mod corespunzător. Acestea trebuie să implementeze stimulente adecvate și conexiuni dinamice pentru ca societatea să aibă asigurat un serviciu public profesional de calitate.

Administrațiile publice trebuie să își desfășoare activitatea conform regulilor clare de legalitate, integritate și transparență, promovând neutralitatea și accesul egal la oportunități în vederea dezvoltării comunităților locale. Administrațiile publice din România și din Republica Moldova, au trecut prin transformări majore începând cu 1989, culminând cu aderarea României la Uniunea Europeană în anul 2007, proces care a condus, în mod firesc, la conectarea administrației publice din România la mecanismele europene de guvernare și la corelarea cu alte administrații din statele membre ale Uniunii Europene, iar Republica Moldova, la momentul dat, a depus oficial candidatura de aderare la Uniunea Europeană pe 3 martie 2022. Consiliul European a acordat, la data de 23 iunie 2022 Republicii Moldova statutul de candidat la aderarea la Uniunea Europeană, cu demararea în prezent a negocierilor de aderare.

Din această perspectivă, misiunea și scopul administrației publice constă în satisfacerea interesului general al cetățenilor, în domeniile de interes public și prin realizarea exercițiului de guvernare prin oferirea unor servicii publice de calitate.

Pornind de la dispoziția constituțională cu referire la realizarea de către Guvern a conducerii generale a administrației publice [2, p.6] vom insista pe dreptul executivului de a

realiza tutela administrativă asupra autorităților administrației publice locale, în deosebi, pe dimensiunea calității actelor administrative adoptate. Pe același palier cu alte autorități ale administrației publice centrale aflate în subordinea guvernului cu competențe speciale, Constituția României statuează fondarea și activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu cu titlu de Prefect [2,p.10].

Din multitudinea domeniilor de interes ale administrației publice, intensificarea rolului prefectului în verificarea și atestarea legalității, asigurarea calității actelor administrative prin îndrumarea, cooperarea și coordonarea factorilor implicați din cadrul administrațiilor publice județene și locale precum și prin asigurarea atestării conexiunilor legislative de nivel superior cu cele reglementate în acte administrative de nivel local trebuie să fie mereu pe agenda autorităților publice centrale.

În continuare, sarcina administrației constă și în aspectul potrivit căruia trebuie să se înțeleagă nevoile cetățenilor și să se găsească modalități de a răspunde acestor nevoi și nu se poate limita numai la transmiterea de informații. În aceste condiții, reprezentantul guvernului în teritoriu trebuie să pună la dispoziția autorităților publice locale certitudinea legalității actelor administrative verificate atât pentru satisfacerea interesului general, nemaifiind un simplu specialist în legislație ci va putea înțelege situațiile și problemele cetățenilor.

Reprezentantul guvernului în teritoriu contribuie la realizarea unei bune guvernări – element esențial al administrațiilor publice moderne, cu contribuție hotărâtoare în conturarea capacității administrative a unui stat. Îmbunătățirea activității reprezentantului guvernului în teritoriu rezultă atât din necesitățile comunităților locale cât și din determinarea celor mai eficiente mijloace de realizare a acestei activități care pot implica și modificarea cadrului legislativ național.

Consolidarea încrederii în stat poate implica întărirea rolului prefectului în asigurarea calității actelor administrative ale autorităților publice locale și a relevanței strategice a acestuia pentru dezvoltarea economică și consolidarea democrației însăși.

Importanța problemei abordate rezidă și în faptul că, în România, în prezent, reprezentantul guvernului în teritoriu în contextul schimbării statutului acestuia din înalt funcționar public în funcție politică, de demnitar public a fost și este intens discutat într-o manieră controversată. O modificare legislativă care nu corespunde întru totul modelelor europene ale statelor promotoare ale acestei funcții, în speță Franța. În același timp, aspirațiile europene ale României prin asumarea în anul 2005 a condiționalităților de bună guvernare cerute României (criteriile de la Copenhaga) de către UE a vizat și depolitizarea administrației cu atingerea obiectivului esențial pentru creșterea performanței și transparenței administrației publice. Însă,

realitatea actuală a determinat necesitatea politizării acestei funcții prin intervenție punctuală în cadrul normativ național asigurându-se concordanța între ocuparea unei funcții de demnitate publică de către prefect, situație în care acesta poate fi membru al unui partid politic cu rolul prefectului de reprezentant al guvernului pe plan local, guvernul fiind o autoritate publică care are alături de o componentă administrativă și una politică.

Actualitatea temei rezidă în importanța intensificării rolului prefectului în verificarea și atestarea legalității, asigurarea calității actelor administrative prin îndrumarea, cooperarea și coordonarea factorilor implicați ai administrațiilor publice locale precum și prin asigurarea atestării conexiunilor legislative de nivel superior cu cele reglementate în acte administrative de nivel local.

Actele administrative ale autorităților administrației publice locale comunicate Prefectului în vederea verificării legalității sunt acte juridice emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice în cele mai variate domenii de activitate.

Reprezentantul guvernului în teritoriu contribuie nemijlocit la realizarea unei bune guvernări – element esențial a administrațiilor publice moderne, cu aport hotărâtor în conturarea capacității administrative. Tema propusă pentru această teză necesită o abordare detaliată a activității de exercitare a tutelei administrative de către reprezentantul guvernului în teritoriu prin analizarea metodologiei de efectuare a controlului de legalitate în cele două state precum și a momentelor esențiale în derularea acestor activități, utilizând metode de cercetare diverse. Pentru o mai bună cunoaștere a funcției reprezentantului guvernului în teritoriu, am ancorat conceptul în traseul evolutiv în țările europene cu cercetarea dimensiunilor istorice și normative care vin să completeze tabloul elementului central și anume calitatea actelor administrative locale. Pentru atestarea calității transpusă în legalitatea actelor administrative locale, cercetarea factorilor implicați în atingerea acestui deziderat precum și a modalităților de realizare etapizată cu evidențierea modelelor proprii de organizare și funcționare în cele două state de referință, vor contribui la îmbunătățirea proceselor instituționale.

Relevanța temei de cercetare este determinată în mare parte de oportunitatea inspirării de la modelele europene ale reprezentantului guvernului în teritoriu. Organizarea instituției, numirea și calitatea reprezentantului guvernului, procedurile aplicabile, bunele practici instituționale europene precum și diversele probleme comune reprezintă un punct de unitate, un start în spațiul european administrativ, din care fac parte România și Republica Moldova. Și ne referim în special la statele mai avansate în reglementare fără a neglija specificul propriei administrații, fiecare cu dinamica socială care generează contradicții și diverse impedimente în

realizarea misiunii. Toate aceste aspecte au servit drept provocare pentru realizarea unei analize ample în stabilirea rolului reprezentantului guvernului în asigurarea calității actelor administrative în România și Republica Moldova care are ca centru de greutate tutela administrativă exercitată asupra actului administrativ, asigurarea calității acestuia constituind garanția exercitării tutelei administrative, cu o importanță covârșitoare în realizarea obiectivului general al administrației publice atât prin prisma efectelor produse de către actele administrative locale cât și al respectării ordinii juridice instituită la nivel central cu aplicabilitate și la nivel local.

Reformarea instituției reprezentantului guvernului în teritoriu trebuie să aibă capacitatea de a îmbunătăți performanța administrației în integralitatea ei, de a îndeplini obiectivele politicii de dezvoltare naționale ale fiecărui stat. Obiectivul specific al reformei ar trebui să fie acela de a îmbunătăți profesionalismul și capacitatea de decizie a reprezentantului guvernului în teritoriu precum și rentabilitatea în acest cadru al legii publice și responsabilității politice, cu intensificarea vizibilității funcției la nivel central. În sistemele administrative ale celor două state, principale măsuri de reformă în ceea ce privește reprezentantul guvernului în teritoriu și tutela administrativă s-au axat în principal pe crearea cadrului legal (adoptarea de acte normative) care să surprindă noile realități în acest domeniu, și completarea acestuia, acolo unde a fost cazul.

Consolidarea capacității administrației publice rămâne o activitate incompletă atât în România cât și în Republica Moldova. Se constată menținerea unei situații care poate fi caracterizată prin:

- caracterul politizat al administrației publice;
- coabitarea mandatelor contradictorii în sistemele administrative;
- deficitul de încredere față de componenta administrativă din partea factorului politic;
- deficitul de cultură administrativă și rezistență la schimbare;
- caracterul insuficient de transparent al procesului decizional la toate nivelele sistemului administrativ.

În concordanță cu cerințele impuse în procesul de modernizare al administrațiilor publice și al integrării europene, una din priorități este reforma prin care se dorește transformarea administrației dintr-un instrument de aplicare a legii într-o formă de organizare capabilă să participe la viața cotidiană a cetățenilor și să rezolve probleme sociale. Toate acestea cu respectarea principiului autonomiei locale precum și a principiului legalității în administrație, acesta din urmă fiind atribuit de legiuitor guvernului. Este o tendință curajoasă în consolidarea capacității administrative a unui stat, echilibrând balanța în sensul progresului în administrație.

Utilitatea cunoașterii evoluției istorice, naționale și europene a reprezentantului guvernului în teritoriu reprezintă o însemnătate a temei de studiat întrucât, influențele europene

au generat evenimente naționale având ca referință în România contemporană două momente definitorii în existența statului cu impact asupra administrației, un prim moment reprezentat de revoluția din 1989 și apoi momentul aderării la UE din 2007. Reformarea și dezvoltarea sistemului administrativ, în etapele sale tranzitorii indicate anterior, au determinat conturarea unei democrații perfectibile în prezent iar lucrările științifice ale cercetătorilor, chiar pe dimensiunea reprezentantului guvernului în teritoriu, pot constitui un suport semnificativ și demn de urmat în conturarea misiunii administrației publice cu formularea, și de ce nu, realizarea obiectivelor din strategiile și programele naționale care au drept scop modernizarea administrației publice.

Direcțiile guvernamentale, strategiile concretizate în acte normative studiate sau aplicate și care prin evoluțiile lor teoretice determină trăsăturile specifice activității de tutelă administrativă, contribuie la satisfacerea interesului social comun al unei comunități asigurând prin intermediul reprezentanților guvernului în teritoriu realizarea interesului general, la nivel național, în îndeplinirea politicii guvernamentale. Alături de acestea și activitatea instanțelor superioare respectiv Înalta Curte de Casație și Justiție din România și Curtea Constituțională din ambele state. Toate aceste etape contribuie la identificarea stadiului de progres al cunoașterii instituției cercetate în prezentul demers și poate furniza o bază de pornire în analiza modificărilor legislative pentru implementarea măsurilor necesare și concrete de transformare a administrației.

Vectorul cercetării este dat de reprezentantul guvernului în teritoriu care are misiunea de a asigura respectarea legii, îndeplinind atribuții stabilite expres de legislația care îi reglementează activitatea, printre care se regăsește și atribuția referitoare la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea acestor acte pe care le consideră ilegale la instanța de contencios administrativ.

Din această perspectivă, reprezentantul guvernului în teritoriu trebuie să rămână un factor contributiv la realizarea unei bune guvernări – element esențial a administrațiilor publice moderne, cu contribuție hotărâtoare în conturarea capacității administrative a unui stat. Îmbunătățirea activității reprezentantului guvernului în teritoriu rezultă atât din necesitățile comunității cât și din determinarea celor mai eficiente mijloace de realizare a acestei activități care pot implica și modificarea cadrului legislativ național.

Studierea **gradului de cercetare al problemei investigate** ne-a permis să constatăm prezența unui interes academic și practic care se regăsește în publicații consacrate administrației publice per ansamblu dar și în lucrări având ca obiect de cercetare organizarea și funcționarea instituțiilor administrației publice centrale și locale, fiind relevante lucrările autorilor Alexandru I. [81; 82], Apostol-Tofan D. [84; 85;163], Apostolache M. [164], Balan O, Șaptefrați T., Popovici A. [99], Creangă I., Tatarov S. [110], Cornea S. [108], Miron D. [123], Negulescu P.

[126;127], Iorgovan A. [120], Oroveanu M.T. [129], Preda M. [137;138], Sîmboteanu A. [140;141], Tarangul E.D. [146], Teodorescu A. [147], Voicu B., Șuta Ș. [154]. Un număr important de lucrări sunt consacrate prefectului, controlului în administrația publică, în special a administrației publice locale, a tutelei administrative, a legalității actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale, așa ca: Rivero J. [139], Waline J., Rivero J. [155], Ebel E. [118], Alexandru C.[160], Niță A. [187], Timofte C.S. [197], Creangă I. [109], Diaconu M. [112], Muntean A. [125], Popa V. [133], Zubco V., Pascari A., Crețu G. [157], Chapman B. [105], Whitcomb E.A. [156], Nicole de Montricher [128], Petrescu R.N. [130], Petrescu R.N. , Petrescu O. [191], Bălan E. [101], Stoian R. N. [143], Drăganu T. [114;115], Miron D. [123], Postelnicu R.P. [136]. Prin urmare, tema centrală privind rolul reprezentantului guvernului în asigurarea calității actelor administrative nu a fost abordată până în prezent, însă conceptul tutelei administrative a reprezentantului guvernului în teritoriu a fost abordat mai amplu în epoca modernă.

Studierea tematicii din perspectiva analizei comparative a presupus analiza unui număr generos de acte normative din ambele state de referință precum și a rapoartelor de activitate publice ale instituțiilor conduse de reprezentantul guvernului în teritoriu atât din România cât și din Republica Moldova, alături de un set amplu de surse electronice.

Chiar dacă unele aspecte ale temei de cercetat au fost analizate tangențial în diverse lucrări de specialitate din România și din Republica Moldova nu a existat un interes în aprofundarea rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative în cele două state, motiv pentru care s-a generat necesitatea studierii problemei de investigat în context teoretic și aplicativ.

Scopul lucrării: studierea teoretică și empirică a rolului reprezentantului guvernului în teritoriu privind asigurarea calității actelor administrative locale în România și Republica Moldova, din perspectiva corelării exercitării conducerii generale a administrației publice și autonomiei locale.

Obiectivele cercetării:

- studierea aspectelor istoriografice, teoretice și metodologice privind reprezentantul guvernului în teritoriu;
- cercetarea evoluției reprezentantului guvernului în teritoriu în țările europene;
- investigarea evoluției normative și funcționale a reprezentantului guvernului în teritoriu;
- analiza activității reprezentantului guvernului în teritoriu privind asigurarea legalității și calității actelor administrative locale;

- corelarea principiilor reprezentantului guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale;

- evidențierea organizării și funcționării activității reprezentantului guvernului în teritoriu în România și Republica Moldova;

- identificarea lacunelor în activitatea de asigurare a calității actelor administrative locale și formularea recomandărilor de facilitare a procesului de asigurare a calității actelor administrative.

Prin urmare, **problema de cercetare** a tezei constă în elaborarea unor propuneri concrete de clarificare, simplificare și ajustare a cadrului normativ de reglementare al verificării de legalitate exercitată de reprezentantul guvernului în teritoriu, a căror adoptare va contribui la o conlucrare eficientă în exercitarea propriilor atribuții și la consolidarea capacității administrative întru realizarea cu succes a reformelor de modernizare a administrației publice locale și asigurarea bunei guvernări în spiritul sarcinilor asumate de România în calitate sa de stat membru al UE cât și de Republica Moldova, în calitate de țară candidat, în procesul negocierilor de aderare la Uniunea Europeană.

Ipoteza de cercetare: calitatea actelor administrative locale este determinată de capacitatea subiectului emitent de a racorda forma și conținutul actului administrativ adoptat la scopul administrativ urmărit și de controlul de legalitate, exercitat de reprezentantul guvernului în teritoriu, ca factor instituțional esențial de asigurare a calității deciziilor administrative.

Sinteza metodologiei de cercetare și justificarea metodelor de cercetare alese. Bazele teoretico-metodologice ale lucrării au rezultat din scopul, obiectivele și sarcinile determinate pentru investigarea obiectului cercetării. Metodologia cercetării științifice a prezentei teze implementează un șir de acțiuni de cercetare care ne asigură cu repere teoretico – metodologice, informative, statistice și de sinteză. Pentru atingerea scopului propus și realizarea obiectivelor formulate, în prezenta teză de doctorat și-au găsit aplicabilitatea mai multe metode de cercetare general științifice, precum: analiza istorică, comparativă, fenomenologică, sistemică, analiza studiului de caz, statistică, funcțională, dialectică, metoda de intersecție, inducției și deducției, analiza documentară, metoda analizei și sintezei, operaționalizarea conceptelor precum și procedee de cercetare precum prelucrarea informațiilor și a rezultatelor.

În scopul prezentării unei abordări complexe a conceptului analizat în temă, au fost aplicate un șir de principii ale cercetării științifice, precum: principiul analizei istorice, principiul determinismului, principiul obiectivității, principiul simplității, principiul complementarității și al raționalizării. Amplitudinea și diversitatea problematicii supuse cercetării a impus recurgerea la o metodologie a cercetării științifice, care a reunit un ansamblu de metode, tehnici, instrumente și

proceduri de cercetare și implementare cum ar fi:

- studierea bibliografiei generale și de specialitate, autohtone și străine, în vederea cunoașterii stării și dinamicii fenomenelor și proceselor administrative studiate și fundamentării științifice a demersului de cercetare;

- studierea unui număr important de lucrări de specialitate care să permită fundamentarea unei imagini globale asupra noțiunilor de tutela administrativă și act administrativ supus tutelei, a istoricului evoluției particularizat pentru administrația publică și să permită, de asemenea, cunoașterea stadiului actual al cercetării în acest domeniu;

- însușirea unor elemente esențiale din studiile și cercetările întreprinse anterior demersului de cercetare în zona juridică și din sfera administrației publice;

- identificarea paradigmatelor relevante privind obiectul de cercetat din administrația publică a României și Republicii Moldova;

- utilizarea metodelor de cercetare calitative (observația) și metode specifice de cercetare în comunicare (analiza de conținut).

Noutatea științifică și originalitatea cercetării: conturarea abordării inovatoare a intervenției reprezentantului guvernului în teritoriu și propunerea de lege ferenda în procedura de adoptare a actelor administrative locale, propuneri de eficientizare a activității de verificare a legalității și calității actelor la nivel teritorial, evidențierea lacunelor privind exercitarea tutelei administrative alături de fundamentarea științifică a rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative locale, formularea concluziilor și recomandărilor privind consolidarea și creșterea reputației acestei instituții.

Semnificația teoretică a tezei rezidă în clarificarea noțiunilor de legalitate și calitate a actelor administrative locale, corelarea și relația între acestea și impactul percepției corecte a noțiunii de calitate a actelor administrative asupra efectelor funcționării autorităților publice locale alături de parcurgerea, aprofundarea și valorificarea cercetărilor anterioare cu consecința clarificărilor pe dimensiunea teoriilor, conceptelor, definițiilor, principiilor la care se adaugă proceduri și elemente de structură legislativă.

Valoarea aplicativă a lucrării rezidă în conținutul procesului de cercetare, constatare și analiză a particularităților verificării de legalitate a reprezentantului guvernului în teritoriu asupra actului administrativ local din România și din Republica Moldova cu evidențierea rolului acestuia în atestarea calității. Valorificarea cercetărilor precum și cadrul normativ european este de natură să determine suplimentarea cunoștințelor privind rolul reprezentantului guvernului în teritoriu în exercitarea controlului de legalitate. Modelele de activitate ale reprezentantului guvernului în teritoriu, analizate în plan comparativ, a permis preluarea de bune practici care, aplicate

corespunzător specificului fiecărui stat pot contribui la bunăstarea comunităților. Rezultatele cercetării pot servi drept suport în activitatea autorităților publice centrale și locale din perspectiva asigurării calității actelor administrative la toate etapele de pregătire și adoptare a acestora.

Rezultatele științifice principale înaintate spre susținere:

1. Identificarea mecanismelor de eficientizare a procesului de verificare a legalității actelor administrative locale în România și în Republica Moldova de către reprezentantul guvernului în teritoriu prin înființarea unei noi instituții de interes în domeniu precum și prin ajustarea cadrului normativ actual, în special prin eliminarea avizului comisiei de specialitate a autorității publice locale deliberative în cazul adoptării actelor administrative locale cu caracter individual.
2. Clarificarea nivelului de influență determinat de statutul politic al reprezentantului guvernului în teritoriu, în privința exercitării obiective a atribuției de verificare a legalității actelor administrative locale.
3. Utilitatea pentru România și Republica Moldova a practicii țărilor europene în privința controlului de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu asupra actelor administrațiilor publice locale.
4. Argumentarea conceptului de calitate a actului administrativ local prin prisma legalității atestate de reprezentantul guvernului în teritoriu alături de efectele sociale în virtutea cărora a fost emis sau adoptat acel act.

Aprobarea rezultatelor cercetării. Rezultatele investigațiilor științifice au fost expuse în comunicări științifice prezentate și publicate în cadrul forurilor științifice naționale și internaționale. Articole în reviste științifice acceptate ANACEC -3, articole în lucrările manifestărilor științifice -2, articole în lucrările manifestărilor științifice incluse în Registrul materialelor publicate în baza manifestărilor științifice organizate din Republica Moldova-9, din România-1, din alte state-2, alături de două cărți în domeniul administrației publice.

Sumarul compartimentelor tezei. Teza este structurată în următoarele compartimente: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 197 surse și 6 anexe. De asemenea, teza cuprinde adnotările scrise în limba română, rusă și engleză, declarația privind asumarea răspunderii, CV-ul autoarei tezei de doctorat.

În **Introducerea** cercetării sunt prezentate și argumentate științific actualitatea și importanța temei abordate, gradul de investigare a problemei, scopul și obiectivele tezei, ipoteza și sinteza metodologiei de cercetare științifică. Este relevată noutatea științifică a rezultatelor obținute și originalitatea lucrării, este detaliată semnificația teoretică și valoarea aplicativă a

lucrării. Sunt prezentate informații cu privire la aprobarea rezultatelor cercetării, precum și despre sumarul compartimentelor tezei alături de concluzii generale și recomandări.

În **capitolul 1**, *Fundamente istoriografice și teoretico-metodologice privind reprezentantul guvernului în teritoriu*, sunt incluse: - istoriografia problemei privind reprezentantul guvernului în teritoriu; - cadrul conceptual și reperle teoretico-metodologice ale reprezentantului guvernului în teritoriu; - studiu privind corelarea principiilor reprezentantului guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale și sunt formulate concluzii la capitolul 1.

În **capitolul 2**, *Dimensiunea evolutivă, normativă și funcțională a reprezentantului guvernului în teritoriu*, sunt examinate: - evoluția reprezentantului guvernului în teritoriu în țările europene; - originea și esența reprezentantului guvernului în teritoriu în România și Republica Moldova; - organizarea și funcționarea activității reprezentantului guvernului în teritoriu în România și Republica Moldova; sunt formulate concluzii la capitolul 2.

În **capitolul 3**, *Activitatea privind asigurarea legalității actelor administrației publice locale*, sunt incluse: - elemente de conținut ale controlului de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu în România; - exercitarea misiunii de control al legalității actelor administrative locale de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova; sunt formulate concluzii la capitolul 3.

În **concluzii generale și recomandări** sunt reflectate concluziile de bază privind rezultatele cercetării teoretico-empirice și formulate recomandările principale în evidențierea rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative locale, în România și Republica Moldova.

1. FUNDAMENTE ISTORIOGRAFICE ȘI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND REPREZENTANTUL GUVERNULUI ÎN TERITORIU

1.1. Istoriografia problemei privind reprezentantul guvernului în teritoriu

Cercetarea conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu prin prisma istorică este posibilă prin deducerea din lucrările marilor gânditori ai vremurilor îndepărtate. Abordarea diverselor viziuni despre concepte precum stat, principiul separării puterilor în stat cu evidențierea puterii executive, administrație și stat de drept au contribuit la conturarea și localizarea noțiunii de reprezentant al guvernului în teritoriu.

De referință pentru analiza istoriografiei problemei privind conceptul de reprezentant al guvernului în teritoriu considerăm opinia prof. Postelnicu R. P. care sublinia că "unii specialiști din domeniul dreptului administrativ susțin că originea instituției prefectului se regăsește în Roma antică unde noțiunea de prefect desemna fie funcții oficial civile, militare sau economice, fie unități administrative. Prefectul orașului Roma era denumit „prefectus urbis”[136, p.8].

Perioada romană este bogată în furnizarea de date și informații privind funcția de prefect, începând cu rolul acestuia în armata lui Caesar unde prefectii erau comandanții trupelor de cavalerie iar cohortele Romei erau conduse de praefectusurbi și taberele militare erau comandate de praefectuscastrorumlegionis ales din rândul centurionilor până la supravegherea circulației în interiorul orașului.

Cu toate acestea, termenul *Praefectus* era un titlu formal atribuit mai multor oficiali militari sau civili de rang mediu, a căror autoritate era delegată de către o autoritate de rang superior. O funcție de nivel intermediar, un conducător de cele mai multe ori delegat al unei zone administrative din acele vremuri. În Dacia romană, termenul de prefect este frecvent întâlnit în zona asociațiilor profesionale numite colegii profesionale conduse de magistrați-membri ai colegiului. Însă, la conducerea colegiilor erau numiți uneori de către împărat, prefecti care nu aveau calitatea de membri ai colegiului. Pentru acele vremuri "prefectura era un semn al statusului social, un merit și o onoare pentru elitele locale, care obțineau această funcție înainte sau după o magistratură" [181, p.201-218]. Specific Daciei romane este faptul că "aici apar doar prefecti ai colegiului fabilor, și doar la Ulpia Traiana Sarmizegetusa. Momentul cronologic când sunt cunoscuți acești prefecti este aproape în toate cazurilesecolul III p.Chr., domnia lui Severus Alexander (222-235 p.Chr.)" [145, p.165-169].

Un loc aparte îl ocupă prefectul eclesiastic în cadrul bisericii romano-catolice. În fruntea aparatului administrativ al Vaticanului sunt numiți doi prefecti cu rol în administrarea casei

pontificate precum și în gestionarea afacerilor economice ale sfântului scaun. Există structuri distincte ale Vaticanului conduse de prefecți precum Congregația pentru bisericile orientale sau Congregația pentru doctrina credinței. Prefectul apare astfel ca fiind implicat în vegherea problemelor credinței, responsabil pentru coordonarea bisericilor catolice și nu în ultimul rând pentru apărarea bisericii de erezii.

Prefectura apostolică reprezintă o jurisdicție teritorială romano-catolică instalată fie într-o zonă misionară fie într-o țară care este antireligioasă precum Japonia sau China. Prerogativele prefectului în prefectura apostolică sunt reduse în aceste misiuni (dispense matrimoniale, administrarea biroului, repartizarea de misionari). Ceea ce este de evidențiat în privința terminologiei de prefect preluată de biserica catolică pentru desemnarea unor reprezentanți ai acesteia în diverse zone cu un grad redus de dezvoltare din punct de vedere bisericesc, este folosirea termenului de prefect în alt scop decât cel din sfera puterii executive. Probabil influența Romei antice a determinat păstrarea termenului de prefect și pentru conducerea prefecturii apostolice.

Putem afirma că au existat scilicet corelative de interes statal pentru comunitățile locale încă din realități îndepărtate când prefectul era reprezentantul împăratului și avea împuternicirea de a acționa în numele acestuia. În perioada de referință, funcția de prefect a cunoscut o amplă dezvoltare, împăratul încredințându-i puteri teritoriale în diferite segmente de activitate ale vieții sociale, economice și militare. Se conturează astfel o legătură directă între prosperitatea unei comunități precum Roma antică și delegarea atribuțiilor împăratului către prefect. Apreciem că, ceea ce s-a păstrat ca esență din exercitarea funcției de prefect, provine din acele vremuri, în sensul în care prefectul este implicat în viața socială a unei comunități, pentru că reprezentantul guvernului așa cum este reglementat în epoca modernă, actuală, nu își are corespondent identic în Roma antică deși, statutul de popoare latine ar conduce la ideea unei influențe romane în tradiția administrativă.

Un rol important în analiza fenomenelor vieții sociale referitoare la stat și putere l-au avut gânditorii importanți ai vremurilor îndepărtate, precum Confucius, Platon, Aristotel și Cicero. În dezvoltarea opiniilor și conceptelor privitoare la noțiunea de stat în evoluția sa istorică sunt de referință opiniile școlii Epicuriene precum și a stoicilor, ambele întemeiate pe conceptele lui Confucius care considera "guvernământul ca o forță care veghează asupra bunăstării fiecăruia" [104, p.112] și lansează ideea de loialitate față de principii. Școla Epicuriană întărește ideea conform căreia statul nu este un rezultat al tendinței naturale a oamenilor de a trăi în societate, conform teoriilor dezvoltate de Platon și Aristotel, ci "statul este produsul unui contract social, a unei înțelegeri intervenite între oameni" [152, p.67]. Stoicii susțin datoria de a iubi patria

deoarece, „a te ocupa de treburile publice și de guvernare ține de natura umană” [119, p.147]. Conceptul de apropierea guvernării de fiecare cetățean, în acele vremuri, poate reprezenta o convingere din care să deducem indirect nevoia de reprezentant al guvernului în teritoriu, în înțelesul termenului contemporan.

Democrația lui Platon este caracterizată prin armonie și *bună guvernare*, trăsături umane cu implicații asupra participării la viața publică. Se evidențiază conceptul de guvernare însă nu o guvernare prin delegarea puterilor reprezentanților în teritoriu cum este cunoscută în ziua de azi.

Trebuie remarcat faptul că principiul echilibrului puterilor în stat apare într-o formulă incipientă încă de pe vremea lui Aristotel, care în lucrarea sa "*Politica*" [86, p.241], a subliniat existența a trei puteri ce conduc o societate, incluzând:

- Adunarea Generală care rezolva problemele politice, emitea legile și pronunța pedeapsa cu moartea;
- Corpul Magistraților în care erau incluși toți funcționarii statului cu scopul de a colecta impozitele de la populație sau să conducă armata;
- Corpul judecătoresc compus din judecători care puteau soluționa cauze care aveau ca obiect daunele cauzate statului sau încălcări ale Constituției.

„Încă din antichitate se conturau dezbateri pentru acest fenomen al separării puterilor în stat fără a căpăta valoare de principiu și fără a stabili o repartizare clară a funcțiilor între aceste puteri, probabil din nevoia de a înlătura tirania și de ce nu, a influența dezvoltarea generală a comunităților din perspectiva democratică” [94, p.386].

Cicero promovează opinia conform căreia statul este un bun al poporului, unit în baza unor drepturi și interese comune iar nu din întâmplare, așa încât "dacă drepturile și obligațiile nu sunt repartizate rezonabil într-un stat și nu dispune de instrumentele necesare de organizare politică, iar cetățenii nu se bucură de suficientă libertate, atunci această orânduire nu va mai fi viabilă" [152, p.16]. De o importanță deosebită sunt lucrările cercetătorilor europeni precum Machiavelli, Hobbes, Locke, Montesquieu și Rousseau care abordează concepte de interes național din care putem deduce indirect geneza ideii de reprezentant statal la nivel teritorial în promovarea convingerilor referitoare la guvernare, interes public și separația puterilor în stat.

Machiavelli creează premisele conceptului de interes public din zilele noastre, arătând că "nu binele particular, ci binele comun este acela care face gloria cetățenilor"[122, p.178] subliniind lipsa de moralitate și de etică în atingerea obiectivelor, în una din cele mai fundamentale cărți ale politicii, *Principile*. Statul lui Machiavelli se întemeiază pe relația dintre guvernanți și guvernări punând în prim plan siguranța cetățeanului precum și garantarea proprietății private. Este o schimbare totală de gândire întrucât "până la Machiavelli, cetatea și

omul au fost considerate împreună obiect al gândirii politice, dar prin opera acestuia, omul dispare, rămânând statul. Totuși, locul omului este ocupat după dispariția sa, nu de stat, căci acesta își avea limitele bine definite față de cetățean, locul a fost ocupat de societatea civilă "[168, p.3].

Din perspectiva evolutiv-istorică, abordarea principiului separării puterilor în stat poate evidenția geneza puterii executive care în parcursul său spre contemporaneitate a generat un reprezentant în teritoriu în argumentarea exercitării democratice a puterii de stat care presupune respectarea echilibrului între puteri. Scopul acestui principiu este, în principal, de combatere a abuzurilor în situația în care întreaga putere ar fi concentrată în mâna unei singure persoane așa încât este preferabilă o divizare a puterii statului, un echilibru în exercitare. La nivel teoretic, principiul separației puterilor în stat a fost cercetat de către John Locke, Montesquieu și Rousseau considerați precursorii, întemeietorii acestui fenomen cu aplicație în organizarea modernă a statelor.

Cel care a dat o primă formulare acestui principiu este filozoful și juristul englez, John Locke în lucrarea sa, în care a atribuit valoare de principiu acestui concept arătând că, există trei puteri și anume: "legislativă, executivă și federativă" [183, p.11]. Locke susținea că, puterea legislativă trebuia să aparțină parlamentului fiind considerată puterea supremă deoarece edicta reguli de conduită general obligatorii. Puterea executivă era limitată la aplicarea legilor și la rezolvarea unor cazuri care nu puteau fi prevăzute prin lege, fiind exercitată de rege. Puterea federativă avea în competența sa dreptul de a declara război, de a face pace și de a încheia tratate, fiind încredințată tot regelui.

Doctrinarul englez, deși identifică separația între aceste trei puteri punând un accent deosebit pe distincția între puterea executivă și cea federativă, în final admite și o reuniune a acestor două puteri care să fie exercitate de același organ însă, toate aceste puteri să nu fie reunite și exercitate de către o singură persoană. Prin urmare, chiar dacă ar admite exercitarea a două puteri de către același organ (ceea ce presupune o entitate colegială) nu ar admite exercitarea puterilor reunite de către o singură persoană (entitate unipersonală). "Se naște astfel, fenomenul de combatere a abuzului de putere concentrată în mâna unei singure persoane. Istoria ne-a dovedit numeroase aspecte în acest sens, cel mai reprezentativ fiind al Regelui Ludovic al XIV cu celebra formulă: *l'etat' est moi, statul sunt eu*" [87, p.387]. Ceea ce nu a recunoscut John Locke ca fiind o putere de sine stătătoare, este puterea judecătorească considerând-o un accesoriu al puterii legislative, motiv pentru care a fost criticat pentru teoria sa în evoluția ulterioară a noțiunii în analiză.

Originea principiului așa cum este enunțat și tratat în zilele noastre îl are ca întemeietor pe Charles-Louis de Secondat, Baron de Montesquieu [185, p.36]. Principiul separației puterilor în stat a lui Montesquieu constituie modelul comun de guvernare al statelor democratice în prezent. Montesquieu a conturat un sistem de divizare a puterii statale împărțit în trei entități pe care le-a desemnat după cum urmează: legislativă, executivă și juridică. Inspirația baronului de Montesquieu este, fără îndoială, după modelul constitutional britanic însă cu separarea evidentă a puterii judecătorești pentru care a precizat cu claritate că "independența juridicului trebuie să fie reală și nu doar aparentă" [186, p.19].

"Montesquieu atribuia puterii legislative-puterea de a face legi, de a le modifica sau de a le abroga. Tot puterea legislativă se ocupa de sancționarea miniștrilor însă fără posibilitatea de a sancționa monarhul, fiind total lipsit de atribuții jurisdicționale. Puterea executivă era definită ca puterea care aplica legile fiind constituită din cât mai multe persoane cu scopul de a stopa abuzurile. Puterea judecătorească a fost creată cu scopul de a media conflictele dintre legislativ și executiv, de a pedepsi criminalii sau de a judeca litigiile apărute între particulari. Montesquieu avea o viziune suplă asupra funcționării acestor trei puteri în sensul stabilirii unor reguli de funcționare a relațiilor dintre ele, în special între puterea legislativă și cea executivă care să definească un echilibru între acestea, o colaborare în realizarea scopului pentru care există" [87, p.388].

Modelul propus de Montesquieu a reprezentat un model viabil de separare a puterilor în stat în timpul său, un ideal revoluționar dar care, în același timp oferea o garanție în privința libertăților individuale împotriva exceselor de putere exercitate de stat, fiind și în prezent cea mai cunoscută și aplicată versiune a acestei teorii, devenită deja clasică.

Fenomenul separării puterilor în stat ca formă a organizării statale este analizat și de către Jean-Jacques Rousseau în lucrarea sa intitulată "*Contractul social*". Puterea legislativă aparține poporului și poate fi exercitată doar de popor, puterea executivă aparține Principelui în sensul în care aceasta pune în executare regulile generale emise de legislativ, considerată putere distinctă de cea legislativă. Pentru Rousseau "puterea legislativă se confundă cu însuși conceptul de suveranitate care este un drept al poporului" [119, p.176].

Teoria separării puterilor în stat fundamentată pe protejarea democrației nu a fost agreată de toți înțelepții vremii fiind criticată de unii doctrinari susținând, în principal că, ar oferi executivului ample puteri fără posibilitatea tragerii la răspundere a acestuia pentru ca în final să se marginalizeze puterea legislativă. Thomas Hobbes subliniază în lucrarea sa "*Leviathan*" că "într-un stat nu se poate aplica principiul separației puterilor în stat deoarece o putere legislativă separată de o putere executivă nu poate exista" [119, p.182].

Din perspectiva istorică, analiza sporadică a relației stat-putere poate genera o abordare a unor concepte în antiteză, precum cel de a conduce singur și de a nu avea nevoie de nimeni, în sensul stăpânirii unei puteri indivizibile sau, dimpotrivă de a conduce și prin împuterniciți. Este un demers îndrăzneț de a căuta la capătul timpului conturarea ideii de divizare a puterii, dar de această dată a conducătorului, de delegare a atribuțiilor sale către persoane de încredere pentru a satisface nevoia reprezentării puterii centrale la un nivel subordonat. Este o încercare de identificare a unor concepte primare din care să deducem necesitatea divizării puterii în teritoriu.

Noțiunea de putere care în limbaj comun poate fi definită [174,p.462] ca fiind capacitatea, forța, însușirea fizică, morală, intelectuală de a acționa, de a face, de a realiza ceva, capătă valențe complexe în doctrina administrativă în sensul în care aceasta desemnează soluția funcționării și organizării unui stat, comportând mai multe înțelesuri cum ar fi: putere politică, putere publică și, în cele din urmă, putere de stat.

Concluzionăm prin deducție că promovarea și aplicarea principiului puterilor în stat face trimitere la evidențierea necesității puterii executive într-un stat de drept care, în timp, a determinat exercitarea ei atât la nivel central cât și la nivel teritorial/local. În mod natural, modelul executiv central a fost preluat și de către autoritățile administrației publice locale, prin separarea autorităților deliberative de cele executive.

Încadrarea conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu în aria istoriografică a presupus o analiză a lucrărilor de specialitate care privesc nașterea statului precum și dezvoltarea societății din care a rezultat necesitatea formării unor specialiști cu rol în aplicarea și executarea deciziilor politice la nivel subordonat. Pornind de la această afirmație dar fără a ne limita la ea, în analiza evoluției istorice a conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu, este esențială încadrarea acestui concept în aria științei administrației publice, aparținătoare a puterii executive într-un stat.

Administrația publică este definită ca "o activitate care constă, în principal, în organizarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice" [120, p.4]. Mai amintim succint, în definirea conceptului fundamental privind administrația publică în integralitatea ei, aspectul potrivit căruia există o întreagă polemică asupra evoluției organizării administrației. Unii autori susțin că "administrația de zi cu zi, ceea ce numim „administrație publică”, a fost o lungă perioadă din istorie un domeniu mai puțin iubit de istorici. Faptele marilor lideri militari și politici au fost preferatele istoriografiei și nu activitățile mărunte, lipsite de spectaculozitate ale funcționarilor publici" [148, p.85-96], în timp ce alți autori susțin ideea potrivit căreia "în doctrina

administrativă s-a dezvoltat un curent de opinie potrivit căruia evoluția organizării administrației a fost influențată îndeosebi de factorul militar și de factorul geografic, cărora, în timp, li s-au adăugat și alți factori, ca, de exemplu, cei de ordin economic, politic, cultural, religios etc. " [163, p.85-96]. Împărtășim opinia influenței factorilor militari și geografici în evoluția organizării administrației. Fără o rigurozitate, comandă sau decizie administrativă nu ar putea exista executare acesteia, evident autoritatea dictează executarea sarcinilor iar spațiul geografic poate contribui în mod fundamental la întărirea autorității. Accentul pus pe autoritate și decizie face trimitere la necesitatea înființării unei funcții de reprezentare a puterii executive în teritoriu, cu capacități în exercitarea acestor atribute.

Studierea istoriografiei problemei privind reprezentantul guvernului în teritoriu fără o ancorare succintă în istoriografia conceptelor indicate mai-sus, în special a administrației publice nu ar putea să permită, prin prisma acestor viziuni, interpretarea rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative locale în cele două state de referință. Am creat astfel o dependență de tipul întreg-parte, de la general la particular, în ceea ce privește trecerea în revistă a stadiului actual al cunoașterii temei de cercetat, pornind de la concepte de susținere fundamentale în analiză precum stat, principiul separării puterilor în stat, putere și administrație care facilitează încadrarea reprezentantului guvernului în teritoriu pe tărâm administrativ.

Centrându-ne pe tema cercetării privind rolul reprezentantului guvernului în asigurarea calității actelor administrative locale cu accent pe tutela administrativă amintim că, această temă a fost abordată mai amplu în epoca modernă însă puterea executivă a preocupat constant reprezentanții diverselor curente de gândire clasică sau contemporană. Abordările în aceste lucrări de referință au prevăzut nuanțe sau trimiteri care, în prezent, îmbracă o formă de exercitare a puterii executive prin reprezentantul teritorial cu evidențierea dimensiunii legalității în administrația publică locală.

Autorii francezi J. Waline și J. Rivero consideră că termenul în discuție aparține epocii napoleoniene subliniind că "prefectul este o creație napoleoniană și a fost creată în anul al-VIII-lea de la Marea Revoluție Franceză" [155, p.98]. Analizând istoriografic conceptul de reprezentant al guvernului în teritoriu prin dimensiunea încadrării în epoca napoleoniană, în contextul originii înființării funcției de prefect este relevantă lucrarea autorilor francezi J. Rivero și Waline J. precum și diverse publicații internaționale care promovează dezbateri amănunțite cu privire la tema studiată, cu referire la prefectul francez a cercetătorilor contemporani, cum ar fi: Boudon Jacques-Olivier, Brian Chapman, Nicole de Montricher și Edward A. Whitcomb.

Cu referire la numirea prefectilor, cercetatorii *J.Rivero și Waline J.* apreciază "opțiunea legiuitorului pentru prefecti de carieră, profesioniști, specializați în administrație publică, acest statut al lor conferindu-le și anumite garanții de stabilitate în funcției. Aceste garanții sunt însă reduse, Guvernul fiind liber sa-și desemneze reprezentanții săi pe plan local "[155, p.373-377].

Literatura de specialitate franceză ne oferă o sursă importantă în analiza istoriografiei conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu. Motiv pentru care, nu poate fi analizată istoriografia reprezentantului guvernului în teritoriu fără a face o retrospectivă a funcției, în țara de origine și anume în Franța unde funcția de prefect a fost introdusă în perioada revoluției franceze, mai precis în anul 1800 ca urmare a reformei esențiale a sistemului administrativ prin care se dorea centralizarea și uniformizarea administrației în întreaga țară. Apare astfel legea de înființare a prefecturilor în fiecare departament al Franței. Prin aceeași lege din 28 pluvioze, anul VIII (17 februarie 1800) se reglementa și modalitatea de numire a prefectilor precum și principala responsabilitate a acestora de a reprezenta autoritatea executivă a statului în respectivul departament, contribuind astfel la renașterea legăturii între stat și națiune. Prefectul era subordonat guvernului central, exercitându-și competențele administrative, de poliție, de gestionare a situațiilor de urgență și de coordonare a serviciilor publice în limitele unui anumit teritoriu.

Istoricul contemporan Boudon Jacques-Olivier afirma în lucrarea sa "că prin crearea prefectilor la 17 februarie 1800, Bonaparte nu bănuia că înființează unul dintre stâlpii Statului pe care acesta se va sprijini timp de două secole" [165, p.4].

Autorul Brian Chapman analizează istoria Corpului de prefecti de la înființarea sa din 1800 evidențind etapele de urmat în cariera unui prefect, puterile sale legale și influența acestuia asupra vieții sociale, politice și economice a unui stat. Autorul arată că însăși "Napoleon, ca în multe dintre celelalte reforme ale sale, a apelat la trecut pentru un model în guvernarea locală, preluând precedentul intendenților" [105,p.5].

Poate fi o preluare etimologică a termenul de *préfet* folosit de francezi pentru desemnarea reprezentantului guvernului în teritoriu, pentru că termenul nu a fost un concept nou, cu o denumire nouă, el a existat încă din perioada romană, desemnând împuterniciți ai împăratului în diverse segmente de activitate, oficiali militari sau civili de rang mediu, a căror autoritate era delegată de către o autoritate de rang superior. Probabil influența Romei antice a determinat păstrarea termenului de prefect și pentru reprezentantul guvernului în teritoriu francez, însă nu există dovezi în a stabili o legătură directă între funcția romană și cea înființată de Napoleon, cu excepția identității în denumire.

Într-o altă publicație relevantă și oarecum recentă, autoarea Nicole De Montricher a publicat un articol documentat care oferă date importante referitoare la figura prefectului

contemporan. "Articolul își propune să explice de ce, deși s-au produs schimbări extraordinare în structura guvernului – în special în legile de organizare a descentralizării din 1982 – instituția Prefectului este încă în viață în anul 2000. Creată în 1800, instituția Prefectului derivă din voința autorității centrale de a se baza pe proprii reprezentanți pentru a se asigura că politicile publice vor fi implementate în mod egal pe întreg teritoriul. Acest obiectiv rămâne, dar trebuie combinat cu obiectivele descentralizării, care sunt transferarea unor responsabilități către organele alese. În consecință, sarcina Prefectului este de a coordona la nivel local acțiunea reprezentanților miniștrilor cu acțiunea organului ales. Pentru a studia condițiile în care instituția îndeplinește această sarcină, articolul se concentrează în primul rând pe capacitatea limitată a Prefectului de a mobiliza actorii relevanți. Al doilea punct se referă la dificultatea de a reuni informațiile produse de serviciile de teren. Al treilea punct are în vedere evaluarea proximității și impactul acesteia asupra acțiunii Prefectului. Articolul concluzionează că funcția Prefectului este încă încadrarea acțiunii locale, dar în noul context acest lucru se poate realiza mai des prin difuzarea informațiilor și mai rar prin autoritate" [128,p.485].

Este de evidențiat și opinia autorului Edward A. Whitcomb care prin articolul publicat, sublinia că "înființarea corpului prefector a fost fără îndoială una dintre cele mai mari realizări administrative ale napoleonilor și, cu siguranță, una dintre cele mai durabile" [156,p.1113].

Prin urmare, problematica istoriografiei reprezentantului guvernului în teritoriu deși pare o idee destul de polemicată de cercetători, enunță un raport posibil de preluare integrală a sensului inițial al conceptului de prefect francez fără a ignora modificările intervenite prin restrângerea sensului acestui concept datorate atât timpului cât și specificului național.

Sunt relevante lucrările autorilor români privind fenomenul administrativ, obiect al temei de investigat, care este analizat în aceste lucrări, de către profesori români consacrați, cum ar fi: Negulescu P.[126;127], Iorgovan A.[120], Trăilescu A.[148;149;150], Postelnicu R.P. [136], Petrescu R. N. [130], Podaru O. [131]. Aspecte conceptuale privind rolul prefectului în ordinea juridică teritorială prin exercitarea tutelei administrative se regăsesc și în lucrările doctrinarilor români precum: Drăganu T. [114;115], Popa N. [132]., Muntean A.[125]., Stoian R.N.[143]. Identificarea evoluțiilor înregistrate în știința administrației în ultimul secol, precum și semnificațiile pe care, din perspectiva administrației publice locale, le întrunesc noțiunile de reprezentant al guvernului în teritoriu, act administrativ și tutelă administrativă au făcut obiectul analizei.

Cu toate acestea, literatura de specialitate românească nu este foarte generoasă în oferirea de studii cu referire expresă la rolul prefectului român în asigurarea calității actelor administrative. Majoritar, cercetătorii au analizat această funcție fie în cadrul secțiunii dedicate puterii executive

evidențind reprezentantul în teritoriu, fie în cadrul analizei dedicate administrației publice locale, oferind astfel o parte distinctă din lucrare și problematicii privind reprezentantului guvernului în teritoriu, însă nu există o diversitate de lucrări dedicate cercetării funcției prin prisma actului administrativ local. Cu toate acestea, nu există lucrare de știința administrației sau de drept administrativ în care să nu fie abordată problematica privind prefectul cu referire la prevederile legale care îi reglementează activitatea.

Din perspectiva atribuțiilor puse de legiuitor în sarcina prefectului este relevantă, opinia juristul P. Negulescu care în cadrul unei Conferințe a Institutului de Științe Administrative al României, prin "Note și discuțiuni", a insistat pe atribuțiile autorităților publice la diferite niveluri opinând în sensul că "nu mai trebuie să existe confuzie de atribuțiuni în ce privește pe funcționarii conducători, atât în administrațiunile comunale și județene, unde găsim și pe prefect și pe primar reprezentând și interesele locale și generale, ei fiind reprezentanți atât ai județului sau ai comunei, cât și ai Statului. Prefectul, agent al puterii centrale, funcționar politic și amovibil, nu poate fi un bun reprezentant al intereselor județului, pe care le sacrifică intereselor guvernului, precum și ordinelor ce le primește de la centru" [127, p.17]. Este întărită această opinie de autorul M. Oroveanu care sublinia că "finalitatea administrației publice rezidă în satisfacerii interesului general al colectivităților umane" [129, p.79].

La rândul său, profesorul Iorgovan A., subliniază aspectul potrivit căruia "legislația noastră a revenit la tradiția numirii de Guvern a unui prefect la nivelul județelor, care apare atât ca reprezentant al guvernului, pentru a exercita controlul de tutelă administrativă, cât și ca reprezentant al guvernului pentru a conduce activitatea serviciilor publice statale de la nivelul județului" tot în contextul ulterior revoluției din 1989 în România [120, p.28].

În evoluția sa istorică, funcția de reprezentant al guvernului în teritoriu odată preluată s-a bucurat de notorietate. Analizând conceptul de stabilitate în funcție a prefectului profesionist, Trăilescu A. opinează în sensul în care "avantajele acestei opțiuni a legiuitorului sunt mult mai importante însă pentru cetățeni întrucât interesele lor pot fi mai bine apărate de către conducători profesioniști, formați și specializați în domeniul administrației publice" [148, p.76]. Geneza și evoluția tutelei administrative, exercitate de reprezentantul guvernului este abordată de doctrinarul român Trăilescu, care definește controlul de tutelă în lucrarea sa, ca fiind "controlul exercitat de Guvern sau de către reprezentantul său asupra autorităților și actelor administrației publice locale" [149, p.316]. Parte a acestui control de tutelă o reprezintă tutela administrativă definită ca fiind "o formă liberală de control asupra colectivităților locale, în care autoritatea de tutelă nu are dreptul de a anula actul, ci doar de a-l ataca în fața instanțelor judecătorești de

contencios administrativ, care sunt singurele instituții ce pot aplica o astfel de sancțiune"[126, p.299].

Există o legătură directă în preluare conceptului de prefect francez în România unde exceptând perioada comunismului, funcția a fost exercitată în parametri reglementați de legiuitorul român. Cercetătoarea Timofte C.S.afirmă că "pe o criză de schimbare în administrația națională, de la o administrație aparținând unui sistem comunist la o administrație europeană bazată pe principiile autonomiei locale și descentralizării, prefectul își reia rolul și locul în sistemul autorităților administrației publice locale"[197, p.175].

Cu efect asupra activității reprezentantului guvernului în teritoriu din perspectiva verificării legalității actelor administrative locale, Dîncu V., fost viceprim-ministru și ministrul dezvoltării regionale și administrației publice în România formulează o opinie care scoate în evidență preponderent criteriul principiilor din administrația publică, cu o nuanță specială ancorată în actualitatea reglementărilor, în sensul în care autorul dezvoltă prin prisma conceptului de administrație publică pe care o descrie ca fiind "un ansamblu de instituții și organe publice, care îndeplinesc funcțiile publice, în baza legalității, imparțialității eficienței, pentru a asigura buna guvernare și dezvoltare durabilă a societăților "[175, p. 2], profilul unui reprezentant al statului obiectiv ceea ce poate corespunde reprezentantului guvernului în teritoriu.

Nu suntem într-un acord cu opinia cercetătorului Deleanu I. care a sintetizat dovada apartenenței puterii publice prin sintagma carte de identitate afirmând că aceasta, "cartea de identitate a sistemului puterii publice, o reprezintă structura acestuia, adică ansamblul interrelațiilor, prevăzute de Constituție, între diferitele categorii de organe ale statului" [111, p. 922]. Opinăm în sensul abordării noțiunii de carte de identitate a sistemului puterii publice ca fiind reprezentată de popor, de nație practic, întreaga comunitate națională a unui stat.

De dată recentă s-a afirmat că prefectului i-au rămas puține atribuții de executat în administrația publică locală motiv pentru care s-a propus desființarea acestei funcții iar verificarea de legalitate a actelor administrative locale să se exercite prin înființarea unei noi funcții de „procuror județean în cadrul tribunalului care să îndeplinească această activitate” așa cum se susține într-o teză de doctorat [106, p. 13].

Autoarele Petrescu R.N. și Petrescu O. tranșează clar și corect propunerea desființării funcției de prefect în sensul că "nu agreăm această opinie, apreciind că în continuare, instituția prefectului este necesară și utilă, mai ales în ce privește controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale"[191, p.4]. Îmbrățișăm opinia cercetătoarei Petrescu R. N. care subliniază că "(...) Controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autoritatilor

administratiei publice locale a reprezentat, de la bun început, una din activitățile importante exercitate de prefect ca reprezentant al guvernului (...)" [130,p.5].

O analiză aparte a instituției reprezentantului guvernului în teritoriu a fost elaborată în cadrul unei monografii realizată de cercetătorul Bălan E. în care accentul s-a pus pe figura prefectului pentru care autorul prevedea "o serie de interdicții și de incompatibilități pentru persoana care îndeplinește funcția de prefect sau subprefect" [101, p.96].

De dată recentă este lucrarea elaborată de Stoian R.N. în care autorul tratează, în special, statutul juridic al prefectului cu referire la diverse perioade istorice precum și modul în care se exercită această funcție în alte sisteme de drept. Autorul subliniază că "sorgintea Instituției Prefectului se regăsește în Roma Antică, unde noțiunile de prefect și prefectură erau utilizate atât pentru a evoca o unitate administrativ-teritorială, cât și o funcție publică, civilă sau militară....Etimologia cuvântului este astfel de origine latină" însă "în forma apropiată de ceea ce reprezintă azi prefectul, originea lui se află în Franța, fiind considerată una dintre instituțiile pe care Napoleon le-a pus pe solul fertil pentru administrație al Franței, alături de contenciosul administrativ"[143, p.15].

Cercetările reprezentanților școlii administrative din Republica Moldova reprezintă un veritabil suport teoretic și empiric pentru tema de cercetat. Am găsit repere conceptuale la profesorii consacrați ai administrației cum ar fi prof. Sîmboteanu A. [140;141;194], Șaptefrați T. [144], Cornea S. [108], Zubco V., Pascari A., Crețu G. [157], Balan O., Șaptefrați T., Popovici A. [99] și Diaconu M [112].

Împărtășim opinia profesorului Sîmboteanu A. privind dimensiunea istorică a primelor organe administrative din Moldova istorică. Autorul consideră că "la etapa actuală sunt calificate de știința administrației ca organe desconcentrate în teritoriu. Ele și-au găsit continuare în sistemul administrativ al Basarabiei din perioada interbelică, ca parte componentă a României, prin instituția prefectului, instituție preluată în Republica Moldova în anii de independență, ce-i drept temporar, din 1998 până în 2003, ca reprezentant al guvernului în teritoriu, funcții exercitate la etapa actuală, deși trunchiat, de Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat" [141, p.163].

De remarcat este și opinia autoarei Șaptefrați T. conform căreia "guvernarea trebuie să le asigure cetățenilor posibilitatea de exprimare, factorii de decizie să le ia în considerație aspirațiile, iar resursele să fie repartizate mai eficient în favoarea lor" [144,p.67]. O opinie justificată pentru realizarea unei bune guvernări la nivel central, comparabilă și pe deplin aplicabilă, în proporție corespunzătoare, reprezentantului guvernului în teritoriu, având ca beneficiar final cetățeanul.

Studierea aspectelor evoluției instituției și activității reprezentantului guvernului în teritoriua fost abordată de cercetătorul moldovean Cornea S. pentru care "descentralizarea

administrativă nu poate fi concepută fără instituția reprezentantului statului în teritoriu"[108, p.267]. Preocupați de administrația publică din RM, prin promovarea unui sistem de administrare coerent, bine structurat și întemeiat pe mecanisme moderne, profesorii Balan O., Șaptefrați T., Popovici A. susțin că "dezvoltarea și implementarea unui sistem de administrație publică locală eficient și performant este o prioritate necesară a bunei guvernări"[99, p.250]indicând calea de urmat în dezvoltarea unei administrații publice responsabile, performante, eficace și eficiente întemeiată pe o dezvoltare interinstituțională a autorităților publice cu scopul de a crește eficiența activităților care o compun, specifice administrației publice. Importantă este și activitatea RGT în dezvoltarea administrațiilor publice oferind garanții de stabilitate juridică asupra actelor specifice emise/adoptate de către autoritățile locale .

În categoria studiilor fundamentale cu referire la problematica abordată ce privește legalitatea actelor autorităților administrațiilor publice locale, fie ele executive sau deliberative, vom cuprinde și lucrarea autorului Diaconu M. [112,p.59]. Studiul a avut o contribuție deosebită în analiza mecanismului asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova, atât în plan administrativ cât și în plan judecătoresc, a analizat în detaliu legalitatea actelor administrative un fenomen esențial în administrația publică și un mijloc ce contribuie la realizarea statului de drept, abordând punctual condițiile de legalitate a actelor administrative pentru ca, în final, să afirme că "scopul legii este un rezultat pe care vrea să îl atingă reglementarea legală" [112, p.199].

Opinia profesorului Sîmboteanu A. conform căreia "după 1989 în România iar de la începutul anilor 90 ai secolului trecut și în Republica Moldova, știința administrației ocupă un rol important în învățământul universitar și postuniversitar. Ea își aduce aportul la pregătirea cadrelor pentru sistemul administrației publice și la efectuarea investigațiilor științifice în domeniul administrației publice" [194, p.48], poate reprezenta suportul teoretic în apofundarea conceptelor specifice științei administrației și în special al reprezentantului guvernului în teritoriu.

În final, analiza diverselor opinii în evidențierea istoriografiei problemei privind reprezentantul guvernului în teritoriu axată pe cele două dimensiuni cronologice de analizat, în sensul corelării originii reprezentantului guvernului în teritoriu contemporan din România și Republica Moldova cu prefectul din Roma antică sau din perioada napoleoniană, deducem că, reprezentantul guvernului contemporan este o replică a prefectului francez, a creației napoleoniene preluând din Roma antică implicarea în viața socială a comunității în care a fost numit, conform competențelor.

1.2. Cadrul conceptual și repere teoretico-metodologice ale reprezentantului guvernului în teritoriu

Secolul XIX este generos în dezvoltarea și implementarea curentelor de gândire care au fundamentat opiniile cu caracter ideologic ale acelor vremuri. Dezvoltarea științei administrației corelată cu nevoia divizării puterii centrale prin promovarea statului la nivelul autorităților publice locale, contribuie la conturarea conceptului de reprezentant al puterii executive în teritoriu.

Analiza doctrinelor: liberală, social-democrată și a celei etatiste, în contextul temei de cercetare, cu impact asupra cadrului conceptual, favorizează mecanismul de deducere prin care putem concluziona asupra doctrinei din care derivă corelativ reprezentantul guvernului în teritoriu.

Doctrina liberală întemeiată pe un spirit iluminist a avut menirea de a echilibra gândirea social-politică feudală întemeiată pe puterea absolută a domnitorului, promovând libertatea individului și participarea la viața comunității, alături de progresul societății umane. Statul are un rol redus în raport cu individul implicându-se doar în protecția drepturilor și libertăților individuale. În plan social, doctrina liberală promova instaurarea unui regim parlamentar-constituțional caracterizat prin separarea puterilor în stat, supremația legilor și respectarea drepturilor omului.

Doctrinariii liberali nu pledau, la etapa inițială, pentru o poziție prioritară a statului ci mai curând pentru menținerea statului minimal, cu limitarea prerogativelor acestuia. Nu se creează astfel o legătură directă între doctrina liberală și conceptul de reprezentant al guvernului în teritoriu contemporan. Esența doctrinei poate fi formulată succint în reducerea puterilor statului la protecția și libertatea individului, ori RGT promovează tocmai ideea de consolidare a puterii statului prin controlul și monitorizarea specifică.

Sub influența socialiștilor utopici și a ideilor marxiste se conturează *doctrina social-democrată* cu rol în reglarea inegalităților sociale rezultate din progresul societății, promotoare a reformelor economice și sociale în beneficiul cetățenilor mai puțin privilegiați. Egalitatea a constituit fundamentul democrației sociale, în sensul de a fi folosite de tuturor membrilor unei comunități naționale. Autorul Sîmboteanu A., cu referire la doctrina social-democrată, subliniază că "ideea principală a acestei doctrine la etapa inițială era prezentată în formulare marxistă, care susținea că, în conformitate cu legitățile obiective de dezvoltarea societății, apare inevitabilitatea înlocuirii capitalismului cu o nouă societate, numită comunism, având o primă treaptă de dezvoltare, numită socialism" [140 ,p.33].

Doctrina social-democrată promovează raportul stat-administrație publică, punând bazele, pe calea reformelor, statului socialist precum și societății socialiste în cadrul statului de

drept, fără a nega democrația. Esența acestei doctrine ține în special de individ, de interesul particular, ceea ce nu corespunde misiunii RGT contemporan.

De referință pentru conceptualizarea reprezentantului guvernului în teritoriu este *doctrina etatistă* care promovează rolul decisiv al statului în toate segmentele vieții sociale, inclusiv în viața politică. Interesele individului sunt subordonate statului. Profesorul Grozav S. opinează în sensul în care "subiectul cheie de la care pornește constituirea unui sistem distinct de administrație este sistemul de relații care se stabilește între administrația publică centrală și administrația publică locală. În acest sens se cunosc mai multe abordări și viziuni doctrinare....Una din ele este doctrina etatistă care promovează ideea conform căreia rolul decisiv în soluționarea tuturor problemelor dintr-o comunitate, fie națională or teritorială, trebuie să-l joace statul. Adepții acestei doctrine minimalizează rolul individului și, respectiv, al comunităților locale în efectuarea administrației" [179, p.11].

Mai mult, profesorul Sîmboteanu A., analizează punctual problematica prefectului francez cu origini în doctrina etatistă, subliniind că "pentru sistemul administrativ francez era caracteristică, începând cu Marea Revoluție Franceză de la 1789, existența unei administrații centralizate. Aceasta se exprima prin faptul că organele centrale ale statului, pornind de la ideea că Franța reprezintă o națiune unitară (idee lansată în cadrul revoluției), supuneau unui control total activitatea autorităților administrației locale. Mijloacele prin care aceasta se realiza erau: anularea sau suspendarea actelor adoptate de organele administrației locale; dizolvarea organelor administrației locale; numirea și revocarea cadrelor din aceste organe și altele. Acestea erau niște relații de autoritate, bazate pe doctrina etatistă și aveau ca scop subordonarea strictă a organelor locale celor centrale. O instituție-cheie în sistemul francez de administrație devine Prefectul, care avea un rol dublu: era, pe de o parte, reprezentantul statului în departament (unitate administrativ-teritorială intermediară – A.S.) iar, pe de altă parte, era autoritatea executivă a Consiliului departamental. În această calitate el efectua un control rigid asupra activității organelor administrației locale și promova interesele statului în unitatea administrativ-teritorială respectivă" [140, p.142].

În urma reformelor regionale și municipale, administrația centralizată a Franței în care activitatea autorităților administrației publice locale era sub controlul permanent al organelor statale centrale a fost redimensionată întrucât se iniția traseul spre descentralizare. În acest sens "măsurile întreprinse în cadrul reformei ne vorbesc despre o evidentă politică de descentralizare administrativă. Efectuând această reformă a descentralizării administrative, statul și-a păstrat, în același timp, dreptul de a avea reprezentantul său în departamente, ca unități administrativ-teritoriale intermediare, în persoana Prefectului. Dar reforma descentralizării a pus capăt

atotputerniciei tradiționale a acestei instituții în eșalonul teritorial. Funcțiile Prefectului au devenit mult mai limitate decât erau în trecut și, în temei, se reduc la controlul legalității actelor normative adoptate de autoritățile administrației publice locale și la coordonarea activității serviciilor desconcentrate ale statului din teritoriul respectiv" [140, p.144].

Singura compatibilitate dedusă din expunerile doctrinelor enunțate anterior cu privire la reprezentantul guvernului în teritoriu se regăsește în doctrina etatistă. Aceasta a contribuit la conceptualizarea ideii de reprezentant al statului în teritoriu din perspectiva schimbării raporturilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, cu impact asupra inspirării mecanismelor viitoare referitoare la descentralizarea administrativă.

Sistemul administrativ care îngăduie exercitarea puterii doar de către organele centrale prin procedeul de plasare a puterii și autorității în centrul acestuia este un sistem centralizat administrativ, dezvoltat în baza doctrinelor etatiste care au avut ca element esențial centralismul de stat. Statul centralizat nu își permite un reprezentant al guvernului în teritoriu și nu pentru că ar fi împiedicat de factori politici, economici sau sociali ci pentru că lipsește voința divizării puterii în teritoriu. Inconvenientul major al centralizării poate fi formulat în termeni simpli, constând în imposibilitatea întăririi sau accentuării nivelului administrației publice locale.

Descentralizarea reprezintă soluția optimă de funcționare și organizarea administrativă a statului modern, prin distribuirea puterii decizionale administrative centrale către autoritățile administrației publice locale. Nu este vorba de o înlocuire a puterii centrale ci doar de o multiplicare limitată a atribuțiilor executive puse în sarcina organelor locale.

Procedeul descentralizării presupune, printre altele împrejurarea ca autoritățile publice locale alese să acționeze potrivit necesităților sau nevoilor specifice acelei comunități, pe care le cunosc mult mai bine decât autoritățile centrale. Este motivul pentru care se evidențiază necesitatea unei structuri intermediare, între central și local, precum reprezentantul guvernului în teritoriu. În acest mod, descentralizarea poziționează guvernul mai aproape de comunitățile locale și sporește gradul de receptivitate al autorităților centrale față de nevoile comunităților din teritoriul în care a fost numit reprezentantul guvernului.

O descentralizare excesivă poate bloca eficiența unui sistem administrativ național. De limitarea acesteia, în sensul protejării interesului național în detrimentul suveranității locale absolute este răspunzător reprezentantul puterii executive centrale în teritoriu. Formula optimă a strategiei privind descentralizare o poate reprezenta echilibrarea raportului între nivelul central și cel local prin reprezentantul guvernului în teritoriu.

Concentrarea administrativă implică doar responsabilitatea organelor de la nivel central în conducerea serviciile publice, autoritatea și puterea decizională aparține guvernului central.

Acest concept comportă o serie de dezavantaje în special pe dimensiunea vieții sociale determinate de îndepărtarea față de cetățean și prin aceasta de lipsa de cunoaștere reală a problemelor din teritoriu. Implicarea activă în aria deconcentrării/desconcentrării administrative a reprezentantului guvernului în teritoriu prin coordonarea și conducerea serviciilor publice deconcentrate/desconcentrate de la nivel teritorial vine să accentueze necesitatea funcției pentru îmbunătățirea și promovarea bunei-guvernări. Încrederea ministerială acordată factorilor de decizie locali prin transferarea responsabilităților administrative centrale împreună cu autoritatea în luarea deciziilor locale, nu este necondiționată ci se supune monitorizării reprezentantului guvernului în teritoriu. Cercetătorul Popa V. sublinia că "desconcentrarea nu creează agenți administrativi independenți, ea deplasează numai locul puterii de decizie, este o variantă a centralizării și nu un aspect al descentralizării..."[133,p.14].

Prin urmare, raportul între deconcentrare și reprezentantul guvernului în teritoriu poate fi analizat doar prin prisma centralizării. Puterea centrală rămâne intactă, conservându-și esența cu ajutorul RGT. Din această perspectivă, reprezentantul guvernului în teritoriu este parte componentă a puterii centrale. În sens contrar, raportul între descentralizare și RGT care exercită tutela administrativă, îl plasează pe acesta la nivel local/teritorial în privința aspectului decizional, părăsind sfera puterii centrale dar nu în întregul ei, ci preia parte din puterea transferată de executivul central pentru verificarea legalității în activitatea autorităților administrației publice locale, specifică descentralizării.

Corelativ conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu pe dimensiunea verificării de legalitate, se impune evidențierea unei valori conceptuale importante în spațiul european, respectiv controlul asupra autorităților locale reglementat în Carta europeană a autonomiei locale, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997 și de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.1253-XIII din 16 iulie 1997, conform căreia „orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu poate fi exercitat decât în formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege. Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu trebuie să privească, în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ poate totuși să includă un control de oportunitate, exercitat de către autoritățile ierarhic superioare, în ceea ce privește sarcinile a căror executare este delegată administrației publice locale. Controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze” [1, p.64].

Abordarea în esență a rolului RGT asupra actului administrativ supus controlului de legalitate prin prisma reglementărilor europene urmărește prezentarea modalităților prin care calitatea finală a actului poate interveni în mod practic în dinamica vieții cotidiene, pentru a o influența în mod pozitiv în sensul generării unei discipline juridice de neclintit a comunităților și atingerii dezideratului de performanță în administrația publică din România ca stat membru al UE cât și din Republica Moldova ca stat în parcursul său de aderare la Uniunea Europeană.

Analizând conceptul de reprezentant al guvernului în teritoriu prin prisma exercitării tutelei administrative, profesorul Preda M. califică tutela ca "un control (între anumite limite) din partea autorităților centrale asupra celor locale, descentralizate, control care să înlăture sau să lumineze tendințele centrifuge ale acestor din urmă autorități aflate în disonanță cu politica statului, să asigure totodată rezolvarea nu numai a intereselor locale, ci și a celor generale" [138, p.159].

Cercetătorul Popa V., în unul din studiile sale în 2008 sublinia: "tutela administrativă este specifică descentralizării, iar pentru a asigura desconcentrarea, administrația publică centrală, prin o instituție specializată, trebuie să organizeze conducerea generală a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu" [133,p.16].

Din punct de vedere etimologic, construcția reprezentant al guvernului în teritoriu nu comportă defnire în legislație sau doctrină, evidențiindu-se doar rolul acestuia de reprezentant al guvernului teritorial/local, însă termenul de prefect (care este activ în România și a fost folosit de Republica Moldova în trecut) provine din limba latină "praefectus" însemnând *cel care a fost pus în fruntea..*un funcționar din administrația civilă sau militară, la etapa inițială, care era numit pe un post precis cu atribuții clar definite. Putem defini conceptul de reprezentant al guvernului în teritoriu ca fiind acel mecanism teritorial de exercitare a prerogativelor executive privitoare la legalitatea actelor administrative locale și monitorizarea serviciilor publice deconcentrate, alături de alte însărcinări delegate de executivul central sau prevăzute în cadrul normativ național.

Suportul teoretic al funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu se regăsește în lucrări fundamentale semnate de autori consacrați. Astfel academicianul Maiorescu T., a oferit o descriere reală și amănunțită a sistemului administrativ românesc cu referiri concrete la numirea prefectilor. Aprecierea autorului reflectă o viziune nu doar de ordin politic dar și conceptual. „La noi, când se schimbă miniștrii, se schimbă majoritatea Camerei și a Senatului, se schimbă prefectii, se schimbă și sub-prefecții, ..., se schimbă casierii și toți funcționarii administrativi, ba uneori se fac unele schimbări în magistratură... Pe de altă parte însă, d-lor, se aud în țara aceasta plângându-se mulți oameni cu minte, că nu avem destui aspiranți competenți și onești, cari să poată ocupa fiecare post administrativ, și că multe se cer în această țară, tânără încă în viața

publică și nu pe deplin pregătită, pentru ca ea să meargă bine, se cer atâția miniștri competenți, se cer atâția deputați și senatori integri și cu cunoștință de cauză; se cer atâția prefecți onești cu cunoștințe administrative, se cer atâția magistrați, atâția subprefecți... că ...totuș ar fi greu să ne găsim în numărul suficient pentru ca să completăm cadrele neapărate ale mecanismului vieții publice... Toți oamenii cu minte spun că nu trebuie să punem nici odată interesele de partid mai presus de ale țării. Cu alte cuvinte, sunt lucruri în viața publică a unui popor, unde nu este vorba de partid, ci de interesul general al tuturor, fără deosebire, și întrebarea practică pentru noi acum... este: cari sunt acele puncte de contact, în privința cărora de la început trebuie să zicem: aici nu are de-a face desbinarea de partide, ci are a face numai interesul lucrului în sine?" [184,p.135].

Realitatea administrativă descrisă de Maiorescu s-a menținut indiferent de statutul politic sau apolitic al reprezentantului guvernului în teritoriu. În anul 2021 legislativul din România a înțeles să reglementeze apartenența politică a prefectului la partidul care guvernează, schimbând statutul acestuia din înalt funcționar public în cel de demnitar. Este o schimbare riscantă, putând ușor înlătura calități precum profesionalismul și obiectivitatea în exercitarea atribuțiilor puse în sarcina prefectului de către legislativ însă această schimbare nu a reprezentat o noutate, în fapt prefectul a fost desemnat politic de partidul de la guvernare încă de la înființarea funcției, aspect subliniat atât de clar și de academicianul Maiorescu. Practic, s-a reglementat legal ceea ce reprezenta o realitate.

Doctrinarii români dintre care amintim pe profesorul Trăilescu A., sublinia aspectul potrivit căruia, legea din România în anul 2007, prevedea că "prefectul și subprefectul nu pot fi membri ai unui partid politic, sub sancțiunea eliberării lor din funcție, ceea ce atrage, după cum am arătat, și încetarea calității de membru al Corpului de rezervă al prefecților sau subprefecților. O asemenea prevedere legală este întru totul justificată atât timp cât legiuitorul a voit să asigure administrației publice prefecți și subprefecți de carieră, și nu simpli oameni politici" [149, p.76]. Argumentarea doctrinarului corespunde ariei de competență obiectivă în exercitarea funcției de RGT asimilată funcțiilor publice.

Prefectul ca autoritate competentă să exercite tutela administrativă în teritoriu asupra actelor administrative emise sau adoptate de către autoritățile publice locale a fost înalt funcționar public, apolitic până în anul 2021 când a devenit demnitar, motiv pentru care nu i se putea imputa o anumită prestație politică în avantajul sau detrimentul unei colectivități locale emitente. Ulterior modificării statutului, stau sub semnul incertitudinii unele decizii. Prefectul prin pârghiile oferite de legiuitor poate ataca doar acele acte considerate ilegale nu și cele inoportune aspect care întărește poziția sa fermă în respectarea și aplicarea Constituției și a legilor, fără a deveni un instrument

politic, deși în practică, independența prefectului față de partidul aflat la guvernare este permanent contestată, aspect care s-a concretizat prin transformarea acestei funcții publice în una de demnitate publică. Polemica ține de statutul prefectului în cadrul sistemului politico-administrativ, existând două dimensiuni. Prima dimensiune privește calitatea de reprezentant al puterii executive care își realizează mandatul politic și în acest mod prefectul tinde spre statutul de persoană de demnitate publică. A doua dimensiune, abordată din perspectiva administrativă privește profilul prefectului care are menirea exercitării tutelei administrative în mod obiectiv și imparțial. Sigur, prima explicație la îndemână ar duce în zona aparatului de specialitate juridic al prefectului care este constant și stabil în exercitarea atribuțiilor de verificare a legalității actelor administrative locale indiferent de modificarea statutului juridic al prefectului.

Clarificarea statutului juridic al prefectului cu implicarea dimensiunilor profesionale și politice [91, p.10] este indisolubil legată de atribuțiile exercitate de către acesta, motiv pentru care atribuțiile prevăzute de legea fundamentală a României este nu numai necesară ci și suficientă pentru conturarea profilului profesional al reprezentantului guvernului în teritoriu. Administrația publică din România a trecut prin transformări majore începând cu 1989, culminând cu aderarea României la Uniunea Europeană în 2007, proces care a condus, în mod firesc, la conectarea administrației publice la mecanismele europene de guvernare și la corelarea cu alte administrații din statele membre UE.

În pofida evoluțiilor pozitive înregistrate, aceasta prezintă în continuare o serie de deficiențe, în principal în termeni de eficiență, eficacitate și imagine, care se reflectă în principal într-o cultură organizațională conservatoare, concentrată mai mult pe latura formală a activității administrației.

Având în vedere noile influențe europene dar și preocuparea redusă față de impactul real al rezultatelor activității reprezentantului guvernului în teritoriu, RGT rămâne o componentă de bază în întreg procesul administrativ de înlăunțat la nivel teritorial. Reprezentantul guvernului în teritoriu este garantul respectării legii și a ordinii publice, îndeplinind atribuții sociale și preponderent juridice cu referire la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea acestor acte pe care le consideră ilegale la instanța de contencios administrativ.

Printre elementele esențiale ale administrațiilor publice moderne un rol hotărâtor îl are *buna guvernare* a unui stat alături de celelalte elemente cum ar fi dezvoltarea socială și economică durabilă cu consecința asigurării unor servicii de calitate cetățenilor iar reprezentantul guvernului în teritoriu poate reprezenta o formulă necesară pentru realizarea acestui țel atât de râvnit de majoritatea statelor moderne.

Pentru ca administrația publică să își atingă obiectivele, instituțiile publice de profil și competențele acestora trebuie să fie dezvoltate și consolidate în mod continuu și corespunzător; acestea trebuie să implementeze stimulente adecvate și conexiuni dinamice pentru ca societatea să aibă asigurat un serviciu profesional de calitate. Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal.

Constituția României [2, p.12] a rezervat, în secțiunea dedicată *Administrației publice locale*, reglementarea prefectului și relațiile acestuia cu administrația publică locală. Prevederea constituțională care reglementează locul și rolul prefectului ca parte componentă a administrației publice, este o structură de nivel local care îndeplinește rolul de reprezentare a guvernului în fața autorităților publice locale și a cetățenilor dintr-un anumit județ precum și din municipiul București. Autorul Stoian N.R., cu referire la statutul constituțional al prefectului sublinia că acesta "reprezintă, în sistemul constituțional românesc, o autoritate a administrației publice centrale, cu competență materială generală în județul în care este numit sau în municipiul București....nu putem împărtăși opiniile exprimate în doctrină care îl consideră pe prefect ca fiind o autoritate a administrației publice locale" [143, p.74].

Misiunea principală a RGT respectarea legalității și a ordinii publice în teritoriul aflat sub jurisdicția sa, dar și de a promova politicile publice și proiectele guvernamentale la nivel local. Înființarea funcției a permis guvernului asigurarea coordonării între autoritățile centrale și cele locale, monitorizarea activitatea administrației publice locale prin atestarea legalității actelor administrative locale și sprijinirea în dezvoltarea regională și implementarea politicilor publice la nivel local.

Cu referire la activitatea de control în sistemul administrativ, profesorul Alexandru I. sublinia că "în condițiile actuale de complexificare a proceselor sociale, în efortul de construcție a unui stat de drept real democratic, se impune o politică de construcție și perfecționare a mecanismelor de organizare, urmărind realizarea unei mai bune derulări a activităților, o comunicație socială eficientă și un control pertinent" [81, p.511].

O definiție complexă a noțiunii de control în administrație este formulată și de către cecetătorul Diaconu M., arătând că "prin funcțiile sale de prevenire, de recuperare, de stimulare și de informare, controlul se prezintă drept cel mai important mijloc de asigurare a legalității în cadrul administrației publice, inclusiv a legalității actelor administrative. Fiind util atât societății, cetățeanului, cât și însuși statului, administrației, controlul apare ca un mecanism practic indispensabil unei guvernări democratice, în ale cărei condiții este absolut necesară cunoașterea

efectului deciziei administrative și continua eficientizare a acesteia, care se pot obține doar cu ajutorul controlului" [112, p.300].

În Republica Moldova, controlul administrativ al activității autorităților publice locale este exercitat de Cancelaria de Stat și de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții guvernului în teritoriu [24,p.15]. Legislația specifică administrației publice nu mai prevede instituția tutelei administrative ci, urmând modelul francez care a promovat controlul de legalitate ulterior anului 1982, a preluat conceptul de control administrativ având conținut identic tutelei administrative exercitate anterior.

În România, cadrul normativ [19,p.3] reglementează tutela administrativă fără însă a o defini ci doar indicând titularii acesteia Prefectul și Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Stricto sensu, instituția tutelei administrative exercitată de reprezentantul guvernului în teritoriu poate fi definită concret prin control, supraveghere, protecție. Lato sensu, noțiunea de tutelă administrativă exercitată de prefect evocă acea atribuție principală stabilită de legiuitor în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu de a verifica legalitatea actelor administrative emise/adoptate de către autoritățile publice locale. Este de menționat, în context, opinia conform căreia contribuția gânditorilor "privitoare la importanța atribuită legii și la exigențele principiului legalității" [107, p.16] poate constitui premisa unei analize prin evidențierea rolului RGT în asigurarea legalității actelor administrative locale.

Profesorul Trăilescu A., sublinia că prefectul " veghează la respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice locale" [150, p.209], motiv pentru care instituția tutelei administrative exercitată de către reprezentantul guvernului în teritoriu după instalarea regimului democratic în România a fost și este o pârghie necesară în realizarea principiilor specifice democrației precum și în garantarea aplicării acesteia.

Prefectul este garantul organizării și funcționării autorităților administrației publice locale în conformitate cu legea [4, p.121], iar instrumentul asupra căruia se realizează aceste activități este indiscutabil actul administrativ local. Asupra acestuia, RGT își exercită tutela administrativă având posibilitatea legală de a ataca direct la instanța de contencios administrativ eventualele ilegalități. Atacarea actului administrativ local direct la instanța de contencios administrativ, fără parcurgerea procedurii prealabile specifice contenciosului administrativ, reprezintă un beneficiu acordat de legiuitor reprezentantului guvernului în teritoriu pentru înlăturarea imediată a efectelor produse de un act administrativ local ilegal. Însă acest beneficiu nu este singurul. Suspendarea de drept a actului administrativ atacat de prefect în instanță poate reprezenta pârghia de favorizarea agreaților politici și de cele mai multe ori, arma politică îndreptată împotriva autorităților locale din opoziție. Suspendarea de drept produce beneficii imediate în cazul atacării

actelor administrative locale, în special a celor cu caracter individual.

Spre exemplificare, o hotărâre de consiliu local cu caracter individual, având ca obiect eliberarea din funcție a unui viceprimar al unei unități administrativ teritoriale atacată de prefect direct cu acțiune în instanța de contencios administrativ, permite viceprimarului eliberat din funcție și aflat în aria de simpatie politică a prefectului, reluarea activității în primărie, pe funcția de viceprimar, de la data înregistrării acțiunii la tribunalul teritorial competent ca efect al suspendării de drept a actului administrației locale. Cel puțin până la soluționarea pe fond a cauzei, viceprimarul eliberat se va bucura de protecția oferită de prefect cu ajutorul instituției suspendării de drept a actului atacat, în varianta în care acțiunea pe fond va fi respinsă.

Având în vedere aceste nuanțări ale activității de exercitarea a tutelei administrative de către prefect, care, așa cum am arătat nu a fost niciodată numit altfel decât politic, opinăm în sensul condiției de specialist a RGT la data numirii, de preferat în administrație, fără însă a ne permite să nu fim de acord cu un text de lege deja publicat. Avem cu toții obligația respectării legislației.

Evoluția permanentă a societății românești, trecerea de la un regim de guvernare totalitar la unul democratic, multitudinea activităților desfășurate de către autoritățile publice locale executive și deliberative au impus necesitatea dezvoltării unui sistem de control unic, absolut necesar pentru progresul colectivităților locale. Controlul "s-a impus ca o activitate umană cerută de celelalte activități umane și niciodată nu i-a scăzut rolul și importanța. Perfecționarea și aprofundarea lui au avut urmări benefice în folosul celor care l-au folosit" [125, p.9].

Există și opinii contrare în privința controlului exercitat de prefect cu consecința atacării actelor administrative locale la instanța de contencios administrativ în sensul în care "prefecții și-au asumat calitatea procesuală activă, deși este evident că aceștia nu apărau ordinea publică în speța pe care o relatăm, ci interesele unor persoane fizice care, considerându-se vătămate într-un drept recunoscut de lege aveau posibilitatea să-și apere interesele în fațainstanței de contencios administrativ" [76, p.123]. Autorul diminuează rolul prefectului în validarea legalității actelor administrative locale prin exercitarea tutelei administrative, care în speța dată se exercită într-un mod subiectiv, pentru apărarea intereselor unor persoane fizice iar nu pentru beneficiul unei întregi comunități prin apărarea interesului general.

În acest context, este important să menționăm un aspect special și anume, cel al consultanței juridice gratuite oferite APL de către specialiștii din cadrul aparatului prefecturii care facilitează o înțelegere în profunzime a cadrului normativ aplicabil diverselor situații de reglementat și care cad în sarcina autorităților deliberative sau executive de la nivel local.

Consultanța juridică reprezintă un instrument necesar în activitatea APL, este un efort

comun depus de către specialiști din prefectură împreună cu reprezentanții administrației publice locale în toate chestiunile care privesc respectarea legii fundamentale, a cadrului normativ național și protecția drepturilor cetățenilor într-un stat democratic. Se oferă astfel un suport real și efectiv și nu doar formal în stabilirea reglementărilor corecte inserate în actele administrative locale. Este o consiliere juridică preliminară emiterii sau adoptării unui act administrativ local oferit de către statul român, prin personalul de specialitate juridică din prefecturi, în mod gratuit și cu scopul de respectare a legislației în vigoare, de a se emite acte administrative locale calitative în acest sens, cu concursul specialiștilor din prefecturi.

Consultanța juridică gratuită acordată de reprezentantul guvernului în teritoriu prin proprii specialiști, administrațiilor publice locale din aria geografică corespunzătoare joacă un rol esențial în sfera administrației publice, motiv pentru care apreciem oportună evidențierea și promovarea acestui rol al reprezentantului guvernului în teritoriu și nu în ultimul rând, aprecierea caracterului justificat al acestor consultări care au loc atât la inițierea cât și la soluționarea unui contencios rezultat în urma verificării de legalitate a prefectului.

Construcția unui act administrativ local supus verificării de legalitate a prefectului pornește de la inițiator prin dorința acestuia de realizare a unei activități care se cere reglementată în scris, în concret oportunitatea inițierii. În majoritatea cazurilor, oportunitatea este dezbătută juridic atât la nivel local cât și cu specialiștii prefecturii, asupra temeiurilor legale în baza cărora poate fi întemeiat și justificat un astfel de demers. Ulterior urmează redactarea, aprobarea, semnarea și comunicarea. Majoritatea situațiilor vizează dezbaterile, numite în această teză consultații juridice gratuite, pe temeiurile legale invocate într-un act administrativ local care au loc ulterior adoptării sau emiterii acestuia, când emitentul revocă din proprie inițiativă actul ilegal sau, din contră, conflictul este soluționat de către instanța de contencios competentă.

Corelarea clarificărilor referitoare la statutul RGT și atribuția acestuia de verificare a legalității, generează întrebarea conform căreia: o tutelă administrativă exercitată ireproșabil este atributul excelenței prefectului înalt funcționar public sau al prefectului om politic, explicația comportând nuanțări determinate de însuși statutul juridic al RGT.

Idealul conform căruia administrațiile publice trebuie să își desfășoare activitatea conform regulilor clare de legalitate, integritate și transparență, promovând obiectivitatea și accesul egal la oportunități în vederea dezvoltării comunităților locale corespunde profilului de conducere care se reliefează pe teoria reprezentantului guvernului în teritoriu specialist în administrație, indiferent de zona din care este numit, profesională sau politică. Și în politică există excelență prin competență pentru exercitarea acestei funcții, însă soluția decidenților trebuie bine chibzuită și analizată.

În Franța, prefectul este singurul funcționar la nivel înalt ale cărui competențe au o bază constituțională (art. 72, Constituția din 1958), ceea ce denotă importanța pregătirii acestuia și nu neapărat proveniența politică. Amintim că, una dintre obligațiile prefectului este chiar “neutralitatea politică absolută” [170, p.66] deși presa franceză îl descrie pe prefect ca fiind “un agent politic al guvernului , un funcționar cu autoritate revocabilă” [195, p.124-145].

Pentru o abordare complexă a temei de cercetare în desfășurarea analizei aplicate au fost utilizate principiile și metode de cercetare științifică care au contribuit la construcția tezei.

Principiile metodologiei științei administrative au fost valorificate pentru realizarea scopului și obiectivelor tezei, după cum urmează:

- **principiul analizei istorice** a facilitat cercetarea prin analiza evenimentelor care s-au produs în timp. S-a analizat statutul prefectului de la origini până la preluarea funcției în diverse state precum și analiza statutului de prefect după revoluția din 1989 din România și al prefectului din Republica Moldova potrivit Legii nr. 186-XV din 06.11.1998 din Republica Moldova până la statutul actual al RGT. În context, au fost evidențiate lucrări de specialitate cu privire la atribuția de verificare a legalității actelor administrative locale de către reprezentantul guvernului în teritoriu;
- **principiul determinismului** a permis direcționarea analizei proceselor evolutive în perioada tranzitorie a statutului RGT prin evidențierea modificărilor legislative și instituționale, repere în prezenta cercetare;
- **principiul interdisciplinarității** a contribuit la evidențierea diferitelor arii de interferență a activității de verificare a legalității actelor administrative locale de către RGT fiind în analiza cercetătorilor din domeniul administrativ, juridic precum și sociologic. Instituția tutelii administrative/controlului administrativ rămâne bine ancorată în sistemul științei administrative cu implicații de ordin juridic (instanța de contencios administrativ este competentă să decidă asupra anulării unui act administrativ local) precum și sociologic, în opinia noastră majoritar sociologic dată fiind menirea reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea disciplinei juridice la nivelul comunității în care a fost numit prin atestarea calității actelor administrative locale ceea ce se concretizează în bunăstarea cetățenilor acelei comunități;
- **principiul obiectivității** a contribuit la formularea unor concluzii imparțiale, lipsite de subiectivism a fenomenelor administrative pe dimensiunea rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative locale având la bază cadrul normativ și instituțional. A contribuit la această analiză obiectivă și **principiul libertății academice propriu gândirii democratice**, cu impact asupra prezentei

cercetării, dată fiind calitatea cercetătoarei de angajată în slujba guvernului României conturând un adevăr academic, bazat pe argumente legale, fără limite de ordin politic sau de orice altă natură care să constituie impediment în cercetare;

- **principiul simplității** a facilitat înțelegerea și transmiterea în exterior a conceptului privind reprezentantul guvernului în teritoriu prin evidențierea și identificarea activității de verificare a legalității în termeni accesibili unei arii extinse de cititori facilitând suportul necesar punerii în valoare și cunoașterii activității RGT pe segmentul impactat, cel al actelor administrative locale;
- **principiul complementarității** a constituit suport în procesul de analiză a definițiilor diferitelor concepte analizate în cadrul cercetării precum și a cadrului legal în vigoare în ambele state;
- **principiul raționalizării** des întrebuițat, a determinat un vector important al cercetării și anume accentuarea eficienței și eficacității activității de verificare a legalității practice la nivelul aparatului de specialitate a RGT prin reducerea elementului timp și promovarea unei activități temeinice și de calitate în sprijinul autorităților administrației publice locale.

De subliniat că, a fost folosită *cercetarea empirică și documentară*, specifică domeniului științei administrației. Întregul suport empiric acumulat a fost cules prin intermediul metodei *analizei de conținut* cu aplicarea principiului obiectivității. *Cercetarea documentară* a stat la baza întregului proces de concepere a temei de cercetat. A fost folosit majoritar suport scris constând în acte normative din RO și RM (legi, hotărâri de guvern, ordonanțe ale guvernului) precum și acte normative europene care au contribuit la conturarea rolului RGT pe segmentul verificării legalității actelor administrative locale. Un rol important l-au avut datele și informațiile publice care prin interpretarea și analizarea lor au condus la identificarea punctelor de referință în verificarea legalității. Cercetarea cuprinde și o *abordare situațională* care a evidențiat importanța rolului reprezentantului guvernului în teritoriu raportată la dinamica vieții sociale.

În lucrarea "Unele aspecte metodologice privind cercetarea în administrarea publică" profesorul Dulschi I. subliniază chintesența tuturor cercetărilor efectuate de teoreticieni, în special, în domeniul administrației publice și care reușesc să scoată în evidență elementele definitorii ale acestei activități. Impactul definirii metodologiei de cercetare a administrației publice evidențiază scopul și conturarea soluțiilor, autorul afirmând că, "O lucrare științifică, mai cu seamă dacă este cu caracter teoretic sau teoretic-aplicativ, are menirea de a contribui la sporirea tezaurului cunoștințelor din domeniul investigat, prin introducerea în circuitul științific a unor noi teorii, paradigme, definirea sau redefinirea unor fenomene, precum și propunerea de soluții pentru depășirea unor probleme de interes comun. Metodologia cercetării domeniului administrației

publice are ca scop identificarea metodelor de cunoaștere a fenomenului administrației publice pentru identificarea soluțiilor privind organizarea unei administrații publice eficiente"[116, p.14].

Reperete metodologice aplicate în prezenta cercetare corespund științei administrației iar studiul efectiv a presupus utilizarea unor metode de cercetare precum:

- **metoda analizei istorice** absolut necesară, sub aspect conceptual prin care s-au evidențiat originea și evoluția funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu cu atașarea atribuției privind exercitarea verificării legalității actelor administrative locale, în subcapitolele 1.1. și 1.2. Însă, pentru a extrage din întregul sistem administrativ secțiunea dedicată reprezentantului guvernului în teritoriu a fost necesară parcurgerea istoriografiei problemei prin analiza principiului separației puterilor în stat cu impact în evidențierea genezei puterii executive, răspunzătoare de administrația publică, în general, în subcapitolul 1.1;
- **metoda cronologică** a fost des utilizată și a contribuit la evidențierea etapelor tranzitorii atât a administrației publice în întregul ei cât și a reprezentantului guvernului în teritoriu prin datarea calendaristică a evenimentelor istorice și legislative care au asigurat suport pentru prezenta cercetare;
- **metoda comparativă** a contribuit la identificarea experienței statelor implicate în cercetare, România și Republica Moldova, în privința elementelor de conținut ale controlului de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu în România surprinse în subcapitolul 3.2 precum și exercitarea misiunii de control al legalității actelor administrative locale de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova, în subcapitolul 2.3.
- **metoda fenomenologică** a marcat procesul de examinare a evenimentelor și fenomenelor ce au contribuit la delimitarea momentelor în evoluția rolului reprezentantului guvernului în teritoriu, prin analiza dimensiunii practice a activității din perspectiva asigurării legalității actelor administrative locale, în capitolul 3;
- **metoda sistemică** a avut menirea de a încadra reprezentantul guvernului în teritoriu în sistemul administrației publice, subcapitolul 1.1 precum și a atribuției principale de verificare a legalității reglementată național în cele două state de referință, subcapitolul 2.3;
- **metoda studiului de caz** specifică științei administrației a presupus colectarea și analiza tuturor datelor oferite de diverse surse publice în vederea analizării activității de tutelă administrativă a RGT, în subcapitolele 3.1. și 3.2
- **metoda statistică**, prin folosirea observației indirect prin colectarea datelor din rapoartele publice ale prefecturilor și oficiilor teritoriale ale Cancelariei de stat care au avut menirea

de a indica nivelul de realizare cantitativă a activității de verificare a legalității precum și cercetarea circumstanțelor în care s-a produs evoluția actelor administrative locale verificate de prefect, pe categorii de acte și eșantion de județe, evoluția procedurilor prealabile, pe tip de act și pe eșantion de județe precum și evoluția actelor administrative locale atacate la instanța de contencios administrativ, în România, în subcapitolul 3.1 toate acestea contribuind la o expunere amănunțită a temei de investigat. În același mod s-a procedat și pentru Republica Moldova, în subcapitolul 3.2. Această metodă a fost combinată cu analiza calitativă a datelor;

-metoda funcțională a evidențiat rolul reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative locale, în capitolul 3 precum și capacitatea structurală și funcțională a instituțiilor reprezentantului guvernului în teritoriu, în subcapitolul 2.3 prin integrarea acestora în sistemul administrației publice;

-metoda dialectică, împrumutată din cercetarea filosofică a permis interacțiunea fenomenelor societate-administrație cu ajutorul cărora s-au evidențiat soluțiile adoptate de administrațiile locale pentru bunăstarea comunităților prin intermediul adoptării/emiterii actului administrativ local certificat de RGT ca fiind un act calitativ sub aspectul legalității, în capitolul 3;

-metoda de intersecție, cu referire la analiza cadrului normativ specific fiecărui stat, a literaturii de specialitate naționale și internaționale, a diverselor rapoarte, articole și documente a permis un studio amănunțit a activității de verificare a legalității actelor administrative locale finalizat cu recomandări practice în aria de adoptare a actelor administrative locale colegiale, în capitolul 3;

-metoda inducției a fost utilizată în special în redactarea concluziilor specifice fiecărui capitol, în subcapitolele 1.4, 2.4, 3.3 precum și a celor de final, toate acestea contribuind la formularea recomandărilor din prezenta teză. Folosirea acestei metode a contribuit la conturarea adevărilor rezultate din tumultul datelor și informațiilor studiate;

- metoda deductivă a fost folosită alături de metoda statistică permițând evidențierea unor aspecte legate de activitatea de verificare a legalității actelor administrative locale în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu, sub forma asemănarilor și deosebirilor pe eșantioane de județe în dinamica unei perioade de trei ani în evoluția fenomenului, în subcapitolul 3.1. În același mod s-a procedat și pentru Republica Moldova, în subcapitolul 3.2.

-metoda analizei și sintezei a fost necesară pentru finalizarea cercetării în sensul formulării concluziilor și recomandărilor rezultate din analiză.

Incontestabil administrația este parte componentă a societății iar RGT joacă un rol important în administrația generală. De referință pentru știința administrației este opinia cercetătorului E. D. Taragul conform căreia "descentralizarea administrativă este doar o variantă a centralizării administrative care se caracterizează prin faptul că agenți locali ai puterii centrale (de exemplu prefectul) exercită drepturi de decizie proprie sub puterea ierarhică a organelor centrale" [146, p.93]. Cadrul metodologic aplicat prin metodele indicate mai-sus a fost determinat de problema de studiat precum și de scopul și obiectivele cercetării.

Prin intermediul metodelor indicate a fost posibilă analiza rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative dintr-o perspectivă multidimensională care a presupus folosirea de metode teoretice, practice și metodologice pentru analiza obiectul cercetării din diferite perspective cu consecința formulării unor soluții concretizate în recomandările formulate. Evoluția reperelor constând în studii teoretice și metodologice a urmărit un algoritm bazat pe axa constituțional-administrativ respectând reglementările naționale cu privire la atribuția *constituțională* a guvernului de conducere *generală* a administrației publice precum și atribuția *legală* a reprezentantului guvernului în teritoriu de exercitare a tutelei administrative/controlului administrativ (în temeiul legilor speciale) asupra actelor adoptate/emise de administrațiile publice locale.

1.3 Corelarea principiilor reprezentantului guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale

Asigurarea realizării scopului și misiunii reprezentantului guvernului în teritoriu este determinată de principiile statului de drept și de asigurarea aplicării uniforme, la nivel național a legislației în protejarea interesului național. Realizarea misiunii acestei instituții este pusă într-un cadru instituțional și legal, realizând funcții administrative, juridice și sociale. Pentru un stat de drept, nu încapă nicio îndoială, că instituțiile acestuia, în activitatea sa, se conduc de principii organizaționale și funcționale. Nu face excepție de la acestea nici reprezentantul guvernului în teritoriu.

În acest context, se impune a sublinia succint relația dintre puterea executivă și administrație cu privire la care profesorii G. Vedel și P. Delvolve opinau în sensul că: "a) termenul de administrație a fost folosit în două sensuri, un sens funcțional (material) ex. Consiliul municipal și primarul sunt însărcinați cu administrația comunei și un sens derivat, organic (un personal care îndeplinește sarcini de administrație)-ex.acesta este punctul de vedere al Administrației Finațelor; b) dreptul administrativ a fost construit pe două idei: 1) administrația nu este singura problemă a executivului, dar 2) administrația este exclusiv o problemă a executivului"

[153, p.63-64]. Elocventă este și opinia doctrinarului Andre de Laubadere în care autorul evidențiază conceptul de administrație ca fiind un "ansamblu de autorități, agenți și organisme, însărcinate, sub impulsul puterilor politice, de a asigura multiplele intervenții ale statului modern" [83, p.11].

Pentru J.Rivero administrația publică este evocată prin cuvântul administrație scris cu majuscule: l'ADMINISTRATION, în limbajul curent al cetățenilor [139, p.21].

În contextul analizei de corelare a principiilor specifice reprezentantului guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale, vom iniția acest demers prin definirea noțiunii de *principiu* care în limbajul curent are semnificația unui "element fundamental, idee, lege de bază pe care se întemeiază o teorie științifică, un sistem politic, juridic, o normă de conduită" [174, p.121] însă, transpus în domeniul administrativ și chiar în domeniul juridic, dobândește o altă valență așa cum sublinia o tânără cercetătoare "dreptul posedă o natură permanentă, universală, reprezentată de un mănunchi de constante. Aceste constante ale universului juridic sunt principiile dreptului, instrumente indispensabile de natură să faciliteze armonizarea, la scară internațională, a sistemelor juridice" [187, p.7].

Principiile de organizare și funcționare a reprezentantului guvernului în teritoriu sunt abordate gradual, punându-se accentul pe valoarea socială și impactul abaterii de la regula pe care o instituie. La baza funcționării instituțiilor sociale în ansamblu și a instituțiilor publice în parte, stă ***principiul legalității***. Raportat la reprezentantul guvernului în teritoriu, acest principiu are un dublu imperativ, și anume de a determina acest subiect să acționeze în conformitate cu legea și să respecte prevederile constituționale iar apoi, are obligația de a se asigura de respectarea legii de către autoritățile administrației publice locale.

Prin urmare, o primă analiză a principiului legalității o reprezintă importanța respectării acestuia în propria activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu în sistemele administrative în care funcționează această instituție. Respectarea cadrului legislativ și a disciplinei juridice naționale asigură coerență și stabilitate în activitatea RGT, acesta având menirea de a stabili și modelul de urmat, în această direcție, pentru administrațiile publice locale, pentru ca în final să se protejeze drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. În exterior, RGT este răspunzător de aplicarea corectă a legii în activitatea administrațiilor publice locale pentru a preveni reglementările locale ilegale, abuzul de putere, discriminarea precum și încălcarea drepturilor individuale ale cetățenilor unei comunități locale. Toate aceste aspecte contribuie la consolidarea reputației și credibilității reprezentantului guvernului în teritoriu și a sistemului administrativ în ansamblu său.

Certitudinea desfășurării activităților din administrația publică locală în conformitate cu cadru normativ național, atestată de RGT, contribuie la descurajarea practicilor ilegale și la stabilitatea raporturilor între autoritate și cetățean, conturând în acest mod un mediu social legal și transparent. Respectarea legalității implică luarea deciziilor în conformitate cu prevederile legale și în limitele competențelor stabilite. Aceasta asigură responsabilitatea și transparența atât în activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu cât și în activitatea administrațiilor publice locale.

Un sistem coerent de principii ce asigură buna funcționare a instituțiilor administrației publice cu aplicabilitate și reprezentantului guvernului în teritoriu se identifică prin noțiunile de **transparență și acces la informații, comunicare eficientă, promptitudine** în examinarea și soluționarea problemelor. Promovarea acestor principii are o valoare comprehensivă pentru imaginea instituțiilor publice în directă legătură cu satisfacerea nevoilor și intereselor cetățeanului. Reprezentantul guvernului în teritoriu promovează permanent și constant, integritatea și etica în activitatea publică, fiind un exemplu de conduită responsabilă și onestă. Prin adoptarea și aplicarea unor standarde ridicate de integritate și prin combaterea corupției și abuzului de putere, RGT câștigă încrederea societății și demonstrează angajamentul față de buna guvernare.

Identificarea și analiza principiilor administrației publice oferă o perspectivă proprie a autorului transmisă publicului prin evidențierea rolului și scopului reprezentantului guvernului în teritoriu în sensul asigurării bunei funcționări a societății și totodată, asigurarea respectării principiilor democratice și nu în ultimul rând, respectarea statului de drept. Profesorul universitar Alexandru I., asemena administrația cu "un ansamblu complex de activități, structuri și instituții care își propune să gestioneze și să reglementeze, în interesul general, problemele comunității, un corp intermediar între Guvern și public" [82, p.45]. Noțiunea este enunțată și în cercetările profesorului Popa N., afirmând că "administrația publică este un sistem de instituții și organe care își propune să asigure conformitatea politicilor publice cu interesul general și cu principiile și statul de drept" [132, p. 20].

De menționat, principiul fundamental al statului de drept care stă la baza activității reprezentantului guvernului în teritoriu-**principiul separației puterilor în stat**. Reprezentantul guvernului în teritoriu este o funcție politico-administrativă care activează în cadrul puterii executive, independent de celelalte puteri în stat, precum puterea legislativă și puterea judecătorească însă, într-o deplină dependență de executiv. Reprezentantul guvernului în teritoriu reprezintă autoritatea executivă centrală la nivel local/teritorialcu atribuții specifice în verificarea legalității actelor administrative ale autorităților locale. Un alt principiu în activitatea RGT este cel al **subsidiarității**, care prevede că deciziile trebuie luate la nivelul cel mai apropiat de cetățeni, în

funcție de competențele și resursele locale alocate. Reprezentantului guvernului în teritoriu se asigură că autoritățile locale își exercită competențele în mod eficient și că deciziile se iau la nivelul cel mai adecvat. Din perspectiva scopului și misiunii RGT este de abordat și **principiul colaborării și consultării**. În virtutea principiului colaborării, reprezentantul guvernului în teritoriu colaborează cu autoritățile publice locale fără să exista raport de subordonare, cu alte instituții publice centrale și locale precum și cu societatea civilă pentru a asigura o gestionare eficientă și transparentă a problemelor sociale. RGT verifică respectarea principiului consultării cetățenilor în activitatea de elaborare a actelor administrative locale cu caracter normativ întrucât dialogul în procesul decizional este esențial contribuind la luarea deciziilor bine argumentate și care să corespundă nevoilor actuale ale cetățenilor.

Asigurarea funcționării eficiente a instituțiilor administrației publice este în strânsă corelare cu **principiile responsabilității și imparțialității**, potrivit cărora reprezentantul guvernului în teritoriu are responsabilitatea de a-și exercita atribuțiile în mod imparțial și responsabil. Aceasta înseamnă că trebuie să acționeze în interesul public, să respecte drepturile și libertățile cetățenilor și să asigure transparența și integritatea în activitatea sa. Și, fără îndoială, de mare importanță în utilizarea corectă a resurselor publice o are **principiul eficienței** conform căruia reprezentantului guvernului în teritoriu are ca obiectiv asigurarea unei administrații publice eficiente, în special prin exercitarea mecanismului de verificare a legalității actelor administrative locale. Reprezentantul executivului central trebuie să-și exercite atribuțiile într-un mod care să conducă la realizarea obiectivelor stabilite de Guvern și la îmbunătățirea calității serviciilor publice oferite cetățenilor prin intermediul instrumentului principal de activitate-actul administrativ local.

În concret, activitatea administrației publice din România se desfășoară potrivit unor reguli de bază consacrate atât în Constituția României cât și în Codul administrativ al României sub denumirea generică de principii, generale sau specifice aplicabile acestui segment de activitate.

Prefectul în România se bucură de reglementare constituțională încă din anul 1991 de la adoptarea primei Constituții democratice dar și de prevederi normative specifice concretizate în legi sau hotărâri de guvern, motiv pentru care putem clasifica principiile aplicabile prefectului, în principii constituționale și principii legale, din punct de vedere al izvorului de reglementare[98, p.97].Legea fundamentală a României statuează că, **respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie** [2, p.2] în România. Într-adevăr, prevederea este poziționată în primul titlu al Constituției intitulat principii generale de unde putem concluziona în sensul aplicării acestuia tuturor autorităților și instituțiilor publice și private din România precum și tuturor cetățenilor români. O importanță deosebită a aplicării acestui principiu o reprezintă activitatea

prefectului, fiind titularul verificării legalității actelor administrative locale de la nivelul unui județ, pilonul teritorial în asigurarea respectării cadrului normativ al statului prin exercitarea tutelei administrative. Principiul are un dublu sens în exercitarea activității prefectului, unul interior în sensul respectării acestuia în propriile reguli de organizare și funcționare a instituției și un alt sens, exterior, ca atribuție principală de exercitat în activitatea prefectului, cu efect asupra autorităților administrației publice locale.

Guvernul României reprezintă organul central al puterii executive condus de primul-ministru care exercită conducerea generală a administrației publice și asigură realizarea politicii interne și externe a țării. În teritoriu, reprezentantul guvernului la nivelul județelor este prefectul. În acest mod, s-au transferat parte din atribuțiile organului central către reprezentanții din teritoriu, mecanism laudabil având în vedere dimensiunea teritorială în sensul apropierii de comunitățile locale și de beneficiarii finali-cetățenii unui județ.

Ceea ce nu s-a transferat prefectului, pentru a deveni o putere consolidată la nivel teritorial, este inițiativa legislativă sau chiar forța legislativă a guvernului având în vedere abilitatea acestuia de a emite ordonanțe, ordonanțe de urgență și hotărâri de guvern. Se păstrează astfel integritatea puterii executive centrale căreia legiuitorul i-a încredințat inițiativa actului legislativ competent. Prefectul emite ordine cu caracter individual sau normativ, acte administrative a căror sferă de competență teritorială se extinde doar asupra județului în cazul ordinelor cu caracter normativ. Astfel, dată fiind menirea administrației publice în cadrul puterii executive, actul administrativ este elaborat/emis „în vederea aplicării legii ori prestării de servicii” [115, p.2].

Abandonând analiza principiilor constituționale aplicabile activității prefectului, continuăm analiza principiilor legale (care au un alt izvor decât Constituția României) și vom menționa că, în trecut, cadrul legal de acțiune al activității prefectului era reglementat prin Legea nr.340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, în prezent abrogată de Codul administrativ al României, care prevedea în mod expres aspectul potrivit căruia activitatea prefectului se întemeiază pe principiile: legalității, imparțialității și obiectivității, transparenței și liberului acces la informațiile de interes public, eficienței, responsabilității, profesionalizării și al orientării către cetățean.

Începând cu anul 2019, legiuitorul român a stabilit prin Codul administrativ al României [4,p.42] principiile generale aplicabile administrației publice reglementând în acest mod și principiile aplicabile prefectului. Analiza acestor principii legale va viza în mod special activitatea principală a prefectului și anume tutela administrativă.

De menționat că, spre deosebire de vechea reglementare a principiilor expres indicate în activitatea prefectului prin legea nr.340/2004 în care ponderea o dețineau principiile specifice funcției publice, noua reglementare din codul administrativ nu numai că renunță la o enunțare expresă a acestor principii pentru activitatea prefectului dar și disociază/separă principiile aplicabile administrației publice de cele aplicabile conduitei profesionale a funcționarilor publici. Mecanismul este explicabil, cel puțin în privința activității prefectului, dată fiind schimbarea statutului juridic al acestuia din înalt funcționar public în cel demnitate publică.

Regimul juridic al actelor administrative locale este guvernat de principiul **legalității**. Însă, există situații în care administrația publică locală, prin actele sale încalcă acest principiu, prefectul constatând o prezumție de nelegalitate care planează asupra acestora, efectul fiind sancționarea activităților ilegale, prin intermediul exercitării tutelei administrative. Sancționarea nu operează automat fiindu-i permisă autorității locale, revocarea propriului act, din oficiu sau la solicitarea prefectului, însă numai dacă acesta nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte juridice, găsimu-și astfel aplicabilitatea principiul revocabilității. Astfel, "controlul are un rol recuperator în măsura în care înlătură deficiențele înainte ca acestea să se producă negativ" [123, p.297].

Principiul legalității are o reglementare proprie în Codul administrativ al României unde se prevede obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte, atât pentru autoritățile și instituțiile administrației publice cât și pentru personalul acestora [4, p.3]. Acest principiu are la bază opinia potrivit căreia administrația publică trebuie să se organizeze și să funcționeze în conformitate cu legea și să respecte drepturile și libertățile cetățenilor. Aspectul esențial referitor la principiul legalității presupune respectarea legislației ceea ce implică obligația ca toate autoritățile publice precum și personalul care le deservește (demnitari, funcționari publici și personal contractual) să acționeze în conformitate cu legea.

Confirmarea legalității actelor administrative ale autorităților publice locale este atributul exclusiv al reprezentantului guvernului în teritoriu. Astfel, putem avea certitudinea calității unui act administrativ ulterior exercitării activității de tutelă administrativă, folosind termenul de calitate a actului administrativ în sensul definiției date de dictionarul explicativ și anume, "totalitatea însușirilor și laturilor esențiale în virtutea cărora un lucru este ceea ce este, deosebindu-se de celelalte lucruri" [174, p.159]. În context, alături de dimensiunea legalității, actele administrative locale trebuie să producă și efectele sociale în virtutea cărora au fost emise/adoptate pentru a întregi tabloul calității actului administrativ local asupra căruia a intervenit RGT.

În continuarea principiului legalității, codul administrativ românesc a instituit principii legale aplicabile administrației publice în general cu impact și asupra activității prefectului, respectiv:

► **egalitatea**, principiul conform căruia "beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege" [4, p. 2]. Acest principiu se aplică în egală măsură atât cetățenilor români cât și cetățenilor uniunii europene, fiind unul din criteriile de verificat în exercitarea tutelei administrative de către prefect. Prefectul va urmări respectarea de către autoritățile administrației publice locale, la adoptarea sau emiterea actelor administrative locale, a conformității actului cu normele instituite de Uniunea Europeană, conform prevederilor art. 148 alin.(2) din Constituția României din anul 1991, republicată în anul 2003, și a prevederilor Tratatului privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr.157/2005 [6, p. 31];

► **transparența**, regula conform căreia "în procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii" [4, p. 2].

Acest principiu general al administrației publice privind transparența enunțat de legiuitor în Codul administrativ vizează două dimensiuni de respectat și anume transparența decizională și accesul la informații de interes public. Legiuitorul român a reglementat prin legi speciale cuprinse într-un pachet legislativ menit să contribuie la instituționalizarea administrației și de secretizarea deciziei administrative, pentru ambele dimensiuni adoptându-se două legi, respectiv Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică și Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public.

► **proporționalitatea** conform căreia "formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse" [4, p.2]. Aplicarea acestui principiu preîntâmpină și uneori înlătură un eventual abuz de

putere al factorilor decizionali, inclusiv prefectului. Astfel, solicitarea de revocare a unui act administrativ local formulată de către prefectul județului trebuie să respecte principiul proporționalității în sensul în care măsura să corespundă caracterului necesar și adecvat prin înlăturarea ilegalității fără a deveni o măsură mai aspră decât reglementarea însăși. Lipsa criteriilor legale obiective în aprecierea proporționalității determină o aplicare anevoioasă și deseori subiectivă în administrație.

În Republica Moldova, cadrul normativ național cuprinde principii aplicabile administrației publice, inclusiv reprezentantului guvernului atât în legea fundamentală a țării motiv pentru care le vom numi principii constituționale cât și în alte acte normative cu impact asupra activității RGT, numite principii legale.

O lucrare de referință în domeniul de cercetare al administrației publice este cea a autorilor Popa V., Manole T., Mihăilă I. intitulată „Administrația publică locală a Republicii Moldova” în care administrația publică reprezintă "un ansamblu de organe prin care se dirijează și se execută problemele publice" [135, p.288]. Autorii evidențiază misiunea dominantă a organelor administrației publice locale care constă în dirijarea, executarea și satisfacerea nevoilor publice. Contribuie la realizarea acestei misiuni speciale și RGT ca împuternicit al executivului central căruia i s-au stabilit atribuțiuni în realizarea administrației generale, controlul de legalitate fiind de referință în acest sens.

Constituția Republicii Moldova dedică un întreg titlu, principiilor generale din care, în contextul temei de analizat, vom insista asupra principiilor constituționale cu impact asupra activității reprezentantului guvernului în teritoriu. "Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate" [3, p.2], prevederi care corespund standardelor internaționale printr-un înalt grad de protecție al comunității naționale precum și a instituțiilor publice și care au trecut "testul unor vremuri". Reglementarea corespunde integral misiunii reprezentantului guvernului în teritoriu, oferind societății civile garanții în respectarea și aplicarea acestuia prin exercitarea obiectivă a tutelei administrative.

"Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă" [3, p.2], practic principiul supremației constituției, așa cum este denumit uzual de către practicieni și care reprezintă unul din instrumentele de realizare a statului de drept într-un regim democratic, fundamentul juridic al unui stat. La realizarea acestui principiu contribuie, în mod nemijlocit, RGT prin exercitarea tutelei administrative. Conformitatea actelor administrative locale cu cadrul normativ național

implică, în primul rând, respectarea legii fundamentale, aspecte atestate în urma exercitării controlului administrativ.

Codul administrativ al Republicii Moldova prevede principiile comune aplicabile întregii activități a administrației publice, debutând cu principiul:

- **legalității** conform căruia "autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative" [5, p.5] cu respectarea condiționării de a nu "dispune limitarea exercitării drepturilor și libertăților persoanelor decât în cazurile și condițiile expres prevăzute de lege" [5, p.5]. Cu impact asupra activității RGT, principiul legalității privește esența activității de control administrativ care nu poate fi contrară scopului pentru care aceasta a fost reglementată. Legalitatea este responsabilă de disciplina vieții sociale a unei comunități prin respectarea și executarea cadrului normativ și forța de coerciție aferentă. Acest principiu al legalității dă naștere tuturor celorlalte principii aplicabile administrației publice. Legalitatea reprezintă acea noțiune care presupune, conform doctrinei juridice [172, p.100] "calitatea de a fi în conformitate cu legea". Este ceea ce constituie obiectul exercitării controlului administrativ de către reprezentantul guvernului în teritoriu.

Prevederile codului administrativ reglementează, în continuare, principiile comune administrației publice constând în: cercetarea din oficiu, egalitatea de tratament, buna credință, imparțialitatea, limba de procedură și aplicarea termenului rezonabil, însă dată fiind reglementarea judicioasă a legislativului din Republica Moldova, vom evidenția, în mod deosebit, **principiile legale**, specifice **procedurii administrative** care urmăresc:

► **eficiența** în procedura administrativă prin realizarea acesteia într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului, fiind permise majoritatea mijloacelor de comunicare cu autoritățile statale (scris, electronic și chiar verbal);

► **proporționalitatea** are în vedere raportul dintre măsura autorităților publice și scopul urmărit prin instituirea măsurii, cu respectarea condiționării legale;

► **securitatea raporturilor juridice** prin care "autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege sau măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public" [5, p.4];

► **motivarea** conform căruia toate actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate;

► **comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice** în virtutea căruia participanții la procedura administrativă vor înțelege fiecare etapă a procedurii și li se va permite participarea neîngrădită;

► **comunicarea** prin orice mijloace (verbal, poștă, telefon, fax, poștă electronică etc.), atât în cadrul relațiilor interinstituționale cât și cu participanții;

► **cooperarea** conform căruia autoritățile publice au obligația să contribuie și să colaboreze în vederea realizării competențelor ce le revin potrivit legii;

► **răspunderea** în virtutea căruia autoritățile publice și persoanele fizice care le reprezintă răspund, după caz, penal, contravențional, civil sau disciplinar pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii.

În concordanță cu cerințele impuse de procesul de modernizare a administrației publice și al integrării europene, una din prioritățile este reforma administrației publice locale. Considerăm că, administrația s-a transformat dintr-un instrument de aplicare a legii într-o formă de organizare capabilă să participe la viața cotidiană a cetățenilor și să rezolve probleme sociale.

Însă, un accent deosebit s-a pus în ultima perioadă pe importanța principiului autonomiei locale precum și pe necesitatea respectării principiului legalității în administrație atribuit de legiuitor, guvernului. Este o tendință curajoasă în consolidarea capacității administrative a unui stat, echilibrând balanța în sensul progresului în administrație.

Indiscutabil autonomia locală reprezintă principiul fundamental care guvernează administrația publică locală prin intermediul căreia unitățile administrativ-teritoriale își pot satisface propriile interese fără imixtiunea autorităților centrale. Exercițarea autonomiei locale implică însă respectarea obligatorie a cadrului legal național. Este motivul pentru care autoritățile locale sunt sub supravegherea continuă a reprezentantului guvernului în teritoriu.

În prezent, conceptul de autonomie cunoaște o aplicabilitate majoritară la nivel comunităților în ambele state, asigurând premisele necesare pentru aplicarea principiului legalității în integralitatea lui. Este momentul în care putem aprecia aspectul potrivit căruia autonomia locală este direct legată și interconectată cu respectarea principiului legalității la nivel local. Ca regulă generală, în prezent, principiul legalității presupune nu numai respectarea prevederilor legale în vigoare naționale ci și a tratatelor și convențiilor internaționale la care statul este parte. Întreaga activitate administrativă publică trebuie să se întemeieze pe lege, să acțiuneze în sensul apărării și protejării legalității.

În ambele state de referință, respectiv România și Republica Moldova, structura administrativă este bazată pe principiile democrației și a statului de drept, cu evidențierea **principiului autonomiei locale** în administrația publică locală. Activitatea reprezentantului guvernului este necesar a fi corelată cu acest principiu esențial din activitatea autorităților publice locale. Într-o scurtă descriere a principiului constituțional al autonomiei locale putem afirma că acesta este un principiu fundamental conform căruia autoritățile publice locale au dreptul de a-și

gestiona propriile afaceri și de a lua propriile decizii în interesul comunităților locale pe care le reprezintă.

În România, un principiu constituțional cu impact asupra conceptului de autonomie locală îl reprezintă **colaborarea** și care este prevăzut în art. 123 alin.4 din Constituția României conform căruia "între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare" [2, p.21]. Prefectul "**reprezintă Executivul pe plan local. El nu este superior ierarhic primarilor, consiliilor locale, consiliilor județene sau președinților acestora**" [161, p.1].

Acest principiu are menirea de a **consolida principiul autonomiei locale**. În acest sens, cercetătoarea Apostol Tofan D. definește principiul autonomiei locale ca fiind "principiul fundamental al organizării administrativ-teritoriale a unui stat" [34, p.141].

Reamintim, în context, prevederi esențiale din Constituția Republicii Moldova și anume, prevederile art.112 alin.(2) conform cărora "consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe" [3, p.20]. De asemenea, începând cu anul 1994, prin Constituție a fost pus fundamentul edificării unui nou sistem administrativ de nivel local consolidat pe principiile de bază ale organizării și funcționării administrației publice locale: - autonomia locală; - descentralizarea serviciilor publice; - eligibilitatea autorităților publice locale; - consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit [3, p.11].

Literatura de specialitate din Republica Moldova, evidențiază aspectul potrivit căruia "autonomia locală este percepută ca o modalitate de integrare armonioasă a intereselor colectivităților locale cu interesele generale de ordin material, teritorial sau juridic ale statului. Numai pe acest temei, autorităților locale li se creează condițiile firești administrării și gestionării treburilor specifice colectivităților locale și numai în măsura în care acțiunile întreprinse de autorități corespund ordinii de drept care guvernează societatea, în ansamblul său" [171,p.134]. Autonomia locală trebuie exercitată în limitele impuse de cadrul normativ național de a cărui respectare se asigură, la nivel subordonat, reprezentantul guvernului în teritoriu.

Principiul autonomiei locale este consacrat expres la nivel European prin Carta Europeană a autonomiei locale [1,p.2], exprimând și promovând dreptul unităților administrative teritoriale de a-și satisface și realiza propriile nevoi fără amestecul autorităților publice centrale. Este motivul pentru care prefectul exercită doar controlul de legalitate asupra actelor administrative locale în România nu și controlul de oportunitate. Oportunitatea este atributul exclusiv al autorităților publice locale deliberative sau executive românești. Mai mult, prefectul nu poate anula direct actele administrative emise/adoptate de autoritățile publice locale pe care le consideră

ilegale, deoarece ar însemna ca autonomia locală să fie doar o iluzie. Prefectul poate cere doar instanței de contencios administrativ să anuleze actele ilegale constatate în urma exercitării activității de tutelă administrativă. În Republica Moldova, "controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate, în condițiile legii" [24, p. 4] autorităților publice locale de către stat, coexistând cu controlul administrativ, în subsidiar.

Autonomia locală, mai ales într-un stat unitar, nu poate fi concepută decât în anumite limite. Aceste limite sunt inerente, unele având o determinare economică obiectivă, iar altele fiind determinate de considerente politice. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale fiind chiar unul dintre acestea. De aici, legătura organică care trebuie să existe între autonomia locală și lege, între interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege. Așa se explică de ce în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie se află un reprezentant al statului, mai exact al executivului, cu rolul de a veghea asupra aplicării corecte a legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome în Republica Moldova.

S-a susținut constant că autonomia locală reprezintă un "principiu și un mod de organizare a administrației colectivităților locale, care nu poate fi implementat fără restructurarea întregului sistem al administrației publice. Pentru realizarea acestei restructurări sunt necesare, în primul rând, măsuri legislative care să o consacre, modificări de comportament și de mentalități ale agenților care le pun în aplicare, toate fiind bazate pe cunoașterea și interpretarea corectă asistemului și a rolurilor care revin agenților administrativi " [166, p.13].

În ambele state de referință din prezenta cercetare există bază legală pentru reglementarea principiului fundamental al administrației publice-autonomia locală precum și mecanismele de aplicare și respectare a acestuia pentru a crea cadrul necesar exercitării și valorificării în condiții democratice, fără limitări sau constrângeri centrale, pentru că esența acestui principiu constă în „dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii, așa cum cred ele de cuviință, fără amestecul puterii centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea, un sistem care implică autonomia” [147, p.286].

Relația dintre descentralizare și autonomie locală este redată în studiul realizat de Direcția studii și documentare legislativă din cadrul Camerei Deputaților din România în care se evidențiază că "autonomia locală și descentralizarea administrativă constituie principii fundamentale în organizarea statului la puterii, în edificarea statului de drept, în dezvoltarea democrației la toate nivelurile. Principiul autonomiei locale – dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și realiza

interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia - guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia” iar cu impact asupra prezentei cercetări, studiul opinează că **”prefectul constituie armătura administrativă a unui stat unitar, democratic, deconcentrat și descentralizat”** [73, p.4], opinie pe care o îmbrățișăm.

Autonomia locală ca principiu specific unui stat unitar a fost analizată în diverse publicații și lucrări științifice. De dată recentă, autorii Voicu B. și Șuta Șt. subliniau că, ”în general, doctrina de specialitate din țara noastră reflectă caracterul pur administrativ al autonomiei locale, negându-se orice dimensiune politică a acesteia. În realitate sub aspect politic în România, autonomia locală este reglementată ca o contrapondere la autoritățile centrale, fiind totodată veriga de bază a relației nemijlocite al cetățeanului cu statul. Faptul că autoritățile administrative ale colectivităților locale se constituie prin alegeri, în urma unor campanii electorale, în care candidații de pe listele de partid sau independenți își expun programul politic, le dă fără tăgadă, o coloratură politică de care trebuie să se țină seama în caracterizarea autonomiei locale” [154, p.100].

Polemica dezvoltată pe conceptul autonomiei locale privește analiza bazată pe caracterul administrativ al acesteia cu evidențierea dimensiunii politice iar clarificarea se finalizează cu o concluzie care reflectă o realitate actuală în sistemul administrativ românesc, în sensul în care ”în statele unitare autonomia locală are în principal o dimensiune preponderent administrativă și în subsidiar o dimensiune politică atenuată” [154, p.101]. Privită prin prisma activității reprezentantului guvernului în teritoriu, concluziacercetătorilor permite ”o echilibrare între activitatea autorităților guvernamentale și cea a organelor autonomiei locale, împiedicându-se abuzurile și arbitrariul” [154, p.101].

Autonomia locală a fost analizată prin prisma exercitării tutelei administrative a reprezentantului guvernului în teritoriu de către profesorul V. Mocanu care opina în sensul că ”orice control administrativ al activității autorităților administrației publice locale nu trebuie în mod normal să aibă în vedere decât a asigura respectul legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ poate, totuși, să cuprindă un control de oportunitate exercitat de autoritățile nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale. Controlul administrativ al colectivităților locale trebuie să fie exercitat respectând raportul între amploarea intervenției autorității care exercită controlul și importanța intereselor pe care ea înțelege a le proteja. Deasemenea, împotriva actelor de control de tutelă administrativă există posibilitatea acțiunii în contencios administrativ, în timp ce împotriva actelor de control ierarhic nu există o astfel de acțiune. O regulă importantă referitoare la

controlul administrativ al colectivităților locale are în vedere respectarea proporționalității intervenției autorității de control în raport cu importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le ocrotească, element care ține de aprecierile politice care se oficializează în fiecare stat” [124, p.356].

RGT este ținut să respecte autonomia locală și să colaboreze cu autoritățile administrației publice locale într-o manieră eficientă și constructivă, să coopereze cu APL în scopul realizării misiunilor proprii fiecărei entități pe competențele stabilite de legiuitor. Iată câteva aspecte relevante în privința corelării activității reprezentantului guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale:

► **respectarea competențelor locale** când RGT trebuie să respecte competențele și atribuțiile autorităților locale stabilite de lege. Aceasta înseamnă că trebuie să evite încălcarea autonomiei locale și să nu impună decizii care ar putea afecta în mod nejustificat autoritatea și responsabilitatea autorităților locale;

► **colaborare și consultare** potrivit cărora reprezentantul guvernului în teritoriu trebuie să promoveze o relație de colaborare și consultare cu autoritățile locale. Aceasta implică ascultarea și luarea în considerare a punctelor de vedere ale autorităților locale în procesul decizional și în implementarea politicilor și programelor guvernamentale în teritoriu;

► **coordonarea și supervizarea** conform cărora RGT are atribuția de a coordona și superviza activitățile autorităților locale pentru a se asigura de respectarea legii și a politicilor guvernamentale. Totuși, aceasta trebuie făcută într-un mod care să nu restricționeze excesiv autonomia și libertatea de acțiune a autorităților locale.

Un element de noutate și care se cuvine a fi analizat îl reprezintă rolul prefectului ulterior constituirii consiliilor locale în viziunea noului Cod administrativ din România, când legiuitorul a oferit RGT competența de a constata îndeplinirea/neîndeplinirea condițiilor legale de constituire a autorității deliberative, prin ordin de prefect. Spre deosebire de vechea reglementare când prefectul era implicat anterior constituirii consiliilor locale, prin convocarea consilierilor locali la ședința de constituire, în prezent, Codul administrativ întărește rolul prefectului în finalizarea procesului postelectoral. Deși au fost opinii în sensul încălcării principiului autonomiei locale prin extinderea competenței prefectului în raport cu autoritățile publice locale în procedura de atestare a legalității constituirii consiliilor locale [164, p.4], apreciem ca fiind extrem de optimă și satisfăcătoare noua măsură reglementată prin Codul administrativ întrucât, ulterior alegerilor locale din anul 2020, intervenția prefectului a determinat o sincronizare perfectă între autoritățile administrației publice locale, instanțele de judecată (cu rol în validarea mandatelor aleșilor locali) și prefect, în vederea obținerii statutului de legal constituit al consiliului local. Grație coordonării

și implicării prefectului în această nouă procedură s-au generat rezultate imediate, în conformitate cu prevederile legale și, în acest mod, s-a fluidizat procedura de constituire.

► **controlul legalității actelor administrative** este responsabilitatea principală a RGT fiind însărcinat de însăși legiuitorul constituant cu această atribuție. Controlul legalității are ca scop asigurarea respectării legii și a interesului public, dar trebuie să fie exercitat în mod echilibrat și să nu devină un mijloc de subminare a autonomiei locale;

► **rezolvarea conflictelor** în cazul apariției unor conflicte este important ca acestea să fie soluționate în conformitate cu legea și prin intermediul procedurilor legale;

► **medierea și dialogul** sunt mijloace recomandate pentru rezolvarea pașnică a divergențelor și promovarea autonomiei locale.

Se cuvine să menționăm, în context, aspectul potrivit căruia conceptul de tutelă administrativă se aplică numai în domeniul administrației publice și are ca scop principal protejarea intereselor și drepturilor tutelatului și asigurării bunei funcționări a activităților acestuia. Din această perspectivă, tutela administrativă exercitată de RGT poate fi privită ca o cenzură impusă autorităților administrației publice locale în vederea salvagărdării legalității și ocrotiri interesului public, o veritabilă excepție legală de la principiul autonomiei locale.

Cu toate acestea, prin exercitarea tutelei de către RGT, autonomia locală nu este afectată în conținut. Se dirijează doar modalitatea de reglementare la nivel local a diverselor probleme specifice comunităților, în conformitate cu cadrul normativ național. RGT nu intervine în aprecierea oportunității inițierii unui act administrativ local pentru a se califica drept imixtiune în treburile locale, afectând în acest mod autonomia locală. Intervenția RGT este exterioară și consecutivă inițierii actului administrativ local.

Reprezentantul guvernului în teritoriu, prin acțiunile sale, în cazul în care constată, o ilegalitate, nu contestă modalitatea de autogovernare locală transpusă în actul administrativ local ci doar nesupunerea sau neconformitatea cu cadrul normativ național. Privită prin această dimensiune, **autonomia locală coexistă cu legalitatea**, își consolidează esența prin puterea de a acționa în limitele legii atestată de RGT. Lipsa legalității poate echivala cu lipsa autonomiei locale ceea ce implică o reglementare în afara cadrului legal cu ignorarea interesului național.

Putem concluziona, în sensul în care corelarea activității reprezentantului guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale implică:

- respectarea competențelor locale ale autorităților administrației publice locale;
- autonomia locală ca formă de gestiune proprie administrativă concertizată în acte administrative locale, vor face obiectul tutelei administrative a reprezentantului guvernului în teritoriu însă, nu pentru a o limita, ci din contră, pentru a o consolida;

- colaborarea, consultarea, coordonarea și supervizarea în conformitate cu legea și respectarea dreptului autorităților locale de a-și gestiona afacerile proprii în interesul comunității pe care o reprezintă.

1.4 Concluzii la capitolul 1

1. Studiarea problemei instituirii funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu prezintă interes din perspectiva științei administrației, dreptului constituțional și administrativ, dar și pentru cercetătorii preocupați de domeniul altor științe sociale. Reprezentantul guvernului în teritoriu nu este doar un titlu, dar mai mult decât atât- este o funcție responsabilă social la care este atașată un întreg sistem de resurse umane și materiale în vederea respectării legalității actelor administrative locale.

2. La baza investigării subiectului abordat în prezenta cercetare au stat studii fundamentale în domeniul statului și dreptului, lucrări ale fondatorilor științei administrației, publicații ale cercetătorilor și profesorilor contemporani din România, Republica Moldova și din străinătate. Bibliografia folosită în realizarea prezentului studiu relevă o preocupare permanentă a cercetătorilor autohtoni cât și a celor din străinătate în ceea ce privește reprezentantul guvernului în teritoriu în special pe dimensiunea statutului acestuia și a atribuției de verificare a legalității actelor administrative locale. Acest aspect determină necesitatea și actualitatea prezentei cercetări, pentru o definiție clară a rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative locale.

3. Cercetarea este realizată conform principiilor și metodelor științifice generale, speciale și teoretice. Cadrul metodologic specific cercetării în domeniul științelor administrative a permis explicarea rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova în privința atestării calității actelor administrative locale cu evidențierea legalității.

4. Cadrul conceptual și documentarea cu repere teoretico-metodologice ale reprezentantului guvernului în teritoriu vor servi ca puncte de reper și pentru compararea cu sistemul administrativ din România și Republica Moldova în privința verificării de legalitate asupra actelor administrative locale.

5. Cercetarea activității de verificare a legalității actelor administrative locale exercitată de reprezentantul guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale vine să evidențieze consolidarea autonomiei locale ca principiu fundamental al statului de drept. Autonomia locală coexistă cu legalitatea pentru a consolida atât stilul democratic de administrare al unui stat cât și disciplina juridică de respectat la nivel local cu implicații generate la nivel național.

2. DIMENSIUNEA EVOLUTIVĂ, NORMATIVĂ ȘI FUNCȚIONALĂ A REPREZENTANTULUI GUVERNULUI ÎN TERITORIU

2.1. Evoluția reprezentantului guvernului în teritoriu în țările europene

Reprezentantul guvernului în teritoriu este o parte componentă a sistemului administrației publice, care și-a găsit consacrară legislativă expresă în epoca modernă. Evoluția RGT este legată și de antichitate așa cum o înfățișează unii autori [137, p.575] când termenul de prefect se evidențiază cu o multitudine de forme cu competențe diverse atribuite acestora, de la militarizarea funcției până la atribuții în domeniul juridic, administrativ și social.

Redăm mai-jos, o diversitate de forme ale funcției de prefect din Roma antică [74, p.22], precum și competențele specifice acestora.

Forma funcției	Competențe specifice
Praefectus praetorio (prefectul pretoriului)	Comandant al găzii unui general, aprovizionarea trupelor, prezidează consiliul imperial în absența împăratului, au jurisdicție penală și civilă
Praefectus aerarii militaris (prefectul casei militare)	Administrarea tezaurului militar
Praefectus aerarii Saturni (prefectul tezaurului public)	Administrarea tezaurului public
Praefectus Urbi (prefectul orașului)	Înlocuiau consulii Romei, conduceau poliția Romei realizând reglementarea circulației, organizarea jocurilor și supravegherea asociațiilor
Praefectus Aegypti (prefectul Egiptului)	Governarea domeniului privat imperial Egipt, delegat temporar al împăratului în Egipt
Praefectus pro duoviris (prefect în locul duovirilor)	Înlocuiau magistrații supremi din oraș
Praefectus civitatis (prefect al cetății)	Deținător de funcții administrative superioare, administrator militar sau guvernator al unei regiuni nou cucerite de la granițele Imperiului Roman înainte de a deveni provincie romană
Praefectus annonae (prefectul aprovizionării)	Aprovizionarea Romei cu alimentele necesare, jurisdicție civilă și penală în limitele competențelor, drept special de poliție asupra organizațiilor alimentare
Praefectus alimentorum (prefectul instituției alimentare)	Conduce districtele instituției alimenta

Figura 2.1

Formele și competențele prefectului în Roma antică

Sursa:elaborat de autoare în baza lucrării: *Analiza privind evoluția istorică a termenului de prefect și numeroasele forme de exercitare a funcției în timp* [159,p.14-19], accesat la data de 15.05.2024, disponibil la: <https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materiale/Analiza1.pdf>

Majoritatea doctrinei administrative admite însă că, prefectul este o "creație napoleoniană" [139, p.362], ea luând naștere încă de la Marea Revoluție Franceză.

În **Franța** funcția de prefect a luat naștere în perioada revoluției franceze, mai precis în anul 1800 ca urmare a reformei esențiale a sistemului administrativ prin care se dorea centralizarea și uniformizarea administrației în întreaga țară. Apare astfel legea de înființare a prefecturilor în fiecare departament al Franței. Prin aceeași lege din 28 pluvioze, anul VIII (17 februarie 1800) se reglementa și modalitatea de numire a prefectilor precum și principala responsabilitate a acestora de a reprezenta autoritatea executivă a statului în respectivul departament, contribuind astfel la renașterea legăturii între stat și națiune. Prefectul era subordonat guvernului central, exercitându-și competențele administrative, de poliție, de gestionare a situațiilor de urgență și de coordonare a serviciilor publice în limitele unui anumit teritoriu.

Într-o instrucțiune din 21 ventôse an VIII (12 martie 1800), ministrul de interne al vremii, Lucien Bonaparte, explică rolul prefectilor arătând că "atribuțiile prefectului se înmulțesc. Prefecții se vor îngriji de tot ce tine de averea publică, de prosperitate națională, în restul administrațiilor astfel încât influența prefectului asupra lucrărilor să fie de așa natură încât în câteva luni călătorul, în timp ce vă străbate departamentul, va afirma cu o dulce emoție: aici administrează un om bun. Generația primilor prefecti a avut așadar multe de făcut. Primii prefecti erau și ei relativ tineri... sub 42 de ani, în timp ce prefecții în 1810 vor avea o medie de 48 de ani, dar mulți au îmbătrânit în funcție. Născută sub Ludovic al XV-lea, generația care a preluat conducerea Franței, în zorii Consulatului, avea deci treizeci de ani la începutul Revoluției, adică vârsta ideală pentru a participa activ la toate evenimente care au avut loc în deceniul revoluționar" [165,p.4].

Prima prefectură a fost stabilită în orașul Bourges, prefectura departamentului Cher, poziționat în regiunea Centre-Val de Loire din Franța. Bourges a fost un important centru comercial în perioada medievală fiind situat în centrul țării. Ulterior, fiecare departament a avut propria prefectură astfel încât astăzi, fiecare din cele 101 departamente ale Franței are un prefect care conduce întreaga administrație departamentală și reprezintă Guvernul în teritoriu.

Primii 97 de prefecti au fost numiți de Bonaparte, 11 ventôse anul VIII (2 martie 1800) rămânând doar departamentul Seine-et-Marne vacant."Sub Consulat și Imperiu, numărul prefectilor a ajuns la 306" [103,p.11]. Nu toți cei nominalizați au acceptat această responsabilitate reținându-se că "aceste refuzuri sugerează că sarcina pare grea și dificultățile numeroase pentru cei nou promovați. Nu ne grăbim să devenim prefect în 1800" [165, p.8]. Cerințele guvernului francez au fost în sensul în care candidații la funcția de prefect să fie oameni educați, cinstiți, înțelepți, stimați, harnici, fermi, cu experiență în economie și mai ales în administrație.

"Crearea de prefecți este unul dintre primele răspunsuri la falimentul statului. Consulatul încredințează însă această misiune de menținere a ordinii unui funcționar public și nu unui militar. Revenirea la pace începe cu restabilirea încrederii. În această perspectivă, prefectul este responsabil de reformarea unui „spirit public”, cum se spunea atunci" [103, p.8].

Este esențial de remarcat în acest context, originalitatea statului francez în responsabilitatea încredințată unui nivel apropiat al administrației publice de cetățean și anume departamentului, a cărui jurisdicție se apropie cel mai mult de aria geografică a beneficiarilor funcției de prefect, model ce avea să fie preluat de majoritatea statelor europene și nu numai.

În evoluția sa, rolul funcției de prefect în Franța s-a modificat prin extinderea atribuțiilor încuviințate acestei funcții reușind să se adapteze schimbărilor politice și administrative generate de diverse regimuri, cele mai importante schimbări producându-se în perioada domniei lui Napoleon Bonaparte (de unde și opinia potrivit căreia funcția de prefect este o creație napoleoniană) sau cele din timpul celei de-a cincea Republici Franceze.

Relevante pentru perioada napoleoniană sunt cele trei aspecte ale rolului administrativ al prefectului acelor vremuri. Astfel, "primul aspect al atribuțiilor lor este într-adevăr de natură administrativă. Misiunea principală a prefecților este de a restabili autoritatea statului în provincii. În primul rând, prefecții trebuie să organizeze ridicarea recruților, conform legii Jourdan, adoptată în 1798, dar foarte prost aplicată de atunci. Cu toate acestea, în martie 1800, Bonaparte se pregătea să plece în fruntea armatei sale în Italia. Campania care s-a deschis a fost decisivă, de unde primatul acordat acestei misiuni a prefecților, până la punctul în care ministrul de război a reiterat această cerință în fața lipsei de efect a primelor măsuri luate. Prefectul este deci prim-antreprenorul pentru legăturile de oameni, dar este responsabil și de rechizițiile necesare bunului mers al armatelor. Dar nu există stat puternic fără finanțe sănătoase, motiv pentru care a doua prioritate a prefecților constă în „restituirea promptă a contribuțiilor”. Chiar înainte de crearea unei administrații fiscale, aceștia sunt responsabili pentru restabilirea ordinii în colectarea impozitelor. În cele din urmă, a treia prioritate este menținerea ordinii. Prefectul trebuie să impună o „ordine severă”. Cu toate acestea, în primii ani, are un buget mic pentru a îndeplini această misiune" [118, p.265].

Un alt rol determinant atribuit prefectului lui Bonaparte a fost cel privitor la asigurarea fericirii poporului francez putând fi înțeles atât printr-o prosperitate economică a nației cât și prin liniștea aferentă realizării atribuției de ordine publică. Și contribuția la reconstrucția Bisericilor a fost în sarcina prefecților imperiului. Cea mai importantă misiune a prefectului rămâne cea de asigurare a supraviețuirii statului, după "o revoluție oribilă" [118, p.41].

Dacă structura administrativă a Franței a fost constantă cel puțin în privința departamentelor, puterea, rolul și atribuțiile prefectului au fost variate în funcție de specificul fiecărui moment istoric și politic al Franței. În context, printre cele mai semnificative studii consacrate administrației în Franța o reprezintă lucrarea "*Droit administratif*" [153, p.55] semnată de Georges Vedel și Pierre Delvolle, la răscrucea constituțională dintre vechi și nou, în care activitatea administrației publice are în vedere tradiția constituțională franceză (1789-1958) când administrația era privită prin prisma puterii executive cât și Constituția din 1958 care are un puternic caracter de noutate cel puțin în privința administrației. Deasemenea, afirmă Rivero că "administrația trebuie privită distinct de acțiunile particularilor sau de alte forme de activitate publică care nu sunt altceva decât puterile în stat"[139, p.34].

Cu referire strictă la dobândirea funcției de prefect în Franța, funcție care reprezintă, în continuare, o importantă poziție guvernamentală în cadrul administrației publice franceze, subliniem cerința referitoare la experiența în administrația publică, mai exact o vastă experiență necesară pentru accesarea în funcția de prefect francez, experiență care poate fi dobândită atât prin ocuparea unor funcții în administrația centrală cât și în administrația locală. Ministerul Afacerilor Interne francez organizează concurs pentru ocuparea postului de prefect, cu evaluări și probe specifice la care pot participa atât funcționarii publici cât și candidați din afara administrației publice, însă se va testa cu prioritate experiența și competențele din administrația publică. Prin urmare, ocuparea postului de prefect în Franța se face prin concurs. După obținerea funcției de prefect, pentru dobândirea de cunoștințe și abilități necesare funcției sunt necesare cursuri de formare suplimentare.

Prefectul francez până la reforma din anul 1982 nu era doar un reprezentant al guvernului, ci și o autoritate executivă a consiliului departamental. După reforma administrativă din anul 1982, prefectul în Franța este calificat drept comisar al Republicii, el fiind numit prin decret al Consiliului de Miniștri semnat de Președintele Republicii. În doctrină se apreciază că, în sistemul francez, prefectul îndeplinește următoarele funcții: reprezentant al statului; reprezentant al guvernului; autoritate de administrație generală și șeful serviciilor statului din departament. Una din problemele care se ridică în mai multe țări privește rolul acestui reprezentant al Statului în calitate de coordonator al serviciilor diferitelor ministere. Ne putem întreba dacă el este de fapt un reprezentant al Ministerului de Interne, sau dacă este mai degrabă un reprezentant al guvernului, în ansamblul său, sau al Primului-ministru.

Ceea ce ține de esența funcției o reprezintă rolul RGT de a exercita controlul de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale. Se evidențiază rolul de a veghea permanent și autentic asupra aplicării corecte a cadrului normativ național de către autoritățile

administrației publice locale în sarcina reprezentantului executivului central în teritoriu, constituindu-se astfel o autoritate de supraveghere a legalității mai apropiată de cetățean, la nivel administrativ intermediar între central și local.

Conceptul de tutela administrativă este de inspirație franceză și reprezintă o instituție determinantă în realizarea prerogativelor reprezentantului guvernului în teritoriu. Momentul de referință al acestei instituții de drept administrativ îl reprezintă reforma administrativă franceză din anul 1982 când s-a renunțat la controlul *a priori* privitor la oportunitatea adoptării sau emiterii actelor administrative locale punându-se accent doar pe controlul *a posteriori* și doar pe legalitatea actelor locale. Anularea actelor colectivităților locale este atributul instanței administrative sesizate de către prefect ca urmare a exercitării controlului de legalitate. Autorul M. Diaconu precizează că "în cadrul oricărei societăți, controlul judecătoresc asupra executării întocmai a legii de către organele administrației publice este, prin esență, o condiție necesară și importantă pentru consolidarea ordinii de drept" [112, p.214]. Reglementarea tutelei administrative a făcut obiectul interesului legiuitorului constituant francez prin care s-a atribuit prefectului abilitatea de bază a controlului administrativ.

În mod selectiv și succint, analiza instituției verificării de legalitate a reprezentantului executivului în teritoriu va viza statele unde aceasta cunoaște o diversitate în exercitare și o anumită expresivitate în denumire [93,p.54] pentru o mai bună încadrare și cunoaștere a acestei instituții.

Cu referință la acest concept, în Franța controlul administrativ al prefectului cunoaște două perioade importante în evoluție, separate de reforma administrativă franceză din anul 1982, anterioară și posterioară anului de referință. Până la reformă, prefectul era atât reprezentant al guvernului cât și autoritate executivă a sistemului departamental iar controlul administrativ avea un caracter extins, realizându-se un control *a priori* cu privire la oportunitatea adoptării actelor administrative locale precum și un control *a posteriori* cu privire la legalitatea actelor locale. În anul 1982, Franța instituie la nivel legislativ tutela jurisdicțională asupra actelor, înlocuind doar denumirea de tutelă administrativă, instituția în sine menținându-se în gândirea inițială a legiuitorului francez. Ulterior reformei, prefectul francez exercită doar verificarea legalității *a posteriori* a actelor locale, renunțându-se la verificarea de oportunitate.

Ca regulă, natura controlului de legalitate exercitat de reprezentantul guvernului în teritoriu, în majoritatea sistemele de drept european, este un control *a posteriori*, ulterior emiterii sau adoptării actelor administrative locale, controlul *a priori* constituind astfel excepția.

Revenind la sistemul francez, în prezent, prefectul de departament "veghează la aplicarea normelor de drept, a reglementărilor și la garantarea libertăților publice. Totodată, asigură

organizarea alegerilor europene, naționale și locale, precum și a referendumurilor... se ocupă de controlul legalității și de controlul bugetar al actelor" [176, p.3].

Constituția actuală a republicii franceze prevede în art.13 că "prefecții sunt numiți în cadrul Consiliului de miniștri" pentru ca mai apoi, în art. 72 alin.6 să enumere sarcinile reprezentantului statului și anume "interesele naționale, controlul administrativ și respectarea legilor în cadrul colectivităților teritoriale ale Republicii" [176, p.28]. Temenul folosit în prezent pentru exercitarea controlului de legalitate al prefectului este generic intitulat control administrativ renunțându-se la denumirea de tutelă administrativă de la revizuirea Constituției franceze din 1946 cu mult timp înaintea elaborării proiectului propus de Conferința permanentă a autorităților locale și regionale din Europa la data de 15 octombrie 1985 a Cărtii Europene a Autonomiei Locale motiv pentru care putem aprecia pioneratul sistemului administrativ francez în calificarea și utilizarea expresiei de control administrativ al prefectului.

În sistemul piramidal normativ, dând eficiență principiului supremației Constituției s-a adoptat în Franța, Decretului nr.64-250 din 14 martie 1964 privind atribuțiile prefectilor, organizarea serviciilor de stat în departamente și descentralizarea administrativă în care se prevedea că "în condițiile stabilite de legi și reglementări, prefectul exercită supravegherea și *controlul administrativ* al comunităților locale, precum și al unităților și organizațiilor publice a căror acțiune nu depășește cadrul departamentului" [192, p.13], realizându-se astfel corelarea dispozițiilor constituționale revizuite cu prevederile decretului amintit. Cât privește calitatea de reprezentant al guvernului în Franța, unde funcția rămâne importantă și prestigioasă, prefecții întâmpină dificultăți pentru a-și impune autoritatea asupra directorilor serviciilor exterioare ale ministerelor.

Trebuie menționată și organizarea administrativ teritorială a Franței în unități teritoriale cu rang diferit (regiuni, departamente, comune, teritorii de peste mări) prezentând importanță în analiza noastră regiunile care la rândul lor se divid în departamente astfel încât prefectul de regiune [193,p.1] este superior ierarhic prefectului de departament. În România organizarea în unități administrativ teritoriale comportă o distribuție egală în numirea prefecților la nivel de județ cu o singură excepție și anume, prefectul municipiului București, neexistând subordonare față de un prefect regional motivat și de lipsa unei structuri distincte constând într-o regiune, deși factorul politic din România a dorit inițierea unei modificări administrativ teritoriale însă fără rezultat. Prin urmare, modul de divizare administrativ-teritorială a unui stat impune o regândire a funcțiilor teritoriale ale executivului central pentru satisfacerea nevoilor de apropiere față de cetățean.

"În cea mai mare parte a țărilor Uniunii Europene, există la nivel local reprezentanți ai statului, care exercită cel mai adesea funcții de poliție administrativă, de administrație generală și

de control al actelor" [85, p.19]. Denumirea reprezentanților este determinată, majoritar de structura administrativ-teritorială a statului, astfel "în Belgia, este vorba de Guvernatorul de provincie; în Germania, este vorba de consilierul de Land; în Grecia, Italia și Franța ne referim la prefect (și subprefect); în Spania, vorbim de Guvernatorul civil; în Luxemburg, de Comisarul de district" [85, p.27].

În majoritatea acestor țări reprezentantul statului are și rolul de a coordona serviciile publice oferite în teritoriu de diferite ministere, în altele acest rol revine unui reprezentant al Ministerului de Interne (de exemplu, în Danemarca), în altele unui reprezentant al guvernului (de exemplu, în Grecia) iar în altele unui reprezentant al Primului-ministru. Există diferențe de la o țară la alta, atât sub aspectul competenței, al mijloacelor de care dispune dar și al prestigiului de care se bucură acesta, după cum și în Franța, țara de origine a funcției, au existat variații de-a lungul timpului, în ce privește rolul și puterile prefectului. Practic, nuanțările privesc calitatea celor care împuternicesc, în speță reprezentantul este al Ministerului de Interne sau al guvernului inclusiv al Primului-ministru. "Prima ipoteză se aplică în Landurile germane, în Luxemburg, în Portugalia, în practică, în Italia, iar până în 1992 și în Belgia. A doua ipoteză este aplicabilă în Grecia, Spania, Franța și Olanda" [84, p.45]. Se alătură acestor state în care reprezentantul în teritoriu este al guvernului și România precum și Republica Moldova.

"După cum se pune accentul pe aspectul politic al funcției sau pe aspectul administrativ, statutul său poate fi interpretat în două sensuri opuse. Dar, în practică, cele două aspecte coexistă și sunt în egală măsură esențiale; a trebuit să se ajungă la un compromis. Există deci un corp prefectoral, în care se poate face carieră, fiind vorba despre partea caracterizată prin stabilitate, dar garanțiile de carieră sunt reduse pentru a lăsa guvernului o marjă de libertate cu privire la reprezentanții săi direcți" [85,p.29].

În **Austria**, stat federal, la nivelul *districtului*, circumscripție administrativ-teritorială ce reprezintă un nivel de deconcentrare atât pentru land, cât și pentru federație, funcționează *prefectura*, organ al landului și al federației care îndeplinește atribuțiile administrative ale acestora și supraveghează activitatea administrațiilor comunale. *Prefectul*, numit de șeful guvernului landului, reprezintă landul și federația și exercită un *control administrativ de legalitate, a posteriori*, asupra actelor autorităților comunale.

Un exemplu elocvent îl prezintă **Germania** unde *controlul administrativ asupra actelor arondismentului* este exercitat de un organ intermediar deconcentrat al Landului, aflat în subordinea directă a ministrului de interne al landului.

Este demn de subliniat, în acest context, modelul diversificat și generos al Germaniei în exprimarea opiniilor referitoare la conceptul de administrație, cu multitudinea activităților pe care

le presupune, inclusiv cea a reprezentantului statului, ceea ce nu poate conduce la un model standard al conceptului. Pentru O. Mayer, administrația este "activitatea statului pentru realizarea obiectivelor sale în interiorul sistemului sau juridic, cu excepția puterii juridice" [173, p.3]. Succesorul său E. Forsthoff susținea că și în Germania, "teoria dreptului administrativ s-a lovit de un grav obstacol care este definirea și cercetarea obiectului său-administrația" [178, p.35] în sensul în care, complexitatea și multitudinea activităților care se circumscriu noțiunii de administrație fac imposibilă formularea unui concept unic de definire a administrației, concluzionând că administrația "se lasă descrisă, dar nu definită" [178, p.35]. În context, Codul administrativ al Republicii Moldova este inspirat din legislația germană, mai exact din două acte normative naționale, respectiv *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Legea privind procedura administrativă) [167, p.2] și *Verwaltungsgerichtsordnung* (Codul Tribunalului administrativ) [158, p.2], un set de reguli cu compoziție eterogenă în reglementare, în sensul existenței, în sistem hibrid, atât a normelor de drept material cât și a celor de drept procedural.

Germania fiind un stat federal [169, p.5], împărțit în landuri (țări ale federației) autonomia locală din punct de vedere legal este extinsă la acest nivel teritorial conform art.28 din Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania [177, p.7] motiv pentru care se supun controlului de legalitate exercitat de Guvernul central federal. Controlul federal se extinde și asupra oportunității executării legilor de către landuri. De menționat și aspectul potrivit căruia fiecare land își are propria Constituție, în plus față de Constituția Germaniei [177, p.3]. Reprezentantul federației care exercită funcția de tutelă administrativă la nivelul landului poartă denumirea de consilier de land. La nivel de regiune a landului, Guvernul landului are câte un reprezentant cu competențe în exercitarea activității administrative.

Cu caracter special față de tiparul european al divizării administrativ teritoriale a unui stat este **Polonia** cu teritoriu împărțit în voievodate, districte și comune încă din anul 1999. Această împărțire teritorială a determinat și denumirea reprezentantului guvernului în teritoriu și anume voievodul care este numit de primul ministru la propunerea ministrului afacerilor interne și care exercită controlul de legalitate al actelor autorităților administrativ teritoriale locale. Acest tip de control urmărește ca actele administrative să fie emise cu respectarea competenței materiale și a competenței teritoriale, în condițiile și la termenele expres prevăzute de actele normative care reglementează domeniul de activitate ce face obiectul măsurii adoptate de autoritatea administrației publice locale. Dacă voievodul consideră că actele emise sau adoptate de autoritățile locale încalcă prevederile legii, poate cere, în instanță, anularea acestora.

În **Italia**, figura prefectului a fost concepută de statul italian într-un sistem piramidal-ierarhic de organizare a puterilor locale, care îl reflectă pe cel francez [188, p. 1]. Astfel, prefectul

capitalei regionale conduce biroul teritorial guvernamental și coordonează prefectii provinciilor fără a exista un raport de subordonare ierarhică între prefectul regional și prefectul provinciei. Decretul legislativ nr.139 din 19 mai 2000 reglementează activitatea prefectului cu rol în armonizare socială, ordine și siguranță publică, gestionarea situațiilor de urgență precum și calitatea acestuia de a asigura legătura între administrația centrală și comunitățile locale. Legislativul italian a reglementat, în materia controlului legalității actelor administrative, o instituție cu caracter special și anume excepția de nelegalitate prin care persoanele vătămate pot să promoveze direct acțiune în instanță pentru anularea actului administrativ și repararea prejudiciului suferit.

În **Bulgaria**, reprezentantul guvernului în teritoriu este guvernatorul regional numit de Consiliul de Miniștri conform Constituției Bulgariei din 1991. Guvernatorul regional are puterea de a revoca direct actele ilegale ale primarilor de municipii. Spre deosebire de România și Republica Moldova, este singurul stat identificat cu acest beneficiu acordat guvernatorului regional în calitate sa de reprezentant al guvernului în teritoriu și anume de a ataca direct actele constatate a fi ilegale, ceea ce, potrivit legislației și doctrinei din ambele state de referință din prezenta cercetare, ar reprezenta o atingere gravă adusă principiului autonomiei locale.

În **Grecia**, există un organ colegial consultativ numit Consiliul regional compus din prefectii departamentelor din regiune, din reprezentanți ai camerelor profesionale și un reprezentant al administrației locale în special al orașelor și comunelor. "Secretarul general al regiunii este numit de Guvern și este subordonat ierarhic ministrului de Interne, dar și fiecărui ministru ale cărui competențe le exercită. El are un rol politic și administrativ, fiind reprezentantul guvernului în regiune și având responsabilitate pentru implementarea politicii guvernamentale în domeniile care privesc regiunea" [85, p.54]. Regiunea în Grecia reprezintă o circumscripție administrativă a statului dar și o unitate administrativ teritorială în timp ce, departamentul reprezintă administrația publică de nivel intermediar.

Prevederile constituționale elene evidențiază rolul statului în exercitarea controlului de tutelă asupra organelor administrației locale, care poartă exclusiv asupra legalității actelor adoptate și care nu va putea împiedica inițiativa și libertatea de acțiune a acestora. Controlul de legalitate se exercită astfel cum este prevăzut prin legea specială. Procedura în fața instanțelor de judecată în privința controlului actelor administrative are în vedere atât aspectele procedurale, cât și cele de fond a actelor administrative locale. Competența instanțelor de judecată în primă instanță este diferită în funcție de importanța actelor atacate, respectiv Curtea administrativă de primă instanță sau deapel, ori nemijlocit Consiliului de Stat. Consiliul de Stat exercită, de regulă, aldoilea grad de jurisdicție. În Grecia, instanțele administrative realizează un control de legalitate, iar nu de

oportunitate asupra actelor administrative. Practic, se analizează conformitatea cu legile naționale și Constituția elenă. Asemănător instanțelor de contencios administrativ din România și Republica Moldova, instanțele administrative elene pot anula un act administrativ, chiar și pentru exces de putere.

În **Luxemburg**, Marele-Duce numește comisarul de district, un funcționar de stat subordonat ministrului de interne cu rol în controlul administrațiilor comunale rezultat din prerogativa ministrului de interne și a guvernului de a supraveghea administrațiilor comunale, cu excepția orașului Luxemburg. Atribuțiile reprezentantului guvernului în teritoriu constau în menținerea ordinii și siguranței publice alături de urmărirea executării legilor și a regulamentelor generale și comunale precum și executarea instrucțiunilor membrilor guvernului .

În **Portugalia**, guvernatorul civil de district este numit de Guvern, în consiliul de miniștri. Guvernatorul civil de district este reprezentantul guvernului în teritoriu având prerogativele autorității de tutelă. Atribuțiile guvernatorului constau în special, în exercitarea competențelor delegate de ministrul de interne precum și atribuții specifice funcției de poliție și de reglementare.

Constituția portugheză prevede că exercitarea funcțiilor administrative este responsabilitatea guvernului , cel mai înalt organ al Administrației de Stat însărcinat să direcționeze serviciile și activitatea administrației directe a statului, civilă și militară precum și supravegherea administrației locale. Descentralizarea nu este un principiu absolut în Portugalia. Ea se exercită în anumite limite stabilite de Constituție, în sensul că o lege specială va reglementa formele descentralizării adecvate comunităților locale fără a afecta unitatea de acțiune a administrației publice și puterea de supraveghere a organelor competente, iar pe de altă parte, puterea de tutelă a administrației de stat va fi exercitată fără a pune în pericol unitate de acțiune a administrației prin autoritățile locale. În Portugalia, tutela constă în verificarea respectării legii de către organele administrației publice locale care nu se diferențiază de esența tutelei administrative din România sau din Republica Moldova.

Specific Portugaliei este sistemul de clasificare a formelor pe care o poate îmbrăca tutela, aceea supravegherea administrativă care constă în ansamblul puterilor de intervenție ale statului, respectiv:

- "tutela integrativă – prin care sunt autorizate sau aprobate actele efectuate de anumite entități;
- tutela de supraveghere - care consta in puterea de a supraveghea organele, serviciile, documentele și conturile entității protejate;
- tutela sancționatorie – care se traduce prin puterea de a aplica sancțiuni pentru neregulile depistate în sfera tutelei inspective;
- tutela revocatorie - care constă în revocarea actelor practicate de entitatea protejată;

- tutela substitutivă - care conduce înapoi la acțiunile entității tutelare în omisiuni ale entității protejate.

De fapt, nu toate aceste modalități sunt aplicabile autorităților locale, și anume sancționare, revocare și substitutivă" [162, p.228].

În contextul analizei privind evoluția reprezentantului guvernului în țările europene, se cuvine să ne ancorăm în realitatea spațiului european în care Carta Europeană a Autonomiei Locale reprezintă un document de referință pentru administrațiile naționale dar și pentru reprezentantul guvernului în teritoriu, mai exact art. 8 intitulat "Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale" conform căruia reprezentantul guvernului trebuie să aibă în vedere limitele exercitării tutelei administrative după cum urmează: "Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu poate fi exercitat decât în formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege. Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu trebuie să privească, în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ poate totuși să includă un control de oportunitate, exercitat de către autoritățile ierarhic superioare, în ceea ce privește sarcinile a căror executare este delegată administrației publice locale. Controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze" [1, p.26].

Însărcinarea esențială a reprezentantului guvernului în teritoriu, în statele democratice este indiscutabilă și anume reprezentativitatea executivului central, integral sau parțial, prin care se realizează autoritatea acestuia în teritoriu, iar componenta principală a rolului reprezentativ constă în verificarea legalității actelor administrative locale. Este o competență teritorială deplină acordată reprezentantului guvernului în teritoriu fără a comporta limitări sau imixțiuni de la autoritatea ierarhică superioară.

Într-o comparație, ușor extinsă, cu privire la conceptul de tutelă administrativă la nivel Uniunii Europene subliniem aspectul potrivit căruia nu există reglementat și explicit definit acest concept al tutelei administrative a RGT. Există însă, o instituție a Uniunii Europene cu funcții similare celor ale tutorilor administrativi naționali și anume, Comisia Europeană cu rol în asigurarea respectării regulilor și coordonării activităților în cadrul Uniunii Europene. Comisia Europeană este organul executiv al Uniunii Europene și are rolul de a implementa politica, de a supraveghea aplicarea legislației UE și de a reprezenta interesele Uniunii Europene pe plan internațional. Comisia Europeană acționează ca un fel de „tutore administrativ” pentru statele membre cu rol important în monitorizarea respectării regulilor și politicilor europene.

Reglementările privind evoluția reprezentantului guvernului în teritoriu în țările europene prin evidențierea experiențelor proprii acestor state în problema de cercetare, poate aduce beneficii reale atât României cât și Republicii Moldova în special, în procesul de reformare a administrației publice locale prin armonizarea propriilor legislații la standardele europene ținând cont de practicile autohtone analizate.

2.2. Originea și esența reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova

Originea unei funcții de tradiție din sistemul administrativ reprezintă un demers complicat într-un areal teritorial extins cu multiple nuanțe de conținut, în plan politic și legislativ. Există totuși o constantă în analiză, în sensul în care reprezentantului guvernului în evoluția sa, i-au fost atribuite sarcini cu un puternic caracter decizional, unice la nivel teritorial, ceea ce a contribuit la întărirea rolului de reprezentant al puterii executive centrale, indiferent de denumirea atașată funcției în exercitare. Esența conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu va viza atribuțiile și rolul oferit funcției de RGT în evoluția sa istorică.

Deși în spațiul românesc, în special ținuturile din Moldova și în județele din Muntenia, pârcașul din evul mediu era reprezentantul instituției domniei în ținut și, respectiv, în județ, existând încă din acele vremuri scipiri corelative ale conceptului de reprezentant al statului în teritoriu, cercetarea va avea ca moment de debut în analiza originii reprezentantului guvernului în teritoriu, reglementările normative scrise și accesibile din ambele state. În România, referința în analiza originii RGT o reprezintă legile adoptate în vremea domniei lui A.I. Cuza. În Republica Moldova, cadrul cronologic privește anii de independență ai statului cu reglementările legale corespunzătoare, pentru evidențierea etapelor importante prin parcurgerea traseului legislativ până la cadrul normativ în vigoare la momentul cercetării. Acest demers va evidenția legislația reformatoare adoptată în privința reprezentantului guvernului în teritoriu, în ambele state de referință, care a generat schimbări prin dinamizarea procesului de legiferare a funcției cu consecința consolidării conceptului în sistemul administrativ național.

În scopul asigurării unei abordări științifice la nivelul autorităților publice locale, atât statul român cât și Republica Moldova au înființat și reglementat funcția dereprezentant al guvernului în teritoriu. În România, funcția de *prefecta* luat naștere pe vremea domnitorului Alexandru Ioan Cuza, cu o întrerupere marcantă în perioada regimului comunist însă cu o revenire remarcabilă în democrație. Cu relevanță pentru tema de studiat vom evidenția aspectul potrivit căruia RGT veghează, printre altele, la menținerea organizării și asigurarea bunei funcționării a administrației publice locale, în limitele stabilite și impuse de legiuitor.

În România contemporană, reglementarea reprezentantului guvernului în teritoriu a urmat modelul francez, adaptat. În fond, misiunea acestora este, în mare măsură, asemănătoare însă nu identică. Nu există un model general valabil în ceea ce privește competența teritorială, dată fiind împărțirea administrativ teritorială diferită a statelor. Există diferențe importante și în ceea ce privește competențele materiale, Franța fiind un stat generos în această privință.

În sistemul administrației publice din România, traseul reglementării legislative debutează cu apariția termenului de *prefect* în Legea nr. 394 din 31 martie 1864 pentru comunele urbane și rurale care conform art.6 prevede "la casu de învoirea tuturilor partiloru interessate, Consiliile comunale respective vor constata decisiunea luată prin unu procesu verbalu, care se va aduce la cunoscintia **Prefectului; Prefectul**, în urma chibsuirei facuta cu Comitétulu permanentu, va raporta Ministeriului de Interne, spre a se interi lucrarea prin ordonantie Domnesca, iar la casu de contestatiune din partea unia din părțile interessate, chuestiunea se va supune aprobarei Comitétulu permanentu de districtu, remaindu decisiunea definitivă la acestu din urma " iar în art.64 "Candu Consiliulu aru fi luatu o resolutie, abatuta de atribuțiile sale, seu care vatema interessulu generalu, capulu comunei este datoru a închide siedintia și a insciintia pe Sub-prefectu, care va raporta ne'ntardiatu casulu **Prefectului**" [7, p.3].

Termenul de prefect este întâlnit și în Legea nr.396 din 31 martie 1864 pentru înființarea consiliilor județene unde în art.3 se prevede că "președintele consiliului Judetianu se alege de Consiliu din sinulu seu. **Comissaru alu guvernului pe lange Consiliu este Prefectulu judetiului**" [8, p.5]. De asemenea, regăsim termenul de prefect și în Legea din 02 iulie 1864 cu privire la alegeri, atribuindu-se acestuia sarcini clare în procesul electoral precum "reclamatioanele se vor adresa Prefectului în cele d'anteiu trei septamini de la data afisarei. Dupe ce Prefectul va fi otarit asupra tuturilor reclamationelor ivite, el încheie listele definitive și le publică negresit pînă la cea d'anteiu Dumineca a lunei Fevruarie" [9, p.2].

Primii prefecți au fost numiți în funcție prin decret al domnitorului Alexandru Ioan Cuza în anul 1864. În perioada monahală, sub domnia regelui Carol I de Hohenzollern, la 01 noiembrie 1892 se adoptă Legea nr. 3319 pentru organizarea autorităților administrativ exterioare, dependente de ministerul de interne și fixarea circumscriptiilor administrative, prin care s-a decis ca prefecții să fie numiți prin decret regal la recomandarea ministrului de interne. Prin această lege, i se recunoaște prefectului dreptul de a pune în mișcare forța publică, la nevoie și anume în caz de "rebeliune, sedițiune, atrupamente tumultoase sau alte evenimente neprevăzute cari ar amenința ordinea publică, siguranța publică și a proprietăților" [10,p.3].

Prin Legea nr.167 din 1929 pentru organizarea administrației locale adoptată în guvernarea național-țărănistă, prefectul "va sta în legătură cu fiecare minister prin directoratul ministerial și

prin serviciile ministeriale locale" [11, p.3]. Legea nr.569 din 1936-legea administrativă, prevede în art.83 că "prefectul de județ se numește și se revoacă prin decret regal în urma propunerii Ministerului de Interne și stă direct sub ordinele acestuia. Când locul de prefect devine vacant, Ministerul de Interne poate însărcina cu conducerea prefecturii pe subprefect, un funcționar superior din Ministerul de Interne, sau pe un membru din consiliul județean respectiv" [12, p.14].

Prefectul devine funcționar public în timpul domniei regelui Carol al II-lea, fiind **reprezentantul guvernului și al Ministerului de Interne în teritoriu**. Prefectul era șeful ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai Ministerului de Interne din județ.

Un moment important în evoluția instituțională a conceptului de RGT l-a reprezentat transformarea guvernării într-un sistem autoritar începând cu decembrie 1944. Se contura sistemul centralizat al administrației. Reprezentanții autorității de stat în teritoriu au fost înlocuiți forțat, în concret instituția prefectului este înlocuită cu comitetele populare județene, locul prefectilor fiind luat de prim-secretari pentru mai bine de jumătate de secol. Schimbarea structurii administrației publice locale pe criterii strict politice a înregistrat o stagnare semnificativă în evoluția prefectului și a instituției prefectului, desființarea intenționată și aspră a acestei funcții și a instituției corelate după zeci de ani de funcționare demnă în cadrul administrației publice românești a determinat transformări care și-au pus amprenta în mod decisiv asupra comunităților locale și a activității lor administrative, imparțialitatea și obiectivitatea exercitată de prefect fiind înlocuită cu ideologiile și practicile partidului comunist român.

Rolul prefectului este restabilit după revoluția din decembrie 1989, mai exact după alegerile din 20 mai 1990 [88,p.38]. Astfel, a reapărut în legislație terminologia de prefectură în Legea nr.5 din 19 iulie 1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale care în art.4 prevedea că "prefecturile se organizează la nivelul județelor și sunt compuse din: 1 prefect, 2 subprefecți, 1 secretar și 7 membri" [13, p.14]. A urmat apoi Legea nr.69 din 26 noiembrie 1991 privind administrația publică locală care, prevedea în art.11 aspectul potrivit căruia "Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București. Prefectul este reprezentantul guvernului pe plan local. El conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale ale administrației publice, organizate în unitățile administrativ-teritoriale" [14, p.14].

Cel mai important moment în reglementarea legală a prefectului îl reprezintă Constituția României din 1991 emisă de Adunarea Constituantă, unde îi este dedicat un întreg articol, intitulat *Prefectul* și anume, articolul 123 care prevede că "Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București. Prefectul este **reprezentantul guvernului pe plan local** și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice

centrale din unitățile administrativ-teritoriale. Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică. Între prefecti, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept" [2, p.7].

Prima lege a administrației publice din România de după revoluția din 1989 a fost adoptată în anul 1991, Legea nr.69 din 28 noiembrie 1991 a administrației publice locale, reglementându-se principiile fundamentale ale administrației publice locale care dăinuie și în prezent, respectiv principiul autonomiei locale, al descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și al consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Un rol determinant în evidențierea rolului și locului RGT în România a constat în adoptarea Legii nr.215 din 23 aprilie 2001 privind administrația publică locală [17, p.14] prin care i s-au stabilit prefectului sarcini și atribuții concrete în administrația publică din România, pentru ca la o distanță de aproximativ 3 ani să i se dedice o întreagă lege prin care s-au reglementat, într-un singur act normativ, toate regulile ce țin de buna desfășurare și organizare a acestei funcții și anume Legea nr.340 din 12 iulie 2004 privind prefectul și instituția prefectului, conform căreia "Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București, la propunerea Ministerului Administrației și Internelor" [18, p.1], cu normele de aplicare ale acestei legi adoptate prin Hotărârea de Guvern nr. 460 din 05 aprilie 2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, care prevedea că "în calitate de reprezentant al guvernului pe plan local, prefectul asigură legătura operativă dintre fiecare ministru, respectiv conducător al organului administrației publice centrale din subordinea guvernului și conducătorul serviciului public deconcentrat din subordinea acestuia" [26, p.1].

Evoluția permanentă a societății românești, trecerea prin diferite regimuri de guvernare, multitudinea activităților desfășurate de către autoritățile locale executive și deliberative au impus necesitatea dezvoltării unui sistem de control administrativ unic, absolut necesar pentru progresul colectivităților locale, în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu.

În prezent, Ordonanța de Urgență a guvernului nr.57 din 2019 privind Codul administrativ reprezintă baza legală a administrației publice din România așa încât și prefectul este reglementat prin acest act normativ, fiindu-i dedicată Partea a IV a din cod [4, p. 101], însă cu sarcini stabilite și în multe alte reglementări legale privind activitatea administrației locale și chiar, centrale din același act normativ. Prin art.252 s-au prevăzut în Codul administrativ al României, categoriile de atribuții ale prefectului, dintre care se evidențiază "atribuții privind

verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea actelor administrative ale acestor autorități pe care le consideră ilegale" [4, p.102]. Prin art.255 din Codul administrativ, s-au stabilit atribuțiile privind verificarea legalității, reglementându-se în sensul că "**prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului**" [4, p.103]. Prefectul poate ataca actele administrative ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului, pe care le consideră ilegale, la instanța competentă, în condițiile legii contenciosului administrativ.

De evidențiat, în context, aspectul potrivit căruia, **în România verificarea legalității** actelor administrative ale autorităților publice locale (mai puțin actele președintelui consiliului județean) **este atributul exclusiv al prefectului județului**, conform reglementării legale mai-sus indicate. Este o atribuție pusă de legiuitor strict în persoana reprezentantului guvernului în teritoriu iar nu atribuită instituției prefectului prin structurile sale de specialitate. Afirmatia are sprijin legislativ în prevederile art.6 alin.1 pct. III din Hotărârea de Guvern nr.906 din 2020 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Ordonanței de urgență a guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, normele de aplicare ale Codului administrativ rezervate prefectului și instituției prefectului conform cărora, structurile de specialitate ale instituției prefectului au, cu privire la verificarea legalității actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale, următoarele atribuții:

" a) țin evidența actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și transmise prefectului în vederea verificării legalității;

b) asigură păstrarea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale, până la stingerea termenelor pentru introducerea acțiunii prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, precum și evidența acțiunilor și dosarelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești;

c) examinează sub aspectul legalității, în termenele prevăzute de lege, actele administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și le comunică acestora rezultatul verificării;

d) verifică din punctul de vedere al legalității contractele încheiate de autoritățile administrației publice locale, asimilate potrivit legii actelor administrative, ca urmare a sesizării prefectului de către persoanele care se consideră vătămate într-un drept sau interes legitim;

e) propun prefectului sesizarea autorităților emitente, în vederea reanalizării actului considerat nelegal, sau a instanței de contencios administrativ, cu motivarea corespunzătoare;

f) întocmesc documentația, formulează acțiunea pentru sesizarea instanțelor judecătorești și susțin în fața acestora acțiunea formulată, precum și căile de atac, atunci când este cazul;

g) elaborează semestrial rapoarte și, la solicitarea prefectului, prezintă informări cu privire la actele verificate;

h) avizează ordinele prefectului din punctul de vedere al legalității;

i) întocmesc documentația și reprezintă prefectul și instituția prefectului în fața instanțelor judecătorești de orice grad;

j) acționează în vederea îndeplinirii, în condițiile legii, a atribuțiilor ce revin prefectului în domeniul organizării și desfășurării alegerilor locale, parlamentare, europarlamentare și prezidențiale, precum și a referendumului național ori local;

k) efectuează, în condițiile legii, verificările și întocmesc documentația necesară cu privire la dizolvarea de drept a unor consilii locale sau județene, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, la suspendarea de drept a unor mandate de consilier sau de primar ori la încetarea de drept a unor mandate de primar, respectiv la încetarea înainte de termen a mandatului președintelui consiliului județean sau al președintelui Consiliului General al Municipiului București, după caz;

l) efectuează, în condițiile legii, verificări cu privire la măsurile întreprinse de primar sau de președintele consiliului județean, respectiv de președintele Consiliului General al Municipiului București, în calitatea lor de reprezentanți ai statului în unitatea administrativ-teritorială, inclusiv la sediul autorităților administrației publice locale, și propun prefectului, dacă este cazul, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor, precum și sesizarea organelor competente" [27, p.11].

Structura de specialitate a instituției prefectului doar examinează sub aspectul legalității, în termenele prevăzute de lege, actele administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale, urmând ca **asumarea** întregului proces de verificare a legalității să cadă în sarcina prefectului, practic esența activității sale.

Esențialismul este un concept potrivit căruia o entitate deține o serie de atribute necesare identității și funcționării sale. Restrângând sfera de acțiune a esențialismului la reprezentantul guvernului în teritoriu, vom analiza ceea ce exprimă principalul și stabilul din activitatea RGT, ceea ce poate fi cunoscut trecând de bariera exterioară a funcției, intrând în profunzimea activităților specifice pe care le desfășoară potrivit reglementărilor legale. Motiv pentru care dezvoltarea conceptului de esență a reprezentantului guvernului în teritoriu implică analiza unor aspecte relevante din legislație în strânsă legătură cu activitatea acestuia, precum cele referitoare la: ► **reprezentarea** guvernului central la nivel local în virtutea căreia RGT acționează ca o legătură între Guvern și autoritățile publice locale, asigurând comunicarea și cooperarea eficientă între cele două niveluri: central și local. Reprezentantul guvernului în teritoriu promovează interesele

guvernului în sfera sa de competență teritorială pentru a asigura implementarea de politici și programe guvernamentale în mod coerent și eficient.

Prin funcția de reprezentare se asigură, în numele guvernului, reprezentarea executivului central pe plan local. Este o reprezentare limitată la anumite atribuții expres indicate de legiuitor, în a căror asigurare un rol esențial îl are sprijinul acordat la nivel politic pentru corelarea și armonizarea între politicile guvernamentale și acțiunile de implementare a acestora în teritoriu.

Reprezentativitatea implică responsabilitate asumată și eficiență, RGT asigurând legătura între stat și comunitatea pentru care a fost numit. Mai mult, funcția de reprezentare impune asigurarea echilibrului între misiunea administrativă și misiunea politică. Este o reprezentare dinamică, de cele mai multe ori decisivă în situații critice pentru ca rezultatele activității sale să fie transpuse și evaluate prin bunăstarea cetățenilor, validându-se astfel votul de încredere primit din partea guvernului, la numire.

Ceea ce se urmărește prin reprezentarea executivului central la nivel local este indiscutabil, unitatea administrativă a statului. Prin intermediul reprezentantului guvernului în teritoriu se garantează implementarea politicilor publice inițiate la nivel central precum și furnizarea omogenă a serviciilor publice pe întreg teritoriul țării, însă cel mai important aspect este cel referitor la exercitarea tutelei administrative.

În context, este util de subliniat, aspectul potrivit căruia, legislația României care reglementează activitatea sau numirea prefectului face referire la calitatea acestuia de a fi reprezentantul **guvernului pe plan local**. Însă, majoritatea doctrinei îl califică ca fiind, reprezentantul guvernului în teritoriu, sintagmă la care am aderat și noi, nu numai din considerente de solidaritate ci și din considerente reale și pur tehnice, argumentate în doctrina românească. Mai mult, în trecut când funcția de prefect a căpătat valențele unei funcții publice, aceasta reprezenta Guvernul în teritoriu. În plus, construcția juridică din Constituția României sau din Codul administrativ prin care i se atribuie prefectului rolul de a fi reprezentantul guvernului *pe plan local*, provine dintr-o reglementare legală, strict juridică însă, interesul nostru este de a folosi o formulă care să se integreze și în știința administrației, respectiv cea de reprezentant al guvernului în teritoriu. Nu este o deosebire esențială a noțiunilor motiv pentru care ori de câte ori vom utiliza în text construcția de reprezentant în teritoriu se va înțelege, reprezentant pe plan local, cu aceeași valență, pentru a respecta prevederea legală națională, în vigoare la momentul redactării.

Analiza din prezenta cercetare poate contribui la o eventuală modificare a legii fundamentale în sensul atribuirii prefectului, rolul de reprezentant al guvernului în teritoriu iar nu la nivel local. Modificarea s-ar impune și pentru a se evita calificarea prefectului drept o autoritate

publică locală doar și pentru aspectul conform căruia prefectului îi lipsește cu desăvârșire calitatea de a se integra în conceptul de autonomie locală, nefiind enumerat între autoritățile autonomiei locale prevăzute în art.121 și 122 din Constituția României.

Revenind la doctrina românească prin care prefectul este calificat drept reprezentant al guvernului în teritoriu, cercetătorul Cristian A. sublinia că "reprezentarea în teritoriu a administrației centrale este o realitate în zilele noastre și o certitudine istorică. Comunitățile au avut nevoie să fie conduse de către lideri, iar liderii care au condus națiuni formate din mai multe comunități au avut nevoie de ajutoare în gestionarea mecanismelor interne ale administrării acelor popoare care au evoluat spre națiuni. Prin urmare, reprezentarea în teritoriu a fost benefică de-a lungul istoriei, iar delegarea de autoritate către persoane atent alese poate chiar întări autoritatea centrală. În epoca postmodernă a statelor democratice, reprezentanții autorității centrale sunt ghidați în luarea deciziilor de către puterea executivă la nivel central, în spiritul legii. Toate deciziile se iau cu respectarea legii, a normelor și a reglementărilor în vigoare. Deasemenea, deciziile se iau și cu conștientizarea unei etici a funcției pe care o îndeplinesc" [160, p.4] iar "**prefectul a fost vocea puterii în teritoriu**, indiferent de timp și perioadă istorică" [160, p.4]. Același autor evidențiază adaptarea legislației naționale la cea internațională, afirmând că "țara noastră a făcut eforturi în adaptarea legislației la noile transformări apărute în politica internațională. Evoluția internațională a stimulat și evoluția internă, odată cu integrarea în zona euroatlantică țara noastră a fost nevoită să se adapteze unui cadru legislativ modern în conformitate cu noi cerințe. În același timp, și administrația publică a trebuit să facă față unor noi provocări, de la o administrație centralizată la o descentralizare treptată, dar sigură. Apariția unor situații de acest fel a fost o provocare atât pentru administrație, cât și pentru **reprezentanții guvernului în teritoriu**, respectiv prefectii" [160, p.4].

Și instituțiile centrale ale statului român, fie că vorbim de Institutul Național de Administrație [77, p. 34] sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, îl califică pe prefect ca fiind reprezentant al guvernului în teritoriu, subliniind că "un rol important, în acest context, fiindcă vorbim de guvernare, apanaj al statului, al guvernului care exercită actul de guvernare este implicarea **reprezentantului puterii executive în teritoriu, prefectul**" [182, p.11].

În mod asemănător este tratat și de către Comisia Europeană în sensul că "**Prefectul este reprezentantul guvernului în teritoriu**" [75, p.2]. Aceeași titulatură am preluat-o și pentru prezenta cercetare, considerând atotcuprinzătoare noțiunea de reprezentant al guvernului în teritoriu, în sensul în care se va îngloba în sintagma *teritoriu*, atât fiecare județ al României cât și municipiul București. În acest sens, înțelegem să ne raliem doctrinei naționale și internaționale în denumirea funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu, însă cu respectarea prevederii

constituționale din România. Mai mult, rolul prefectului este de organ al statului, reprezentant al puterii executive centrale, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, de unde se poate concluziona în sensul existenței funcției la nivel intermediar, între central și local. Soluția rezultă din însăși atribuțiile stabilite de legiuitor în sarcina prefectului precum și din delegarea atribuțiilor de la nivel central. Nu este un demers nesustținut în afirmarea acestei sintagme de reprezentant în teritoriu iar nu de reprezentant la nivel local al prefectului ci, din contră, afirmația are suport doctrinar precum și legislativ, de dată recentă. Legislația actuală, în special Legea nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, promovează tot mai mult concepte precum funcții teritoriale (inclusiv funcțiile publice teritoriale din cadrul instituției prefectului) și unități teritoriale, referindu-se preponderent la serviciile deconcentrate, respectiv "funcții publice *teritoriale* stabilite și avizate potrivit legii din cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale" [20, p.43], alături de anumite prevederi din Codul administrativ. Este momentul în care putem afirma că, **practica va urma știința și nu invers**.

O altă dimensiune a reprezentării, cu caracter subsidiar și în virtutea unei delgări o reprezintă reprezentarea oferită de RGT în fața instanțelor judecătorești, în cazul în care serviciile publice deconcentrate din subordine nu pot fi mandatate. Este o formă a reprezentării din sfera dreptului procesual național însă cu implicații asupra activității reprezentantului guvernului în teritoriu în sensul în care prin intermediul acestuia se asigură apărarea intereselor ministerelor din componența guvernului .

► **atribuțiile** reprezentantului guvernului în teritoriu care includ **coordonarea, controlul și supravegherea** activităților autorităților administrației publice locale. RGT are responsabilitatea de a asigura aplicarea legii, respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, precum și implementarea politicilor guvernamentale la nivel local.

O analiză a atribuțiilor prefectului în România fără a evidenția și sarcinile atribuite funcției prin alte acte normative, în vigoare la momentul redactării, care reglementează diverse domenii de activitate și care atribuie RGT atribuții de executat în realizarea obiectivelor ce corespund protejării interesului public, nu poate fi completă. "Toate aceste atribuții puse în mâna RGT poate reprezenta o intenție, a executivului central, de creștere a vizibilității reprezentantului guvernului în teritoriu concepută de legiuitor în asigurarea mecanismelor specifice realizării conceptului de **bună guvernare** din mâna puterii executive" [96, p.63].

O primă atribuție este cea potrivit căreia, reprezentantul guvernului în teritoriu constată încetarea de drept a mandatului de președinte al consiliului județean, de primar și de consilier

local sau de consilier județean, precum și vacantarea locului de consilier local sau de consilier județean, în cazurile expres și limitativ prevăzute.

"Legislația specifică atribuie prefectului doar rolul de a „constata“ încetarea mandatului de președinte al consiliului local, de primar sau de consilier, îndeplinind o formalitate necesară în vederea asigurării funcționării autorității administrației publice locale, în condiții de imparțialitate, fără a fi pusă în discuție crearea unui raport de subordonare între președintele consiliului județean, primar sau consilier, pe de o parte și prefect, pe de altă parte" [95, p.14].

Se protejează interesele generale ale colectivităților locale prin crearea cadrului juridic de nominalizare și exercitare de către prefect a constatării încetării unui mandat de ales local având ca scop eliminarea situațiilor privilegiate prin care constatarea încetării mandatului s-ar putea face de către deliberativul local, știut fiind că fiecare lider local, primar sau președinte de consiliu județean își asigură propria majoritate în deliberativul corespunzător.

Diversificarea rolului prefectului cuprinsă în complexitatea cadrului legislativ din diferite ramuri de activitate a determinat reglementări cu caracter expres prin care s-au pus în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu atribuții care exced profilului de bază dar cu impact major în domeniile cheie ale administrației publice. Este cazul intervenției prefectului în materia contractelor de închiriere, contractelor de vânzare-cumpărare precum și a oricăror alte acte încheiate cu încălcarea criteriilor de repartizare a locuințelor pentru tineri, când "depistarea acestor cazuri și sesizarea instanțelor judecătorești pentru constatarea nulității și restabilirea situației anterioare se fac prin grija prefectilor" [16, p.21].

În domeniul construcțiilor, pentru diminuarea riscului nerespectării legislației în materie cu consecința edificării/desființării unor construcții neconforme, legea specială [15,p.7] atribuie prefectului rolul de a ataca autorizațiile de construire sau de desființare emise cu încălcarea prevederilor legale prin promovarea unei acțiuni la instanța de contencios administrativ, în urma activității de control a Inspectoratului de Stat în Construcții. Rolul de titular al acțiunii în anulare a autorizațiilor vine să completeze garanția respectării legislației într-un domeniu de interes general pentru o comunitate.

Un rol aparte îl are prefectul în gestionarea situațiilor de urgență atribuindu-se de către legiuitor calitatea de președinte al comitetului județean pentru situații de urgență constituit la nivel județean. În această calitate dispune, în principal, de "măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență, veghează la desfășurarea în bune condiții a intervențiilor și a altor activități necesare restabilirii situației normale în plan local și utilizează fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză" [4, p.123], în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități.

În situațiile de urgență, "prefectul are un rol fundamental pentru gestionarea tuturor aspectelor ce țin de rezolvarea unor asemenea cazuri" [187, p.4].

La nivelul fiecărei autorități a administrației publice locale se organizează completarea și ținerea la zi a registrului agricol, document oficial întocmit în scopul asigurării unei evidențe unitare cu privire la categoriile de folosință a terenurilor, a mijloacelor de producție agricolă și a efectivelor de animale care contribuie la dezvoltarea agriculturii și buna utilizare a resurselor locale [30, p.3]. Respectarea prevederilor legale cu privire la întocmirea și ținerea la zi a evidenței acestei surse administrative de date este în sarcina prefectului, cu rol de răspundere și control al lucrărilor privind întocmirea și ținerea la zi a registrului agricol și de realitatea datelor înscrise în acesta. De asemenea, prefectul sau împuterniciții acestuia constată contravențiile și aplică amenzi personale cu atribuții în gestionarea registrului agricol. Rațiunea legiuitorului în instituirea acestei obligații în sarcina prefectului este lesne de înțeles, în contextul prerogativei de verificare a actelor esențiale generate de administrațiile locale, registrul agricol fiind un document oficial.

Și în materia fondului funciar prefectul îndeplinește un rol important. Prefectul este "președintele" [25, p.6] comisiei județene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor constituită la nivelul unui județ, calitate care-i impune atributul asumării hotărârilor emise de această entitate. Întregul proces de reparație al abuzurilor săvârșite în perioada comunismului prin preluarea fondurilor proprietatea privată a cooperativelor este în plină activitate la o distanță de peste 30 de ani de la revoluție. Contribuția prefectului prin rolul său de președinte al comisiei județene de fond funciar este nu numai consistentă ci și complexă din perspectiva problematicii suficient de vaste pe care o presupune reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor în România.

Cu caracter de excepție, există o activitate la nivelul instituțiilor prefectului din România în care prefectul județului nu este implicat direct prin semnarea documentelor și anume activitatea privind eliberarea apostilei când prefectii dispun doar "măsurile necesare asigurării unei colaborări rapide și eficiente între birourile apostilă" [33, p.11] din județe diferite atunci când actul pentru care s-a solicitat eliberarea apostilei nu a fost emis pe teritoriul județului în care își are sediul instituția prefectului la care s-a adresat solicitantul. Prefectul desemnează prin ordin de prefect un subprefect care să semneze apostila.

Însă, cel mai important și determinant rol în apărarea statului de drept și a valorilor fundamentale ale cetățenilor constă în calitatea de titular al exercitării tutelei administrative asupra actelor administrațiilor publice locale emise/adoptate la nivelul întregului județ. Calitatea actului administrativ local atestat din punct de vedere al legalității de către reprezentantul guvernului în

teritoriu determină, la rândul său, calitatea administrației publice în ansamblul său, a guvernanței unei țări care este un factor esențial pentru bunăstarea cetățenilor și dezvoltarea armonioasă pe toate palierele vieții sociale. "Controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale a reprezentat, de la bun început, una din activitățile importante exercitate de prefect ca reprezentant al guvernului " [123, p.9].

Actele administrative ale autorităților administrației publice locale comunicate reprezentantului guvernului în teritoriu, în vederea verificării legalității sunt acte juridice emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice în cele mai variate domenii de activitate.

În Republica Moldova la 29 iulie 1994, prin adoptarea Constituției care reprezintă legea supremă a statului, a fost pus fundamentul edificării unui nou sistem administrativ de nivel local. Cu titlu de constatare, vom menționa că evoluția reprezentantului guvernului în teritoriu a avut un caracter incoerent, fiind amendat de doctrină în sensul că "legile adoptate ulterior nu numai că nu au dezvoltat principiile constituționale, dar putem afirma cu certitudine, chiar au deviat de la ele, fiind menținute practicile sovietice privind tutela excesivă a statului asupra autorităților publice locale și vechea delimitare teritorial-administrativă" [133, p.15].

Astfel, Legea privind administrarea publică nr.310-XIII din 07 decembrie 1994, în art.7 prevedea că "președinții comitetelor executive raionale, primarii municipiilor sunt aleși de consiliul respectiv, la propunerea guvernului, din rândul consilierilor și sunt confirmați în funcție de Președintele Republicii. În cazul neacceptării repetate de către consilieri a candidaturii propuse, Președintele Republicii Moldova, la propunerea guvernului, în termen de 10 zile numea președintele comitetului executiv raional sau primarul" [21, p.3].

Conducătorii autorităților administrației publice locale, potrivit art.45, erau "**persoane oficiale ale autorității executive supreme în teritoriu**" [21, p.15], ceea ce înseamnă că ei, în afară de funcțiile atribuite de lege, exercitau și funcții de tutelă administrativă, ca reprezentanți ai puterii executive supreme, așa cum menționează profesorul S. Cornea, cum că "nu s-a înțeles, sau nu s-a vrut să se înțeleagă că tutela administrativă a statului trebuie exercitată nu de autoritățile alese locale ci de reprezentanți numiți de Guvern" [108, p.22].

La sfârșitul anului 1998 a fost adoptat un nou set de legi privind organizarea administrativ-teritorială și administrația publică locală. Au fost desființate vechile raioane și organizate în locul lor județele, prin Legea nr.191 din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Această reorganizare a determinat reglementarea unor reguli corespunzătoare în desfășurarea activităților administrației publice locale, practic reconfigurarea instituțională la nivel local. La baza acestui demers au stat argumentele privind oportunitatea

ajustării procedurilor de coordonare interinstituțională pe dimensiunea integrării europene, motiv pentru care noua Lege privind administrația publică locală nr.186-XIV din 06.11.1998, a fost corelată cu rigorile europene și principiile constituționale.

Un moment deosebit de important l-a reprezentat legiferarea reprezentantului guvernului în teritoriu – Prefectul, căruia i-au fost atribuite funcții specifice unei astfel de instituții, precum:

a) conducerea serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice,

b) supravegherea respectării pe plan local, a legislației, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor guvernului și actelor normative ale autorităților centrale de specialitate [22, p.7].

Conducerea serviciilor publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale, de fapt era atribuția de bază a prefectului, chintesența reprezentantului guvernului în teritoriu, ce asigura principiul autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice ale autorităților locale și județene.

Atribuția de a veghea respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale constituia atribuția de tutelă administrativă a statului asupra autorităților publice locale, realizată prin intermediul prefectului. Menționăm că până în 1998, în conformitate cu prevederile art. 4 pct. 1 al Legii cu privire la Procuratura nr. 902-XII din 29.01.1992 organele procuraturii erau abilitate să supravegheze executarea unitară a legilor de către ministere și departamente, autoritățile administrației publice locale.

Prefectul se afla în relații de colaborare și legalitate cu autoritățile publice locale deliberative și executive. Prefectul era obligat să prezinte anual consiliului județean, respectiv, organului deliberativ al unității teritoriale autonome cu statut special și consiliului municipal Chișinău informații cu privire la activitatea desfășurată de serviciile publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în județ, în unitatea teritorială autonomă cu statut special și în municipiul Chișinău. După alegerile parlamentare din 2001, statutul și rolul reprezentantului guvernului în teritoriu a suferit schimbări de formă și de conținut. Revenirea în 2003 la vechea structură administrativ-teritorială a reanimat raioanele în calitate de autorități ale administrației publice locale de nivelul II. Odată cu aceasta s-a renunțat la denumirea de prefect pentru reprezentantul guvernului în teritoriu.

Odată cu desființarea funcției de prefect, a dispărut și funcția de conducere a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu, precum și funcția de verificare a legalității actelor emise de autoritățile publice locale. Funcția de control a legalității actelor juridice emise de administrația publică locală a devenit vacantă. Această funcție, conform unui proiect de lege, urma să fie

exercitată de procuror împreună cu președintele comitetului executiv raional. Însă prin modificările aduse art.124 din Constituția Republicii Moldova efectuate în luna mai 2000, procuratura a fost lipsită de funcția de supraveghere și din aceste considerente reglementarea respectivă era neconstituțională. Explicit, prin Legea nr. 1115 din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apară ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanțele judecătorești în condițiile legii fără atribuții referitoare la supravegherea legalității actelor administrative locale.

Altă soluție a fost Președintele comitetului executiv raional, care obținuse o dublă calitate, de reprezentant al guvernului în teritoriu și de președinte al comitetului executiv raional, care era și organul executiv al consiliului raional. Legea privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18.03.2003, a stabilit organul abilitat cu exercitarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale. Conform art. 70 alin. (1) al legii menționate "Cancelaria de Stat este responsabilă de organizarea controlului administrativ al legalității activității autorităților administrației publice locale, exercitat de structurile proprii sau prin intermediul oficiilor teritoriale din subordine" [23, p.27].

Autorii Creangă I. și Tatarov S. subliniază că "în ceea ce privește subiecții controlului administrativ exercitat asupra administrației publice locale, este evident că anume Guvernul este cel care dispune de dreptul de control administrativ asupra tuturor structurilor organizatorice ale administrației publice aflate sub autoritatea executivului atât la nivel central, cât și local în virtutea poziției sale de conducător al administrației publice" [12, p. 364].

Procedura exercitării controlului administrativ de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat și atribuțiile acestora au fost stipulate în Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea guvernului nr. 992 din 12 august 2003 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Este lesne de observat că legiuitorul, dacă este să comparăm cu competențele atribuite anterior prefectului, a investit Cancelaria de Stat cu o singură funcție specifică, realizată prin intermediul oficiilor sale teritoriale și anume, exercitarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale.

În septembrie 2006, Oficiile teritoriale ale Aparatului guvernului (redenumite astfel din 25 februarie 2005, potrivit Hotărârii guvernului nr. 206 din 18.02.2005), în conformitate cu Hotărârea guvernului nr. 1059 din 14.09.2006 cu privire la reorganizarea oficiilor teritoriale ale Aparatului guvernului, au fost reorganizate prin transformare, în direcții teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.

Direcțiile teritoriale de control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale au preluat integral funcțiile, inclusiv procedurale, ale oficiilor teritoriale ale Aparatului guvernului . Acestea și-au menținut statutul de subdiviziuni desconcentrate în teritoriu, ale Ministerului Administrației Publice Locale, menite să îndeplinească prerogativele acordate de actele legislative și normative în ceea ce privește controlul asupra legalității actelor adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul doilea pe teritoriul în care acestea își desfășurau activitatea.

Vom menționa că Oficiile teritoriale ale Aparatului guvernului n-au fost instituite în conformitate cu noua organizare administrativ-teritorială, ci potrivit fostei structuri județene (Bălți, Cahul, Edineț, Hâncești, Orhei, Florești, Ungheni, Chișinău), incluzând în raza de deservire a acestora mai multe raioane. După alegerile parlamentare din 2009, Ministerul Administrației Publice Locale nu s-a mai regăsit în noua structură a guvernului , iar Aparatul guvernului a fost reorganizat în Cancelaria de Stat, prin Legea nr.21-XVIII din 18 septembrie 2009 pentru modificarea Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern. Scopul acestor modificări a constat în perfectarea cadrului instituțional funcțional al structurii, ce asigură organizarea activității executivului, cu rol în coordonarea activităților specifice și în final, al integrării europene. Mai mult, se evidențiază caracterul accentuat al demarării conceptului de descentralizarea administrației publice locale și din atribuțiile stabilite în sarcina Cancelariei de Stat în sensul în care aceasta "asigură coordonarea politicilor în domeniul descentralizării și exercită coordonarea generală, prin intermediul oficiilor sale teritoriale, a activității serviciilor publice desconcentrate" precum și prin asigurarea exercitării " de către Guvern a prerogativelor legale în relațiile acestuia cu autoritățile administrației publice locale, inclusiv organizarea controlului administrativ al activității autorităților respective, exercitat direct sau prin intermediul oficiilor sale teritoriale" [28, p.4].

Necesitatea legislației modificatoare în privința structurii guvernului vizează o dimensiune clară și anume, asigurarea unei bune-guvernări care ține de politicile și structurile instituționale. Componentă a bunei-guvernări este și reprezentantul guvernului în teritoriu, pentru care legislativul din Republica Moldova s-a asigurat de îndeplinirea atribuțiilor puse în responsabilitatea funcției prin subordonarea față de Cancelaria de Stat. Privită prin prisma controlului administrativ, exercitarea acestuia direct de către Cancelaria de Stat sau prin intermediul oficiilor sale teritoriale nu poate contribui decât la asigurarea disciplinei juridice la nivelul administrațiilor publice locale având ca rezultat emiterea sau adoptarea unor acte administrative locale calitative. Susținerea puternică a ideii de control administrativ direct al Cancelariei de Stat vine să contureze specificitățile deosebite ale Republicii Moldova în

comparație cu România, neexistând din acest punct de vedere o compatibilizare a competențelor teritoriale ale RGT în statele de referință.

Potrivit prevederilor Regulamentului privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat aprobat prin Hotărârea guvernului nr. 657 din 06.11.2009, "Cancelaria de Stat este autoritatea publică care asigură organizarea activității guvernului în vederea realizării de către acesta a politicii interne și externe a statului, crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a guvernului, suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile guvernamentale, monitorizarea implementării programului de guvernare, prezentarea materialelor analitice și informaționale, pregătirea proiectelor de acte ale guvernului, inclusiv realizarea dreptului de inițiativă legislativă, și verificarea executării acestora, precum și exercitarea de către Guvern a prerogativelor ce țin de relațiile sale cu autoritățile administrației publice locale" [28, p.15].

În materie de relații cu autoritățile administrației publice locale Cancelaria de Stat are atribuția de a asigura coordonarea politicilor în domeniul descentralizării și de a exercita coordonarea generală, prin intermediul oficiilor sale teritoriale, a activității serviciilor publice desconcentrate. Totodată, asigură exercitarea de către Guvern a prerogativelor legale în relațiile acestuia cu autoritățile administrației publice locale, inclusiv organizarea controlului administrativ al activității autorităților respective, exercitat direct sau prin intermediul oficiilor sale teritoriale.

Reglementarea actuală a activității reprezentantului guvernului în teritoriu și a Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova este prevăzută într-un pachet de acte normative, respectiv Legea nr.136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern, Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Legea nr.435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă precum și Hotărârea de Guvern nr.845 din 18 decembrie 2009cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Acest tablou de acte normative aplicabil reprezentantului guvernului în teritoriu nu contribuie la elucidarea și consolidarea poziției RGT în sistemul administrativ al Republicii Moldova, lipsind unicitatea actului normativ de bază. În prezent, existența reglementărilor în acte normative diferite care abordează același subiect determină dublajul normativ, ceea ce se cere a fi înlăturat.

Prin Hotărârea guvernului Republicii Moldova cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat nr. 845 din 18 decembrie 2009 Guvernul a reconfirmat lista oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat și unitățile administrativ-teritoriale deservite, a aprobat Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat și a stabilit structura și statele de personal ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Efectivul-limită al oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat a fost stabilit în număr de "98 de unități" [29, p.17].

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt organizate și funcționează ca subdiviziuni desconcentrate în teritoriu ale Cancelariei de Stat, menite să îndeplinească prerogativele acordate prin Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006, Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006, Regulamentul privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea guvernului nr. 657 din 6 noiembrie 2009, Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea guvernului nr.845 din 18 decembrie 2009 și alte acte legislative și normative privind implementarea politicilor de descentralizare administrativă și controlul asupra legalității actelor adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea pe teritoriul în care acestea își desfășoară activitatea. Oficiul activează fără statut de persoană juridică.

Spre deosebire de România, în Republica Moldova, legiuitorul a atribuit calitatea de reprezentant al guvernului în teritoriu, Șefului Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, conform legislației care îi reglementează întreaga activitate. Se observă o diferență în reglementarea legală, în sensul în care legiuitorul român a preferat să atribuie prefectului rolul de reprezentant al guvernului pe plan *local* în timp ce, legiuitorul din Republica Moldova, adaptându-se transformărilor internaționale în plan legislativ, a reglementat direct și concis rolul șefului oficiului de a fi reprezentant al guvernului în *teritoriu*.

Reglementarea rolului de a fi **reprezentant al guvernului în teritoriu** contribuie la o stabilitate a funcției în arealul sistemului administrativ național al unui stat indiferent de eventualele modificări intervenite în organizarea administrativ-teritorială, cum a fost cazul Republicii Moldova prin revenirea la raioane din fostele județe sau cum se dorește în România cu o nouă reorganizare teritorială a țării deoarece organizarea administrativ-teritorială actuală este mult prea fragmentată și comportă dezavantaje din perspectiva gestionării resurselor și a furnizării de servicii sociale de calitate.

Continuând analiza prevederilor legale în privința atribuțiilor puse în sarcina Șefului Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat subliniem, pe dimensiunea controlului administrativ, că **Șeful Oficiului organizează și exercită controlul asupra legalității** actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea. Coroborând aceste prevederi legale cu cele care reglementează **atribuțiile**, drepturile și obligațiile **Oficiului** se evidențiază **controlul obligatoriu, sub aspectul legalității**: "deciziilor consiliilor locale de nivelul întâi și ale celor de nivelul al doilea, inclusiv al actelor normative emise de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia, actelor normative emise de către pretor, primar, președintele raionului, Guvernatorul și Comitetul executiv al unității teritoriale autonome

Găgăuzia; actelor privind organizarea tuturor licitațiilor și actelor de atribuire a terenurilor; actelor de angajare și celor de eliberare a personalului din administrația publică locală; dispozițiilor ce țin de cheltuieli sau angajamente financiare de cel puțin 30000 lei – în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi, și de cel puțin 300000 lei – în unitatea de nivelul al doilea; actelor emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat către autoritățile administrației publice locale; oricărui act administrativ (decizie, dispoziție), al autorității administrației publice locale, solicitat de către consiliul local, secretar, primar, președintele raionului, persoanele fizice sau juridice, precum și în alte cazuri prevăzute de legislația în vigoare" [29,p.11].

O viziune diferită a legislativului din Republica Moldova față de cea a legislativului din România privește reglementarea verificării de legalitate a actelor administrative locale. În acest sens, autorul Diaconu M. subliniază că "**controlul legalității, realizat de către Guvern, direct sau prin intermediul Cancelariei de Stat și a structurilor acesteia în teritoriu**, vizează în exclusivitate legalitatea actelor administrației publice locale emise în domeniile asupra cărora aceasta își exercită competențele sale depline și exclusive" [112, p.365]. Opinia este susținută și de prevederile legii privind administrația publică locală, cu referire la subiecții controlului administrativ, în sensul în care "de organizarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții guvernului în teritoriu" [24, p.8].

Deși, șeful Oficiului Teritorial este reprezentantul guvernului în teritoriu calitate care îi impune organizarea și **exercitarea controlului** asupra legalității actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea, realizarea efectivă a controlului obligatoriu, sub aspectul legalității este atribuția Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, potrivit legislației naționale.

În contextul analizei conceptului de verificare a legalității actelor administrative locale când RGT constată ilegalitatea acestora, există mecanismul reglementat cu privire la sesizarea instanțelor competente, în cele două state de referință, însă cu modalități diferite de exercitare a acestei pârghii legale în clarificarea legalității actelor locale.

În comparație cu România, în Republica Moldova sesizarea instanței se face diferit în sensul că, **Oficiul Teritorial** este abilitat "**să sesizeze**, dacă autoritatea emitentă a actului considerat ilegal nu l-a modificat sau nu l-a abrogat în termen de 30 de zile sau nu a reexaminat actul contestat, **instanța de contencios administrativ** – în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau retrage acest act, iar în cazul în care autoritatea locală emitentă nu a luat nici o atitudine – în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de

modificare sau abrogare a actului în cauză" sau "să sesizeze direct, dacă consideră că actul poate avea consecințe grave sau pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal, notificând acest fapt de îndată autorității locale emitente" [29, p.7]. În **România**, sesizarea instanței de contencios administrativ competentă este atributul exclusiv al **prefectului**.

Constatăm astfel, o diversitate în reglementare concretizată în titulari diferiți în ceea ce privește sesizarea instanței de contencios administrativ, în urma exercitării tutelei administrative. În România, această calitate revine prefectului potrivit prevederilor constituționale cuprinse în art.123 alin.2 din Constituția României în timp ce, în Republica Moldova, titularul sesizării instanței de contencios administrativ este Oficiul Teritorial conform **Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, Anexa 1 din Hotărârea guvernului nr.845 din 18 decembrie 2009, pct.II, subpct.9-2, lit.b) și lit.c).**

În acest context, vom menționa abilitățile stabilite de legiuitorul din Republica Moldova, Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, în ceea ce privește controlul legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale:

- "a) să notifice, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, invocând motive legal întemeiate, autorității locale această ilegalitate și solicitând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială;
- b) să sesizeze, dacă autoritatea emitentă a actului considerat ilegal nu l-a modificat sau nu l-a abrogat în termen de 30 de zile sau nu a reexaminat actul contestat, instanța de contencios administrativ– în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau retrage acest act, iar în cazul în care autoritatea locală emitentă nu a luat nici o atitudine – în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau abrogare a actului în cauză;
- c) să sesizeze direct, dacă consideră că actul poate avea consecințe grave sau pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal, notificând acest fapt de îndată autorității locale emitente;
- d) să solicite, odată cu sesizarea instanței de contenciosadministrativ, suspendarea actului contestat sau dispunerea altor măsuri provizorii;
- e) să solicite autorității administrației publice locale furnizarea, în termen de 10 zile, a copiilor de pe toate documentele și alte informații necesare, să audieze factorii de decizie, persoanele fizice, reprezentanții persoanelor juridice, solicitându-le explicații asupra circumstanțelor ce prezintă interes pentru obiectivitatea și plenitudinea controlului administrativ;

f) să sesizeze imediat organele de drept competente, în cazul în care rezultatele controlului asupra legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale denotă existența unei încălcări a legislației care atrage răspunderea penală, comunicînd acest lucru Cancelariei de Stat;

g) să verifice, pînă la data de 10 a fiecărei luni, lista actelor adoptate în luna precedentă de primar, primarul general președintele raionului și autoritățile executive ale unității teritoriale autonome Găgăuzia și să inițieze, în termen de 30 de zile de la data primirii listei menționate, controlul legalității oricărui act care nu face obiectul unui control obligatoriu. Responsabil de transmiterea listei respective este secretarul consiliului local sau, după caz, al consiliului municipal/raional, sau persoana desemnată de autoritățile executive corespunzătoare" [29, p.7].

În comparație cu România, atribuțiile Oficiului Teritorial pe segmentul controlului de legalitate al actelor administrative locale sunt bine structurate într-un cadru temporal, în sensul indicării unor termene clare de urmat cu privire la fiecare acțiune în exercitarea efectivă a controlului ceea ce permite o disciplină în desfășurarea acestei activități. În România, atribuțiile specifice activității de verificare a legalității fac obiectul unor proceduri interne aprobate la nivelul fiecărei prefecturi, nefiind reglementate legal la nivel național. În acest sens, este demn de urmat, exemplul oferit în problematica discutată, de Republica Moldova.

Oficiul își are sediul în orașul (municipiul) în care își desfășoară activitatea și este stabilit prin hotărîre de Guvern. Conducerea generală a Oficiului este asigurată de șeful Oficiului, care este reprezentantul guvernului în teritoriu, așa cum am indicat și mai-sus. În lipsa șefului Oficiului, atribuțiile și obligațiile ce-i revin, conform legislației, le exercită unul dintre șefii adjuncți ai Oficiului. Șeful adjunct al Oficiului este responsabil nemijlocit de coordonarea activității serviciilor publice desconcentrate în teritoriul administrat, precum și de exercitarea altor atribuții prevăzute de actele normative și stabilite în fișa postului.

Sintetizând cele examinate vom menționa că reprezentantul statului în teritoriu are un rol determinant în administrația publică națională, este o funcție specializată cu rol în exercitarea controlului de legalitate a actelor emise/adoptate de autoritățile publice locale.

2.3 Organizarea și funcționarea activității reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova

Realizarea obiectivelor stabilite de Guvern în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu poate fi îndeplinită în condițiile organizării riguroase a activității care presupune evidențierea ansamblului de structuri, a funcțiilor și a proceselor care o compun.

În România, toate prefecturile (Anexa 6) au aceeași structură organizațională, cu excepția prefecturii municipiului București, fiind reglementată prin Hotărârea de Guvern nr.90 din 2020

pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Ordonanței de urgență a guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Anexa 1 a acestui act normativ, prevede organigrama cadru de organizare a instituției prefectului, avându-l în prim-plan pe prefectul județului care asigură conducereageneral a instituției. Prefectul este reprezentantul guvernului pe plan local. Acesta este ajutat de 2 subprefecți, respectiv 3 subprefecți în municipiul București. Pentru conducerea operativă a instituției prefectului începând cu anul 2021 s-a înființat funcția de secretar general al instituției prefectului care asigură stabilitatea funcționării instituției, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele.

Structurile funcționale ale instituției prefectului exercită activități privind controlul de legalitate, afacerile europene, operațiunile financiar-contabile proprii, activități de informare și relații cu publicul, serviciul public comunitar de pașapoarte, serviciul public comunitar regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor și oficiul prefectural. Legiuitorul nu a stabilit un număr efectiv de posturi corespunzătoare fiecărei instituții, precizând că numărul maxim de posturi și structura posturilor aferente instituției prefectului se stabilesc anual prin ordin al ministrului care coordonează instituția prefectului, cu încadrarea în numărul maxim de posturi și în structura posturilor aprobate ministerului care coordonează institutia prefectului iar personalul din cadrul instituției prefectului este format din funcționari publici, funcționari publici cu statut special și personal contractual.

Rămâne prefectului sarcina de a propune stabilirea formelor structurilor de specialitate (direcție, serviciu), distribuirea funcțiilor necesare fiecărei structuri pentru realizarea atribuțiilor legale specifice, spre aprobare ministrului care coordonează activitatea, în speță ministrului afacerilor interne.

Abordând componenta funcțională, prefectul în România este titularul unui rol constituțional [2, p.14] al exercitării activității de tutelă administrativă pentru supravegherea respectării cadrului normativ național de către autoritățile administrației publice locale, fie ele deliberative și/sau executive. Unii autori [120, p.111] atribuie prefectului calitatea de *autoritate* (locală) de tutelă administrativă aspect ce poate rezulta din modul în care a fost redactată Secțiunea a II-a-"Administrația publică locală" din Constituția României.

Apreciem însă că, intenția redactorilor textului constituțional de a poziționa prefectul în secțiunea dedicată administrației publice locale a fost doar de întărire a rolului acestuia la nivel local fără nicio referire la etichetarea reprezentantului guvernului în teritoriu drept autoritate, și cu atât mai puțin locală. Majoritatea doctrinei opinează în sensul că, locul prefectului este în administrația publică centrală, deoarece administrația publică locală se realizează prin autoritățile autonome locale prevăzute de art. 121 și art. 122 din Constituția României. Când legiuitorul

constituant a dorit să atribuie calitatea de autoritate unei entități a făcut-o în mod expres prin însăși textul Constituției. "Prefectul este reprezentantul autorității executive centrale" [100, p.14], parte componentă a acestei puteri fără a reprezenta o autoritate locală de sine stătătoare.

În scopul, asigurării respectării principiului legalității actelor administrative, statul român a instituit funcția de prefect care veghează, printre altele, la menținerea organizării și asigurarea bunei funcționări a administrației publice locale, în limitele stabilite și impuse de legiuitor, actul administrativ fiind astfel forma juridică principală în desfășurarea întregii activități a administrației publice.

Legislația din România, prevede în sarcina prefectului județului atribuția principală constând în verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale precum și posibilitatea atacării în fața instanței de contencios administrativ a actelor acestora pe care le consideră ilegale [4, p.314]. Actele administrative adoptate de consiliile locale și județene și cele emise de primar și președintele consiliului județean se comunică în mod obligatoriu prefectului județului. Secretarii generali ai unităților administrativ-teritoriale, funcționari publici cu funcție de conducere, sunt titularii acestei obligații de comunicare în termenul stabilit de legiuitor și anume 10 zile lucrătoare de la adoptare sau emitere. Verificarea legalității actelor administrative se va face în termenul legal, respectiv cel mult 6 luni de la data comunicării actului administrativ către prefect. Instanța de contenciosadministrativ va fi sesizată cu respectarea acestui termen de 6 luni atunci când actul este considerat ilegal.

Nu îi este permis prefectului dreptul de a anula sau de a suspenda el însuși actul administrativ considerat ilegal. Această prerogativă este stabilită de legiuitor doar în sarcina instanței de contencios administrativ. Per a contrariu, a oferi prefectului prerogativa suspendării sau anulării directe a unui act administrativ ar însemna a oferi partidului de la guvernare prin reprezentantul său în teritoriu puteri discreționare în sensul aprecierii subiective, strict politice, în exercitarea acestei prerogative, poate chiar o imixtiune în autonomia locală a unei autorități publice locale. Intervenția instanței de contencios administrativ, stabilește limita până la care îi este permis prefectului exercitarea rolului politic în îndeplinirea misiunii de tutelă administrativă, realitatea și legislația oferind susținere în acest sens.

Calitatea actelor administrative rezidă, în special, din conformarea actelor administrative locale cu legislația superioară – practic legalitatea acestora și în subsidiar, ca o garanție suplimentară a emiterii sau adoptării corecte a acestora, din publicitatea actelor administrative normative cu impact asupra comunităților locale. Însă, noțiunea de calitate a actului administrativ nu întotdeauna este sinonimă cu legalitatea acestuia, actele pot corespunde cadrului normativ

național dar să nu fie date scopului. Cu alte cuvinte, dacă actul administrativ nu produce efectele sociale urmărite echivalează cu lipsa instrumentelor pentru atingerea scopului.

Din această perspectivă, actul administrativ local, expresie a calității constatate de către reprezentantul guvernului în teritoriu în materia științei administrației, trebuie să îndeplinească cel puțin două dimensiuni, și anume:

- legalitatea;
- efectele sociale în virtutea cărora a fost emis sau adoptat actul administrativ local.

Unicitatea activității de tutela administrativă a RGT la nivelul unei comunități imprimă acestuia o calitate esențială în peisajul administrației locale fiindu-i recunoscută capacitatea deplină de apreciere a legalității actelor administrative locale la acest nivel intermediar, privită în dublu sens, atât între central și local, cât și între emitent și instanța de contencios administrativ.

Un act al administrației locale constatat ca fiind legal de către RGT se bucură de prezumția legalității constatată administrativ de către titularul tutelei.

Efectul exercitării tutelei administrative vine să confirme calitatea actului administrativ local pentru a fi pus în executare în condiții de legalitate și conformitate cu întreg cadrul normativ aplicabil, oferind:

- temeinicia deciziilor și acțiunilor administrației publice în sensul că acestea trebuie să fie fundamentate pe prevederile legale superioare aplicabile și să fie conforme cadrului normativ în toate aspectele;
- aprecierea cunoașterii și aplicării corecte a legislației relevante în toate segmentele de activitate ale administrației publice locale.

În activitatea de verificare a legalității exercitate de către prefect îndeplinirea condițiilor de fond și de formă ale actelor administrative locale corespunde ansamblului de cerințe esențiale prevăzute de legiuitor, actul fiind confirmat ca legal, expresia calității lui. Nerespectarea condițiilor de fond sau de formă la emitere/adoptare vor atrage revocarea sau nulitatea actului, etapă ulterioară verificării de legalitate dar, în același timp, rezultatul concret al acestei activități.

Când autoritatea locală refuză intrarea în legalitate, intervine reprezentantul guvernului în teritoriu dând eficiență instituției tutelei administrative prin promovarea acțiunii la instanțele de contencios administrativ județene. În lucrarea semnată de Popa V. ș.a., autorii definesc contenciosul administrativ ca fiind "activitatea de soluționare, cu putere de adevăr legal de către instanțele de contencios administrativ, competente potrivit legii, a conflictelor juridice în care cel puțin una din părți este un serviciu public administrativ, iar conflictul juridic s-a născut din adoptarea sau emiterea unui act administrativ de autoritate ilegal, ori din refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege" [134, p.130].

Legalitatea ține de esența statului de drept, asigurarea ei fiind posibilă la nivel local prin mecanisme precis reglementate de legislația internă în materia actelor administrative locale, mecanisme concretizate în instituții/entități bine definite, debutând ierarhic cu secretarul general al unității administrative teritoriale, apoi prefectul și, în final, instanțele de contencios administrativ, toate cu rol în consolidarea noțiunii de legalitate a actului administrativ local.

Așa cum am precizat anterior, un pilon principal în mecanismul asigurării legalității actelor administrative locale este reprezentat de obligația legală a secretarului general al unității administrative teritoriale de a contrasemna pentru legalitate dispozițiile primarului, respectiv ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean [4, p.211]. Mai mult, pentru o categorie aparte de acte administrative, respectiv hotărârile de consiliul local și ale consiliului județean subzistă obligația de avizare a proiectelor de hotărâri. Prin urmare, încă din faza de elaborare a unui act administrativ local, conceptul de legalitate își face simțită prezența prin instituția avizării în sarcina secretarului general al unității administrative teritoriale, avizare care presupune "exprimarea unei păreri autorizate într-o chestiune oficială"[174, p.9].

Însă, există situații în care administrația publică, prin actele sale încalcă acest principiu, efectul fiind sancționarea activității sale ilegale. Sancționarea nu operează automat fiindu-i permis autorității locale revocarea, modificarea sau completarea propriului act însă numai dacă acesta nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte juridice. Refuzul autorității publice locale în restabilirea legalității nu are caracter definitiv și de neatins întrucât, intervenția prefectului contribuie la intrarea în legalitate prin mecanismele legale reglementate de legiuitorul național.

Se conturează astfel figura titularului celui mai important subiect de drept public în exercitarea tutelei administrative-prefectul, pilonul de decizie în asigurarea legalității actelor administrației publice locale, situat între autoritatea emitentă și instanța de contencios administrativ. Etapa finală în asigurarea principiului legalității actelor administrative locale o reprezintă instanțele de contencios administrativ, cu competențe diferite conform legislației

Complexitatea legislației naționale și europene precum și rigiditatea controlului de tutelă administrativă exercitat de către reprezentantul guvernului în teritoriu, care se pot completa și cu raporturile de insubordonare între prefecti, pe de o parte și primari sau consilii locale, pe de altă parte, pot constitui premise suficiente pentru declanșarea unui conflict în planul legalității, un conflict care poate fi tranșat argumentat și întemeiat pe prevederi legale în cadrul activității de tutelă administrativă.

Autorul N. Sillamy, definește conflictul ca fiind "o luptă de tendințe, de interese; situație în care se găsește un individ supus unor forțe vectorial opuse și de puteri aproape egale"[142, p.12]. Transpus în administrația publică, pe tărâmul legalității, conceptul în discuție poate fi definit

ca o situație care nu corespunde reglementărilor legale de nivel superior. Se conturează astfel, rolul reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea legalității actelor administrative locale prin soluționarea tuturor divergențelor în planul legalității precum și prin medierea unor eventuale contradictorialități în susținerea legalității.

Există numeroase situații în care, ulterior exercitării controlului de legalitate și a comunicării plângerii prealabile către emitent, în scopul intrării în legalitate, într-o ordine juridică firească dictate de norme imperative, unii emitenți refuză categoric prevenirea acestor precum și îndrumarea argumentată a prefectului atunci când constată ilegalitatea unui act administrativ local, ceea ce poate conduce la o amânarea momentului în clarificarea legalității sau ilegalității pe cale judecătorească și o suspendare, în temeiul legii, a efectelor produse de actul în sine, cunoscut fiind faptul că, atacarea unui act administrativ local la instanța de contencios de către prefect are drept efect imediat, suspendarea de drept a actului administrativ obiect al acțiunii în anulare.

Însă, cum nu există o societate perfectă, neconformitățile fiind prezente în mai toate segmentele de activitate și implicit, în toate ramurile de drept, pornim de la premiza că acestea au, în final, și un rol benefic, evident într-o exprimare ușor forțată. Astfel, într-un conflict tranșat de către instanța de contencios administrativ, pe o speță în care prefectul prin specialiștii din aparatul propriu, a susținut și nu a cedat opiniei formate cu privire la adoptarea sau emiterea unui act administrativ local ilegal iar instanța în final, analizând toate motivele de fapt și de drept invocate s-a pronunțat în sensul celor susținute de către prefect, constituie un punct de plecare suficient pentru a genera încrederea autorităților locale în activitatea de verificare a legalității.

Ulterior, în spețe similare, opinia majoritară a autorităților locale a fost în sensul respectării întocmai a celor constatate de prefect și confirmate de către instanță, așa încât neconformitatea unei autorități a administrației publice locale a avut efecte benefice atât pentru autoritatea publică în discuție, parte în proces, pentru viitor cât și pentru alte autorități precum și alte neconformități, pentru că "în funcție de importanța condiției de valabilitate nerespectate, sau altfel spus de gravitatea încălcării, sancțiunile sunt și ele diferite" [131, p.210].

În general, prefectul și instituția prefectului sunt percepute în exterior de societatea civilă ca un sistem rigid și asta datorită hotărârii și determinării specialiștilor, care stăpânesc și aplică prevederile actelor normative de nivel superior, celor supuse tutelei administrative, în mod imparțial, obiectiv și punctual. În acest context, un accent deosebit se pune pe prevenție, în sensul evitării unor reglementări locale neconforme cadrului legal superior, încă din faza de proiect a actului administrativ local. Pentru a da eficiență conceptului de prevenire a ilegalităților, un rol important îl are comunicarea între consilierul juridic care exercită controlul de legalitate cu secretarul general al unității administrative teritoriale. Astfel, exprimarea de către specialistul

implicat în controlul de legalitate, în primă fază, a opiniei de nelegalitate pe un proiect de act emis de către o autoritate locală, executivă sau deliberativă, într-o formă concisă, clară, neutră, cu indicarea exactă și punctuală a temeiurilor de drept încălcate, într-o manieră care să nu genereze reacții negative și totodată la îndemnul de asumare a responsabilității celor confirmate de către secretarul general, pot provoca intrarea în legalitate pe cale amiabilă. Pentru că, "existența motivelor de fapt și aprecierea lor corectă constituie aspecte de legalitate ale actului administrativ atacat, care trebuie să fie conforme cu scopul și cu conținutul legii, deci cu ipoteza, dispoziția și sancțiunea normei juridice" [132, p.346].

Mergând pe cale ierarhică, o eventuală comunicare între prefect și reprezentantul oricărei autorități supuse sancțiunii ilegalității trebuie să se desfășoare în parametri oferiți de legiuitor în sensul în care, atributul tutelei administrative fiind exercitat doar de către prefect pe actele autorităților locale, reprezentantul acesteia poate opune rezistență doar cu temeiuri legale de necombătut. În context, nu se întâmplă foarte des ca exprimarea unei opinii de ilegalitate de către specialiștii prefectului să nu fie confirmată de către instanță.

Comunicarea este esențială în prevenirea și clarificarea unui diferent fie el și în contencios administrativ. Cum în administrație cerința esențială de formă a actelor administrative este cea scrisă, indicat este ca și comunicarea între prefect și autoritățile publice locale să se facă în scris, nefiind însă o regulă în acest sens.

În sfera relațiilor interpersonale există facultatea de a alege între a evita un conflict sau a intra în conflict. Prefectul nu se bucură de un astfel de beneficiu în situația în care constată, în urma exercitării tutelei administrative, că un act emis sau adoptat de o autoritate locală este ilegal. Singura modalitate de intrare în legalitate este desființarea, totală sau parțială, a actului constatat ilegal prin revocare, modificare sau completare de către emitent sau dispusă de către instanță, în funcție de efectele produse de încălcarea prevederilor legale .

Conformitatea cu legislația superioară și evitarea reglementărilor ilegale în actele administrative locale ar putea avea avantaje multiple nu numai în cadrul relațiilor și parteneriatelor exterioare comunității ci și în bunul mers al colectivităților locale întrucât actul administrativ este temelia, geneza oricărei activități desfășurate în administrația publică locală, și nu numai. Soluția evitării unui conflict în această materie nu trebuie înțeleasă *ad litteram*, în sensul depunerii tuturor diligențelor pentru a nu se crea tensiuni, ci din contră, obiectivele prefectului fiind foarte clare și importante, evitarea conflictului nu este o soluție atunci când emitentul refuză categoric intrarea în legalitate.

Evitarea își găsește eficiența atunci când emitentul realizează riscul menținerii unui act ilegal și colaborează în sensul intrării în legalitate, cu alte cuvinte, în acest segment de activitate

este necesara participare activă a părților implicate, emitentul realizând protecția, individuală sau colectivă, oferită de prefect prin exercitarea tutelei administrative.

Am evidențiat conceptul de conflict în planul exercitării tutelei administrative pentru a cunoaște, cel puțin succint, o modalitate de lucru în exercitarea activității care se aseamănă mai mult cu o procedură desfășurată în fațainstanțelor de judecată, în contradictoriu însă pentru care lipsește cadrul solemn și cel reglementar. Întotdeauna, în centrul disputei a stat actul administrativ local, care în desfășurarea activităților administrative curente la nivelul unei comunități locale reprezintă instrumentul esențial pentru justificarea, executarea și autenticitatea derulării acestora. Concret, acesta poate lua forma unei hotărâri a consiliului local/consiliului județean sau a unei dispoziții a primarului/președintelui consiliului județean, fără a detalia în amănunt și aspectele legate de contractele administrative asimilate actelor administrative.

Pentru a intra în circuitul civil și a produce efecte juridice, actele administrative locale vor purta amprenta calității lor care constă, în principal, în atributul legalității iar în subsidiar, producerea efectelor sociale în virtutea cărora a fost emis sau adoptat actul administrativ local. În realizarea acestui deziderat, contribuția reprezentantului guvernului în teritoriu este esențială conturându-se într-un mijloc de echilibrare prin certificarea legalității, a nevoilor comunităților locale. Volumul, complexitatea și importanța raporturilor sociale de la nivel local impun o reglementare conformă legislației, de calitate, luând în final forma actelor administrative locale.

Autoarea V. Vedinaș sublinia că "legalitatea constituie regula de aur a fiecărei democrații" [143,p.5]. Pornind de la această afirmație este de remarcat aspectul potrivit căruia, la nivel local, prefectul asigură expertiza legalității care atribuie actului administrativ local amprenta calității sale. Importanța activității reprezentantului guvernului în teritoriu din perspectiva exercitării tutelei administrative rezidă în însăși scopul administrației publice. În acest sens, prefectul reprezintă un filtru eficient în fața eventualelor excese ale autorităților publice locale executive sau deliberative.

Calitatea actelor administrative locale în prezenta cercetare corespunde, în principal, în legalitatea lor, în proporție majoritară în condițiile de fond, rămânând să se circumscrie noțiunii de calitate și condițiile de formă, de prezentare fizică a actului în sensul respectării condițiilor de igienă, de estetică a redactării și în final, de indicare a antetului și evident a semnăturii emitentului.

Respectarea legalității în adoptarea sau emiterea actelor administrative locale implică o conduită conformă cu legislația superioară. Oportunitatea inițierii și finalizării unui demers administrativ concretizat într-un înscris reprezintă o chestiune de apreciere a autorităților publice locale, o libertate în alegerea soluției potrivite comunității fără însă a se îndepărta de legalitate.

Întreaga libertate de apreciere rezută din lege și aparține exclusiv inițiatorilor care au puterea de a identifica soluția potrivită nevoilor proprii ale comunităților locale în raport cu cerințele sociale, economice sau culturale, de satisfăcut.

Noțiunea de calitate creează în percepția personală a unui individ un sentiment pozitiv, de bunăstare care, prin preluare poate fi întâlnită și în sfera actelor administrative locale, bunăstarea fiind echivalentul legalității. În legislația românească, atestarea legalității unui act administrativ local va parcurge un traseu bine definit, pe axa emitent-prefect-instanță de contencios administrativ, după caz. Poate fi unul din motivele pentru care prof. Iorgovan A. considera actele de drept administrativ ca fiind "supuse unui regim juridic diferit de acela al actelor civile ale organelor administrației de stat" [120,p.271]. Prin urmare, amprenta legalității actului implică parcurgerea unor etape în verificarea legalității actului administrativ local pentru ca, în final, să producă efecte depline asupra calificării acestuia ca fiind calitativ.

Tutela administrativă exercitată de către prefect este, în majoritatea cazurilor, etapa decisivă, finală, în aprecierea legalității fiecărui act administrative local adoptat sau emis de către autoritățile publice locale, deliberative sau executive, din raza teritorială a unui județ. Este cea mai importantă etapă în procesul atestării legalității actului administrativ local. Sunt reduse sau foarte reduse situațiile în care prefectul în urma exercitării controlului de legalitate decide să sesizeze instanța de contencios administrativ. Frecvent, legalitatea se stabilește în această etapă, definitiv. Ulterior acestui moment, actul administrativ local poartă prezumția legalității, însă este o prezumție relativă întrucât orice persoană poate sesiza instanța de contencios administrativ pentru a se constata o eventuală ilegalitate chiar și în condițiile în care prefectul județului atestă legalitatea. Prezumția definitivă a legalității actelor administrative locale comportă, ulterior exercitării tutelei administrative, două momente:

- pronunțarea unei soluții definitive de către instanța de contencios administrative, în sensul confirmării legalității;
- expirarea termenului de sesizare a instanței de contencios administrativ, în cazul actelor administrative locale cu caracter individual.

Un caz aparte îl reprezintă actele administrative locale cu caracter normativ când instanța de contencios administrative poate fi sesizată oricând după momentul adoptării sau emiterii actului. Este sub semnul întrebării exercitarea/neexercitarea unei acțiuni la instanța de contencios administrativ de către orice persoană interesată, motiv pentru care, până la proba contrară, actul administrativ local atestat ca fiind legal de către prefectul județului va purta această calitate.

Activitatea efectivă de verificare a legalității actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale de către personalul specializat din cadrul prefecturilor,

presupune îndeplinirea cumulativă a condițiilor de care depinde, pe de o parte, însăși legalitatea actului verificat [97,p.120] iar pe de altă parte, elementul procedural, mecanismul în sine al verificării de legalitate, cu consecința producerii efectelor sociale în virtutea cărora s-a emis sau adoptat actul administrativ local. Condițiile procedurale presupun verificarea competenței prefectului în sensul eliminării din sfera tutelei a anumitor acte administrative care reglementează domenii precum "raporturile de muncă" [31, p.4] sau raporturile juridice aparținând altor ramuri de drept decât administrativ, a îndeplinirii condițiilor de tehnică legislativă în redactarea și elaborarea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale.

Cât privește oportunitatea adoptării sau emiterii actelor administrative locale, prevederile legislative actuale din Codul administrativ întăresc opinia potrivit căreia "ceea ce este potrivit pentru o comunitate nu poate constitui obiect de verificare, control pentru nicio entitate, fie el și control de legalitate" [4, p.113], motiv pentru care oportunitatea poate reprezenta doar o condiție de eficientizare a activității privită strict din prisma inițiatorului, nu însă o condiție care poate intra în sfera noțiunii de legalitate. În sens contrar, prin exercitarea tutelei administrative de către RGT și pe dimensiunea oportunității s-ar aduce o gravă atingere principiului fundamental al autonomiei locale. Aceeași opinie o reiterăm și pentru cazul în care o instanță judecătorească, în analiza legalității unui act administrativ ar fi chemată să se pronunțe și asupra oportunității. Ar echivala cu o imixtiune a puterii judecătorești în puterea executivă ducând la un dezechilibru în funcționarea statului de drept, cu alterarea echilibrului între puteri.

Autoritățile administrației publice locale vor respecta în procesul de elaborare și redactare a actelor administrative, două mari condiții de legalitate, comune tuturor actelor juridice, inclusiv actelor administrative, fiind vorba de condițiile de fond și de formă. Înactivitatea de verificare a legalității exercitate de către prefect îndeplinirea acestor condiții corespunde ansamblului de cerințe esențiale prevăzute de legiuitor, actul fiind confirmat ca legal. Nerespectarea condițiilor de fond sau de formă la emitere sau adoptare vor atrage revocarea sau nulitatea actului, etapă ulterioară verificării de legalitate.

Verificarea condițiilor de fond are ca primă etapă respectarea normelor de drept esențial sau procedural inserate în preambulul actului administrativ și care stabilesc în sarcina autorităților administrației locale o anumită obligație sau conduită în executarea căreia se emite sau se adoptă actul, practic conformitatea temeiului legal inserat cu actele normative de nivel superior național sau european. În continuare se verifică, competența autorității administrației publice locale de a emite sau adopta actul administrativ prin raportarea obiectului acestuia la dispozițiile legale aplicabile în materie care conferă autorității administrației publice locale competența de a reglementa în domeniul respectiv. Următoarea etapă constă în verificarea îndeplinirii procedurii

pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale, în cazul actelor administrative cu caracter normativ.

Întregul proces de verificare a condițiilor de fond se finalizează cu respectarea libertăților fundamentale instituite de Tratatul privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005. Tratatul prevede că, statele membre au obligația să elimine din legislația lor internă toate obstacolele în calea celor cinci libertăți fundamentale, respective libera circulație a persoanelor, a serviciilor, mărfurilor și a capitalurilor, precum și libertatea de stabilire.

Condițiile de formă ale actelor administrative locale determină verificarea de către specialiștii din instituție a formei scrise, a datelor necesare pentru a identifica denumirea actului, autoritatea emitentă, destinatarul actului, măsura adoptată, termenul și condițiile în care se execută măsura dispusă, numărul de ordine atribuit cronologic, data emiterii sau adoptării, semnătura celui care adoptă sau emite actul administrativ precum și a celui care contrasemnează. De menționat că în România spre deosebire de Republica Moldova, întregul mecanism de exercitare a activității privind verificarea de legalitate a actelor administrative locale nu face obiectul unui act normativ ci, reglementarea acestuia constituie obiectul unei proceduri interne la nivelul fiecărei prefecturi, cu specificitățile proprii în exercitare, aprobate de prefect.

Analizând toate aceste aspecte punctuale în exercitarea efectivă a tutelei administrative a prefectului, se impune, în acest context, evidențierea atribuțiilor reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative, și anume:

- **supravegherea și controlul**, vin să contureze și să încadreze rolul reprezentantului guvernului în monitorizarea activității autorităților publice locale în ceea ce privește aplicarea cadrului normativ național precum și a politicilor guvernamentale cu exercitarea prerogativelor de verificare și inspecție pentru a se asigura că actele administrative sunt emise în conformitate cu prevederile legale.

O analiză aparte o impune atribuția de control care comportă două dimensiuni, cel puțin din punct de vedere al exercitării acestuia. Indiscutabil, controlul de legalitate corespunzător noțiunii de tutelă administrativă se exercită la sediul reprezentantului guvernului în teritoriu. Este de înțeles acest aspect și din prevederea legală conform căreia secretarul general al unității administrativ teritoriale comunică actele administrative locale emise sau adoptate către prefect.

Există însă situații în care controlul administrativ cu includerea componentei de îndrumare specifică, a autorităților publice locale, se desfășoară la sediul acestor autorități. Această activitate de îndrumare și control administrativ la sediul autorităților locale se desfășoară anual, planificat și în baza unei tematici care include activități multiple care cad în sarcina autorităților publice locale emitente a unui act administrativ și care nu pot fi verificate la sediul prefecturilor.

Din acest punct de vedere, controlul administrativ la sediul emitentului vine să întărească rolul esențial al prefectului în asigurarea calității actelor administrative prin promovarea și monitorizarea continuă a aplicării corecte a legislației și a politicilor guvernamentale în teritoriu, contribuind la îmbunătățirea actelor administrative locale emise de autoritățile locale și prin această modalitate a controlului la sediul emitentului.

În acest context, poate fi primită opinia jurisprudenței din România, conform căreia "cu toate că prefectul, în calitatea sa de autoritate de tutelă administrativă, are rolul de a supraveghea respectarea legii de către autoritățile administrației publice locale, **acesta nu este investit cu competența de a exercita un control general al activității administrației publice locale, puterile sale fiind limitate la actele administrative...**" [32, p.9]. Jurisprudența indicată corespunde prevederilor din legislația națională prin evidențierea atribuției principale a prefectului de a asigura "monitorizarea aplicării unitare și respectării Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor guvernului, precum și a celorlalte acte normative de către autoritățile administrației publice locale și serviciile publice deconcentrate, la nivelul județului, respectiv al municipiului București" [4, p.246]. Este de evidențiat rolul hotărâtor al actului administrativ local, supus tutelei administrative a prefectului, instrument juridic care dobândind calitatea de a fi legal, produce efecte juridice pentru o întreagă comunitate locală.

- **consilierea și asistența**, atribuții conform cărora prefectul prin specialiștii desemnați intervine în procesul de elaborare și adoptare a actelor administrative locale prin oferirea de consiliere și asistență alături de informații și interpretări referitoare la legislație, contribuind prin aceste activități la îmbunătățirea calității actelor administrative locale;

- **soluționarea plângerilor/contestațiilor**, este o atribuție utilă pentru o expunere succintă a subiectului investigat, ceea ce presupune aspectul potrivit căruia, reprezentantul guvernului în teritoriu poate fi implicat în soluționarea plângerilor/contestațiilor și reclamațiilor privind actele administrative emise de autoritățile locale. Astfel, acesta poate analiza legalitatea și temeinicia actelor contestate și poate recomanda măsuri coorrective sau poate solicita, în cadrul procedurii prealabile, revocarea, modificarea sau completarea actelor administrative locale în cazul în care sunt constatate abateri de la legislație. Și anularea actelor administrative poate fi solicitată de către reprezentantul guvernului în teritoriu dar numai prin intermediul unei acțiuni promovate la instanța de contencios administrativ;

- **raportarea către Guvern sau către ministerul de resort**, atribuție conform căreia reprezentantul guvernului în teritoriu are obligația de a raporta permanent, periodic către Guvern sau ministerul de resort, aspecte privitoare la implemetarea politicilor și programelor guvernamentale la nivel local precum și rezultatul activității de tutelă administrativă. Aceste

rapoarte pot include informații despre calitatea actelor administrative emise și pot contribui la îmbunătățirea acestora.

În România, la nivelul Ministerului Afacerilor Interne s-a înființat Direcția Generală pentru Relațiile cu Instituțiile Prefectului o structură de specialitate a aparatului central al Ministerului Afacerilor Interne având competență în domeniul monitorizării, îndrumării metodologice și coordonării activității prefectilor, subprefecților și a personalului din cadrul instituției prefectului.

Fiecare prefect din România raportează semestrial Direcției centrale, date punctuale referitoare la exercitarea tutelei administrative, cum ar fi: numărul de acte administrative locale comunicate prefectului, numărul de acte administrative locale verificate de prefect, ponderea actelor considerate legale și a celor considerate ilegale, numărul procedurilor prelabile formulate precum și numărul acțiunilor la instanță promovate asupra actelor apreciate ca fiind ilegale. Există astfel creat un mecanism de monitorizare de către ministerul de resort prin direcția de specialitate asupra actelor administrative locale emise sau adoptate la nivelul fiecărui județ.

Din punct de vedere organizatoric în conceptul de analizat, în Republica Moldova evidențiem Cancelaria de Stat a Republicii, o autoritatea publică care are misiunea de a asigura realizarea de către Guvern a prerogativelor sale constituționale privind îndeplinirea politicii interne și externe a statului și exercitarea conducerii generale a administrației publice. Cancelaria de Stat din cadrul guvernului Republicii Moldova asigură conducerea și controlul activității desfășurate de Oficiile teritoriale.

Conducerea generală a Oficiului teritorial este asigurată de șeful Oficiului, care este reprezentantul guvernului în teritoriu. Acesta deține funcție de demnitate publică. Precum în România, Șeful Oficiului este numit în și eliberat din funcție prin hotărâre de Guvern. "Angajații Oficiului cu excepția șefilor adjuncți, sînt încadrați în și eliberați din funcție prin ordinul secretarului general al guvernului " [29, p.11], o diferență semnificativă față de România unde, cu excepția secretarului general al institutiei prefectului care este numit prin decizie de către Primul-ministru, toți ceilalți angajați sunt numiți în funcție de către prefectul județului. Apreciem oportună măsura instituită de legiuitorul român în numirea personalului instituției prefectului, întrucât prefectul este mai aproape de realitățile organizatorice ale instituției fiind îndreptățit real în gestiunea resursei umane cu care își desfășoară activitatea.

Prin Anexa nr.2 la Hotărîrea guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009 s-au prevăzut **structura și statele de personal ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, în următoarea componență: 1-Șef al oficiului teritorial, 2-5 Șefi adjuncți ai oficiului teritorial (în funcție de numărul unităților administrativ-teritoriale din competența teritorială), 3-11 specialiști principali**

(în funcție de numărul unităților administrativ-teritoriale din competența teritorială), 1-Inspector superior. Nu există un grad de apreciere în majorarea efectivului oficiului în sarcina Șefului oficiului teritorial, aspect care poate îngreuna desfășurarea activităților specifice. În România, prefectul se bucură de această prerogativă.

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat se organizează și funcționează ca subdiviziuni desconcentrate în teritoriu ale Cancelariei de Stat, menite să îndeplinească prerogativele acordate prin legea cu privire la Guvern, legea descentralizării administrative și legea administrației publice locale, **regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat** și alte acte legislative și normative în ceea ce privește controlul asupra legalității actelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea pe teritoriul în care acestea au fost instituite și își desfășoară activitatea. .

Astfel, "transferul de activitate și de putere de la organele administrației centrale la cele locale, în legislația actuală, este bine stabilizat pe pilonii centralizării, autonomiei, descentralizării și desconcentrării" [95, p.13].

În societatea civilă, efectul verificării de legalitate a reprezentantului guvernului în teritoriu trebuie să ofere un confort social sporit, prin respectarea regulilor de integritate profesională, capacitate de decizie și capacitate de impunere din partea RGT și în principal, a imparțialității politice în exercitarea acestei atribuții, tendința fiind de conservare și discreție a efectului util al tutelei administrative. Garantarea protecției juridice de către reprezentantul guvernului în teritoriu contribuie la bunăstarea cetățenilor unei unități administrativ teritoriale prin apărarea intereselor acestora. Derularea corectă și firească a vieții sociale într-o comunitate, nu este posibilă fără atestarea legalității actului administrativ generator de efecte sociale. Lipsa legalității în administrația publică locală, a cărei instrument de lucru este actul administrativ, ar crea haos și dezordine, accentuând subiectivismul în deciziile administrative. În realizarea scopului privind satisfacerea interesului public este esențială calitatea actului administrativ, un concept demn de analizat.

Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 stabilește expres formele de control al legalității actelor administrației publice locale. Aceste sunt: controlul obligatoriu, controlul facultativ, controlul solicitat de autoritatea administrației publice locale și controlul solicitat de persoanele vătămate. Actele supuse controlului obligatoriu, sunt indicate în alin. (1) al art. 64 din Legea 436 din 2006, respectiv:

- a) deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea;
- b) actele normative ale primarului, ale președintelui raionului și ale pretorului;
- c) actele privind organizarea licitațiilor și actele privind atribuirea de terenuri;

d) actele de angajare și cele de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului administrației publice locale;

e) actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare de peste 30 mii lei - în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi și de peste 300 mii lei - în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea;

f) actele emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților administrației publice locale"[24,p.27] menționându-se în continuare că, aceste acte vor fi supuse controlului obligatoriu de către Cancelaria de Stat prin intermediul Registrului de stat al actelor locale.

Trecând peste evidențierea listei acestor acte și a procedurilor obligatorii care urmează să le execute autoritățile publice în asigurarea legalității acelor administrative, vom menționa constatarea unei dispoziții cu caracter discreționar în lacune identificate în Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 în art.68 alin.(4) și art.69 alin.(1) unde s-a prevăzut sintagma „*poate sesiza*” [24,p.11] instanța de contencios administrativ, după cum susțin unii cercetători. În context, Zubco V. opinează în sensul că “această sintagmă...contravine prevederilor art.7 din Constituția Republicii Moldova și principiului legalității...” [157, p.231].

Ceea ce este comun ambelor state de referință în prezenta cercetare rezidă în facultatea reprezentantului guvernului în teritoriu concretizată în sintagma *poate* atunci când se constată ilegalitatea unui act administrativ local cu consecința atacării la instanța de contencios administrativ.

Nu împărtășim opinia doctrinei formulată într-un aspect critic al problemicii privind caracterul facultativ, pe care legislația națională din cele două state de referință o cuprinde, privitor la opțiunea pe care o au prefectul și Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat de a ataca actele administrative locale constatate a fi ilegale la instanța de contencios administrativ competentă. Sintetic, atenția specialiștilor s-a concentrat asupra sintagmei *poate* din enunțul privind problematica potrivit căreia "*prefectul poate ataca la instanța de contencios administrativ*, respectiv "*Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate ataca la instanța de contencios administrativ*", actele ilegale. Caracterul facultativ al dispozițiilor legale din problematica analizată este **necesar** putând fi interpretat în mai multe sensuri, respectiv:

► **procedural**, reglementând obligativitatea atacării actului constatat ca fiind ilegal în urma exercitării tutelei administrative, la instanță, fără posibilitatea reanalizării actului de către emitent, ar presupune ca instituții de drept administrativ precum plângerea prealabilă sau notificarea să nu își găsească utilitatea în aria conceptului de tutelă administrativă;

► **principal**, când intervenția reprezentantului statului la nivel teritorial ar putea fi

catalogată ca fiind una de imixtiune în propria administrare a treburilor locale cu impact asupra autonomiei locale, practic, o neconformitate cu principiul autonomiei locale;

► **semantic**, legiuitorul inserând facultatea atacării iar nu obligativitatea ei cu reținerea substratului privind strict sensul cuvântului *poate*, "a exista posibilitatea sau probabilitatea, a fi posibil, a fi cu puțință ca un lucru să se întâmple" [174, p.219];

► **utilitar**, actul constatat ca fiind ilegal, odată revocat/abrogat de către emitent nu ar mai putea face obiectul unei acțiuni în anulare și, în acest mod, și-ar pierde utilitatea transpusă în obligativitatea atacării la instanță, cu consecința evitării unui consum de resurse;

► **subiectiv**, criteriul care a generat cele mai multe controverse în rândul specialiștilor în sensul în care, în varianta actuală, această opțiune în a ataca sau nu un act al autorităților publice locale considerat ilegal, ar reprezenta un instrument politic. Opinia comportă nuanțări în sensul în care acest caracter facultativ pune în mâna reprezentantului guvernului în teritoriu o anumită putere, privită prin prisma politicului, însă ceea ce cu adevărat este esențial în spatele acestei sintagme *poate*, se regăsește în efectele ulterioare atacării actului la instanța de contencios administrativ, respectiv suspendarea de drept a actului administrativ local atacat.

Problematica în discuție cu referire la caracterul facultativ al RGT în a ataca actele constatate ilegale nu face obiectul unei aprecieri subiective a reprezentantului guvernului în teritoriu în a ataca actul la instanță sau a-l cataloga legal, în condițiile în care un întreg aparat de specialitate afirmă nelegalitatea lui. Este greu de imaginat un asemenea scenariu, în condițiile în care RGT este primul trimis de Guvern să verifice legalitatea unui act administrativ local. Reacția comunității la un asemenea scenariu ar fi sancționatorie cu efecte asupra imaginii reprezentantului guvernului în teritoriu, în plan social.

Apreciem că, întreaga activitate a RGT se întemeiază pe o veritabilă *apreciere* în afirmarea legalității, însă nu una individuală ci colectivă, a întregului aparat împreună cu reprezentantul legal. Pentru simetrie, reținem *posibilitatea* oricărei persoane de a se adresa instanțelor de judecată, tot în urma unei aprecieri, existând astfel un echilibru reglementat legal în materia contenciosului administrativ, pentru fiecare subiect de sesizare a instanței. A afirma că, RGT deși constată ilegalitatea actului administrativ are posibilitatea de a nu ataca la instanța de contencios acel act, nu are suport legal. Nu asta a fost intenția legiuitorului când a inserat posibilitatea atacării actului ilegal. *Poate* în acest context, nu are în vedere dreptul de opțiune al reprezentantului guvernului în teritoriu între a promova sau nu o acțiune în fața instanței de contencios administrativ, atunci când constată că actul autorității locale este ilegal, ci *vocația* reprezentantului guvernului în teritoriu, titular al verificării de legalitate, de a solicita instanței competente desființarea actului ilegal. Este o chestiune de interpretare a unei norme permissive, când se

prevede o anumită acțiune, lăsându-se la latitudinea titularului de drept dacă va face sau nu, ceea ce norma îi permite, dar nu îl obligă. Totodată, această construcție juridică concretizată în două cuvinte *poate sesiza*, a generat o multitudine de polemici, majoritatea în sensul nerespectării principiului legalității, însă așa cum am arătat mai-sus, nu poate reprezenta decât o vocație a reprezentantului guvernului în teritoriu.

Pentru consolidarea poziției noastre, evidențiem opinia din jurisprudență care a reținut că actele administrative ale autorităților publice locale sunt supuse atât tutelei administrative cât și instanței de contencios administrativ, după caz, ceea ce reprezintă "mecanisme care constituie veritabile garanții împotriva arbitrariului și abuzului de putere" [32, p.14], calificând activitatea RGT pe segmentul tutelei administrative asemănătoare cu activitatea instanțelor de contencios administrativ. Revenind la formele controlului de legalitate în Republica Moldova, vom arăta că o altă formă a controlului administrativ de legalitate este controlul facultativ care este efectuat de Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și reglementat de art.65 al Legii 436/2006 care prevede că, Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate supune controlului legalității orice act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu în termen de 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale.

Și în acest caz legiuitorul a utilizat sintagma „poate supune controlului legalității” oferind oficiului teritorial al Cancelariei de Stat dreptul de a decide în sensul declanșării sau nedeclanșării procedurii de control al legalității actelor administrative emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă. Și în acest caz constatăm lipsa obligativității controlului, fără criterii certe în evaluare, în activitatea subiectului de control.

A treia formă de control administrativ de legalitate este prevăzută în art.66 al Legii nr. 436/2006 și anume controlul solicitat de autoritatea administrației publice locale. Astfel, potrivit alin.(1) consiliul local de nivelul întâi sau al doilea poate solicita Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat să verifice legalitatea oricărui act adoptat de autoritatea executivă respectivă în cazul în care consideră că acesta este ilegal, iar potrivit reglementării în continuare, în cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală, primarul, președintele raionului sau secretarul poate solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat efectuarea unui control al legalității.

În viziunea noastră, prin adoptarea art.66 din Legea 436/2006 legiuitorul a urmărit scopul de a pune la dispoziția anumitor subiecți expres indicați o procedură de înlăturare a pasivității și inacțiunilor autorităților administrative, pentru a le obliga să sesizeze oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, care să verifice legalitatea oricărui act administrativ adoptat de autoritatea executivă sau consiliul local în cazul în care consideră că acesta este ilegal.

Și în art.66 este folosită sintagma „poate solicita” ori de câte ori se prezumă că un act

administrativ adoptat sau emis de consiliul local sau de o autoritate executivă, este ilegal.

Controlul solicitat de persoanele vătămate este altă formă de control al legalității actelor administrative reglementată de art.67 al Legii nr.436/2006, care prevede că, orice persoană fizică sau juridică care seconsideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis de o autoritate a administrației publice locale poate solicita la cerere efectuarea de către oficiul teritorial al Cancelariei de Stat a controlului legalității actului administrativ emis sau adoptat de autoritățile administrației publice invocând în cerere normele legale încălcate de autoritatea administrativă, în propria apreciere. Totodată, menționăm că, persoana vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate a administrației publice locale, printr-un act administrativ este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ în condițiile stabilite de codul administrativ al Republicii Moldova.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate ataca la instanța de contencios administrativ, actele emise de autoritățile publice locale, din oficiu sau la cererea persoanelor vătămate, cu respectarea termenelor și procedurii stabilite de legea administrației publice locale. Astfel, termenul de control al legalității actelor administrative, inclusiv de declanșare a procedurii de control, notificarea, examinarea notificării și sesizarea instanței de contencios administrativ este de 30 de zile care în viziunea noastră este prea scurt. Nici termenul acordat în cazul tăcerii autorității locale emitente de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză, nu este suficient.

În comparație cu România, aceste termene de 30 de zile, respectiv 60 de zile de sesizare a instanței de contencios administrativ de către Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat sunt mult prea scurte și neîngăduitoare cu autoritățile administrației publice locale, putând avea consecințe grave în planul aprecierii legalității unui act administrativ local. În România, îi este permis reprezentantului guvernului în teritoriu un termen de 6 luni în aprecierea legalității sau ilegalității unui act administrativ local și tot în acest termen, de a se sesiza instanța de contencios administrativ. Poate contribui la stabilirea termenelor mai generoase de către legislativ și ponderea unităților administrativ teritoriale arondate unui reprezentant al guvernului în teritoriu, în România 42 de prefecturi deservesc 3223 de unități administrativ teritoriale, pe când în Republica Moldova, 10 Oficii teritoriale deservesc 898 de unități administrativ teritoriale, ceea ce indică o disproporție care ar putea avea consecințe inclusiv în planul stabilirii acestor termene de verificare și sesizare, în cadrul exercitării tutelei administrative. O justificare în acordarea termenului generos de 6 luni în România o poate reprezenta volumul și complexitatea actelor administrative locale comunicate de toate unitățile administrativ teritoriale.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat sau, după caz, primarul ori Guvernul, în cazul în

care consiliul local de nivelul întâi adoptă în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, prin hotărâri definitive, întrucât încălcau grav prevederile Constituției sau ale legislației în vigoare, sunt în drept să se adreseze instanței de contencios administrativ cu cerere pentru constatarea circumstanțelor menționate potrivit legislației naționale. În acest context, Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat și Guvernul, deasemenea, pot solicita constatarea circumstanțelor ce justifică dizolvarea consiliului raional potrivit art.48 alin.(1) lit.a) și alin.(2) din Legea nr.436 din 2006 privind administrația publică locală. Efectuarea controlului administrativ de legalitate prin formele sale reglementate prin lege, din oficiu sau la cerere, nu este doar un drept ci și o obligație a oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Concluzionând cele examinate vom menționa că reprezentantul guvernului în teritoriu este o instituție cu rol determinant în administrația publică națională, atât prin prisma conducerii serviciilor publice deconcentrate/desconcentrate în teritoriu dar mai ales, prin prisma controlul de legalitate a actelor emise sau adoptate de către autoritățile publice locale.

Proiectând aceste funcții ale reprezentantului guvernului în teritoriu într-o perspectivă de funcționare a instituțiilor publice în scopul asigurării realizării intereselor naționale pe plan local, rolul reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative locale ar putea fi calificat ca fiind de **interes național**. Îmbrățișăm în acest sens, opinia autorului T. Drăganu conform căreia "controlul legalității în activitatea administrației publice intră în sfera conceptului de **mecanism juridic de înfăptuire a statului de drept** alături de controlul constituționalității legilor" [114, p.34]. În continuarea analizei acestui concept vom sublinia că, reprezentantul guvernului în teritoriu este o instituție fundamentală în sistemul instituțional administrativ național prin care se realizează verificarea de legalitate a tuturor actelor administrative locale de la nivelul tuturor unităților administrativ teritoriale arondate, ceea ce presupune, prin însumare, că finalitatea activității de tutelă administrativă și anume atestarea legalității nu poate fi calificată ca fiind un interes îngust ce nu ar putea face parte din categoria interesului național. Cum pe întreg teritoriu național, activitatea de tutelă administrativă este acoperită la nivelul tuturor unităților administrativ teritoriale [189,p.3] apreciem că această activitate a reprezentantului guvernului în teritoriu ar putea fi încadrată în conceptul de interes național.

Tutela administrativă exercitată de reprezentantul guvernului în teritoriu are capacitatea de a fi catalogată drept o activitate cu caracter continuu, durabil și rezistent în timp iar nu o activitate cu caracter situațional care s-ar exercita doar sporadic și în funcție de interese particulare. Ceea ce ar putea defini conceptul de interes național în activitatea de tutelă

administrativă s-ar putea concretiza în noțiuni precum securitatea sau siguranța raporturilor juridice rezultate din reglementările locale reflectate în acte administrative pentru care reprezentantul guvernului este chemat să asigure calitatea lor precum și în eliminarea situațiilor de nerespectare a cadrului normativ național. Toate acestea contribuie, în final, la calitatea vieții sociale a unei comunități, la bunăstarea cetățenilor, în același mod în care contribuie orice altă activitate de interes național. Și toate acestea deoarece, calitatea actelor administrative locale poate fi categorisită drept *valoare*, care ancorată în principiul legalității poate căpăta valențe de valoare fundamentală de interes național, într-un stat de drept în care mecanismele controlului de legalitate contribuie la consolidarea acestuia.

În același timp, reprezentantul guvernului în teritoriu contribuie la realizarea misiunii încredințate de legiuitor puterii executive centrale și anume, conducerea generală a administrației publice și prin aceasta la realizarea interesului general național, care este utilizat în câmpuri conceptuale diversificate, în special cu valențe extrinseci, în materie de politică externă. În materie de politică internă, semnificația conceptului de interes general exercitat cu precădere prin intermediul reprezentantului guvernului în teritoriu capătă valențe de organism social teritorial cu rol esențial în realizarea interesului național. Implicarea RGT în viața socială a unei comunități pe segmentul verificării de legalitate este considerabilă, contribuind la acuratețea cadrului normativ local în domeniile de interes reglementate, toate cu consecința asigurării calității vieții și a bunăstării comunităților locale care împreună alcătuiesc comunitatea națională a statului, practic beneficiarii direcți ai tuturor măsurilor de protecție națională dintre care se evidențiază și activitatea de tutelă administrativă a reprezentantului guvernului în teritoriu.

Pentru a consolida conceptul de interes național prin prisma politicii interne a unui stat, apreciem elocventă opinia autorului Juc V. conform căreia, "dacă majoritatea absolută a cercetătorilor sunt de părere că interesul național ține de politica externă, J.B. Duroselle și P. Renouvin din contra, susțin că în istoria europeană acesta aparține mai cu seamă de sfera politicii interne, supoziție care, de altfel, este împărtășită și de Saca V., dar cu precizarea că se referă doar țărilor în tranziție postcomunistă întârziată precum Republica Moldova, unde „interesul național al statului are un segment limitat de manifestare și vizează, de obicei, aspectul intern al politicii și mai puțin cel extern”, pe când în democrațiile consolidate se observă un echilibru (între cele două tipuri de politici)" [121, p.123].

Tutela administrativă a reprezentantului guvernului în teritoriu analizată prin dimensiunea interesului național poate reprezenta o chestiune de conștientizare a acestui concept care contribuie la o dezvoltare durabilă a comunităților locale și toate împreună la dezvoltarea națiunii, pentru că ignorarea ilegalităților depistate în cadrul verificării legalității pot obstrucționa

eforturile de dezvoltare și consolidare a unui stat de drept, cu rol determinant în stabilitatea ordinii juridice.

Prezenta lucrare fiind un studiu comparativ, vom concluziona că, atât în România cât și în Republica Moldova s-au implementat formule instituționale specifice, respectiv prefect și șeful oficiului teritorial, prin care se dorește asigurarea reprezentării puterii executive centrale la nivel teritorial, cu anumite ajustări în privința organizării și funcționării instituțiilor care deservește funcția. Există diferențe în segmentările naționale, în legătură cu conceptul analizat, în privința lipsei statutului de persoană juridică a Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat în timp ce instituția prefectului din România se bucură de o asemenea calitate, cu mențiunea că prefectul este ordonator terțiar de credite.

Cu referire la formele de control administrativ din cele două state de referință, vom sublinia aspectul potrivit căruia, în România nu există o varietate de forme în privința verificării de legalitate a prefectului așa cum s-au reglementat în Republica Moldova, respectiv patru forme de control administrativ în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu. În România administrația este omogenă în sensul în care nu este categorisită pe niveluri, așa cum se întâmplă în Republica Moldova. Din organizarea administrației publice locale pe niveluri în Republica Moldova decurg anumite specificități în organizarea și funcționarea reprezentantului guvernului în teritoriu, în sensul în care aria actelor administrative locale comportă o mai mare varietate și prin urmare, activitatea oficiului este ușor mai diversificată față de cea a prefectului din România. De o importanță deosebită este implementarea Registrului de Stat al actelor locale la nivelul Republicii Moldova. Ar fi utilă și necesară o asemenea evidență electronică și în România cu impact hotărâtor asupra activității reprezentantului guvernului în teritoriu.

Toate aceste deosebiri identificate sunt exterioare verificării de legalitate în cele două state de referință și nu aduc modificări de esență în procedura efectivă a verificării de legalitate, aceasta fiind aproximativ asemănătoare.

2.4 Concluzii la cap.2

1. Abordarea cunoașterii evoluției reprezentantului guvernului printr-o retrospectivă istorică a făcut posibilă stabilirea legăturii între guvernările moderne democratice din România și Republica Moldova și formele de organizare a puterii publice în trecutul istoric național. Cercetarea figurii prefectului francez și a controlului administrativ exercitat de acesta a permis identificarea modelului preluat de ambele state de referință, cu evidențierea adaptărilor specifice naționale iar organizarea administrativ teritorială a unui stat a contribuit la determinarea gradului de reprezentativitate a puterii executive centrale în teritoriu, în țările europene.

2. Modificările și întreruperile efective în activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu, atât în România cât și în Republica Moldova au fost evidențiate prin parcurgerea traseului legislativ din fiecare stat. Abandonarea sistemelor administrative totalitare la sfârșitul secolului XX de către România și Republica Moldova au determinat începutul unei administrații publice bazate pe principiile statului de drept.

3. Evidențierea atribuțiilor specifice funcției de reprezentant al guvernului în cele două state de referință au contribuit la consolidarea conceptului de bună guvernare precum și a gradului de delegare atribuit de fiecare stat conform specificului autohton, cu accentuarea caracterului tradițional al funcției.

4. În România și în Republica Moldova reprezentantul guvernului în teritoriu are o bază legală, activitatea acestora fiind reglementată de acte normative de sine-stătătoare sau consacrate activității guvernului, descentralizării sau administrației publice locale. Structura organizațională a instituțiilor publice în care reprezentantul guvernului în teritoriu asigură conducerea generală diferă în cele două state.

5. Dezvoltarea conceptului de verificare a legalității actelor administrative locale s-a realizat prin prisma apărării statului de drept și a valorilor fundamentale ale cetățenilor iar abordarea conceptului de calitate a actelor administrative locale pe dimensiunea legalității acestora a permis identificarea etapelor în această activitate precum și calificarea ca fiind de interes național a activității RGT.

6. Argumentarea caracterului facultativ al normelor legale care reglementează posibilitatea RGT de a ataca la instanță actele considerate ilegale prin exprimarea unei opinii personale care a condus la respingerea polemicilor și a aspectului critic al doctrinei pe acest concept.

3. ACTIVITATEA PRIVIND ASIGURAREA LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

3.1. Elemente de conținut ale controlului de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu în România

Realizarea misiunii și atingerea scopului de constituire a organismelor sociale din domeniul administrației publice sunt determinate de totalitatea acțiunilor efectuate. Instituția guvernamentală, în calitatea sa de ramura executivă a puterii în stat are și misiunea de a realiza conducerea generală a administrației publice. În statul de drept, așa cum este stipulat în Constituția României, activitatea administrației publice este organizată în baza principiului legalității. Guvernul asigură respectarea acestui principiu prin propria activitate precum și prin activitatea reprezentanților săi în teritoriu. În România controlul legalității actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale este îndeplinit de reprezentantul guvernului în teritoriu. La sediul prefecturilor din România se verifică anual, zeci de mii de acte administrative locale. Pentru o bună gestionare și administrare a acestei activități sunt stabilite criteriile care să permită o ordine internă cu privire la corelația între funcționarul desemnat și unitatea administrativ teritorială repartizată în vederea efectuării controlului de legalitate.

În doctrina românească recentă "tutela administrativă reprezintă o limită impusă autorităților administrative locale în vederea salvagărdării legalității și apărării interesului public" [123, p. 127]. Într-o accepțiune structural-organizațională reglementată, putem afirma că actele administrative ale autorităților administrației publice locale comunicate prefectului în vederea verificării legalității sunt "acte juridice emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice în cele mai variate domenii de activitate" [90, p.7].

În vederea pregătirii activității de verificare a legalității, Prefectul poate emite un ordin pentru distribuirea echitabilă a unităților administrative teritoriale corespunzătoare fiecărui funcționar din compartimentul verificării legalității. Pentru a da eficiență realizării conceptului deja consacrat de *funcții sensibile* și pentru eliminarea subiectivismului care s-ar putea dezvolta prin menținerea îndelungată a unui funcționar în desfășurarea activității de verificare a legalității la o anumită unitate administrativ teritorială, este necesară, cu titlu de recomandare rotația permanentă a personalului implicat în această activitate. În cele mai multe cazuri, relația dintre funcționarul prefecturii și secretarul general al unității administrativ-teritoriale este una funcțională, bazată pe o bună colaborare, aspect ce evidențiază creșterea rolului activ al

prefecturilor în îndrumarea autorităților administrației publice locale pe segmentul conformării acestora la cadrul legislativ național.

Elementele de conținut ale controlului de legalitate, debutează cu un factor important în cadrul acestuia, fiind reprezentat de numărul actelor administrative emise sau adoptate la nivel local de toate unitățile administrativ teritoriale organizate la nivelul unui județ, suportul material al exercitării controlului. S-ar putea afirma că există o proporție firescă între numărul actelor administrative locale și numărul unităților administrativ teritoriale, în sensul că, numărul actelor va fi mai mare în județele cu mai multe unități administrative teritoriale (ex. Județul Suceava cu 114 unități administrativ teritoriale) față de județele cu un număr relativ mai mic (ex. Județul Botoșani cu 79 unități administrativ teritoriale). Și obligația legală a deliberativului de a se întruni în ședințe ordinare, cel puțin o dată pe lună la convocarea primarului este un factor determinant în dinamica actelor administrative, deși în practică există și situații în care sunt perioade de timp îndelungat în care consiliile locale nu se întrunesc, cum ar fi perioada care precede scrutinul electoral pentru alegerile locale. Există și situația contrară când, alături de o ședință ordinară se desfășoară și una sau mai multe ședințe extraordinare în aceeași lună, în funcție de împrejurări.

În activitatea de verificare a legalității exercitate de către prefect, îndeplinirea condițiilor de fond și de formă ale actelor administrative locale corespund ansamblului de cerințe esențiale prevăzute de legiuitor în conturarea conceptului de elemente de conținut ale controlului de legalitate, actul fiind confirmat ca legal iar conform problematicii analizate în prezenta cercetare, actul va purta amprenta calității. Nerespectarea condițiilor de fond sau de formă la emiterea sau adoptarea actelor administrative locale vor atrage revocarea sau nulitatea actului, etapă ulterioară verificării de legalitate și care va urmări desființarea actului constatat ilegal fie prin intermediul emitentului, dând eficiență instituției revocării actului administrativ, fie prin intermediul instanței de contencios administrativ la sesizarea prefectului.

Necesitatea abordării acestei teme a fost determinată de numărul și diversitatea actelor administrative emise sau adoptate de către autoritățile publice locale în contextul dinamicii vieții sociale care implică domenii noi de activitate sau extinderea domeniilor existente și care necesită reglementare proprie la nivel local.

Și toate aceste aspecte trebuie să întărească răspunsul la ipoteza dinamică a vieții sociale și anume: pentru ca administrația publică să își atingă obiectivele, instituțiile publice de profil și competențele acestora trebuie să fie dezvoltate, consolidate și să evolueze în permanență; trebuie să implementeze stimulente adecvate și conexiuni dinamice pentru ca societatea să aibă asigurat un serviciu profesional de calitate.

Cunoașterea corectă a reglementărilor legale naționale în privința tutelei administrative oferă oricărui cetățean posibilitatea de a obține satisfacerea propriilor interese legitime și prin această pârghie oferită de legiuitor, fiind de maximă actualitate activitatea desfășurată pe acest segment de prefect.

În România există obligația publicării raportului anual de activitate al tuturor instituțiilor publice inclusiv al instituțiilor prefectului conform cerințelor solicitate de ministerul de resort, respectiv Ministerul Afacerilor Interne din România. Solicitățile ministerului privesc activitatea desfășurată de către prefecturi în cursul unui an calendaristic cu respectarea atribuțiilor stabilite de către legiuitor și a organigramei existente. Astfel, cum principala activitate a prefectului constă în verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de către autoritățile publice locale, executive și deliberative, unul din segmentele de activitate raportate reflectă această activitate, pe care am sintetizat-o parcurgând rapoartele de activitate de pe site-urile oficiale ale prefecturilor. Toate aceste date cantitative, publice, oferite de rapoartele de activitate care constituie practic același izvor pentru cercetarea documentară, au contribuit la prezentarea verificării actelor administrative locale în procedura tutelei administrative, verificare efectuată la sediul prefecturilor, luând ca referință anii 2018, 2019, 2020 și un număr de 14 prefecturi [35-70] din diverse puncte cardinale ale țării, cu număr variat de unități administrativ teritoriale în componența județului și cu specificități determinate de zona geografică.

Trebuie menționat aspectul potrivit căruia "numărul actelor administrative *verificate* de prefect este strâns legat de numărul actelor *efectiv emise sau adoptate* și, mai mult, de numărul celor *comunicate* prefectului în vederea exercitării tutelei administrative" [89,p.390]. Facem această mențiune întrucât legiuitorul român a pus în sarcina secretarului general al unității administrativ teritoriale obligația comunicării, în termen legal de 10 zile lucrătoare de la data emiterii sau adoptării actului administrativ, prefectului. Ori, sunt situații izolate în care deși sunt emise sau adoptate acte administrative la nivelul unităților administrativ teritoriale acestea nu sunt comunicate prefectului, motiv pentru care se impune mențiunea privind "importanța realității datelor publicate în sensul indicării corespondenței directe între operațiunea de comunicare și cea de verificare" [92, p.192], ambele având ca punct de plecare adoptarea sau emiteria actelor administrative, în forma lor finală.

Se poate distinge lejer o ușoară scădere a numărului de acte verificate în anul 2019 față de anul 2018, în cazul a 10 prefecturi din analiză și doar în 4 prefecturi o creștere nesemnificativă a procentului. Situația este aproximativ asemănătoare și în cazul numărului actelor verificate în anul 2020 față de 2019, conform Anexei 1.

Explicația fenomenului de scădere a actelor verificate în majoritatea cazurilor exemplificate nu reprezintă o îngrijorare sau un semnal de alarmă în activitatea prefectului ci, din contră, tendința este de îndeplinire a **scopului** pentru care există și funcționează această instituție unică la nivel de județ și anume: **autoritățile publice locale să adopte sau să emită acte administrative legale.**

În realizarea acestui scop, nu prezintă relevanță numărul actelor administrative generate de autoritățile locale ci mai curând, calitatea lor. În acest sens, fenomenul de diminuare a actelor administrative verificate de către prefect îl apreciem ca fiind o diminuare pe cale naturală întrucât, atribuțiile stabilite de legiuitor în sarcina autorităților locale executive sau deliberative nu au fost modificate substanțial prin noua reglementare propusă de Codul administrativ al României care constituie baza legală a administrației publice, intrat în vigoare în perioada de referință analizată, respectiv în data de 05 iulie 2019. Este motivul pentru care, cercetarea documentară a avut în vedere anul de referință 2019 cu analiza unui an anterior, respectiv 2018 precum și a unuia ulterior 2020 pentru o mai bună evidențiere a efectelor compactării legislației în cadrul aceluiași act normativ-Codul administrativ, asupra activității administrațiilor publice locale.

Numeroase reglementări de bază stabilite de codul administrativ la jumătatea anului 2019 nu au putut fi executate întrucât nu existau norme adoptate care să permită aplicarea prevederilor legale de bază. Un astfel de exemplu îl reprezintă Hotărârea guvernului nr. 392 din 14 mai 2020 privind aprobarea Normelor tehnice pentru întocmirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public și privat al comunelor, al orașelor, al municipiilor și al județelor.

Astfel, desi inventarul bunurilor care constituie domeniul public și, respectiv, domeniul privat al comunelor, al orașelor, al municipiilor și al județelor se realizează conform prevederilor art. 289 și art. 357 din Ordonanța de urgență a guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare [4, p.392], autoritățile locale au adoptat hotărâri cu privire la domeniul public sau privat al unităților administrative teritoriale pe care le reprezintă ulterior apariției normelor legale, mai exact ulterior lunii mai 2020, ceea ce justifică o diminuare a numărului actelor administrative locale în perioada anterioară aprobării normelor și prin prisma imposibilității adoptării unor hotărâri în perioada 05 iulie 2019-22 mai 2020.

Un alt aspect de menționat în eventuala justificare a diminuării actelor administrative locale vizează respectarea prevederilor legale impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative în sensul reglementării în cuprinsul unui singur act normativ, distinct pe articole bine determinate, clar și concis, a mai multor măsuri sau decizii de urmat pentru întreaga comunitate.

Modalitatea în care o autoritate înțelege să emită un act contribuie la majorarea sau diminuarea numărului total de acte administrative emise sau adoptate la nivelul unității administrativ- teritoriale, în sensul în care, spre exemplu, la redactarea unei dispoziții de acordare a ajutorului social în baza Legii nr.416/2001 privind venitul minim garantat, se poate decide întocmirea a câte unei singure dispoziții individuale pentru fiecare beneficiar sau, din contra, a unei dispoziții colective în care beneficiarii sunt trecuți în anexă. Această ultimă modalitate nu este interzisă de legiuitor iar îmbrățișarea unei astfel de conduite ar putea contribui nu numai la diminuarea numărului actelor administrative locale, în speță dispozițiile primarului ci și la o evidență compactă a acestor beneficiari.

Sintetic, numărul de acte administrative locale emise sau adoptate de către autoritățile publice locale verificate de RGT, cu evidențierea grafică a evoluției comparative cu anul precedent, poate fi redată conform figurii nr.3.1.

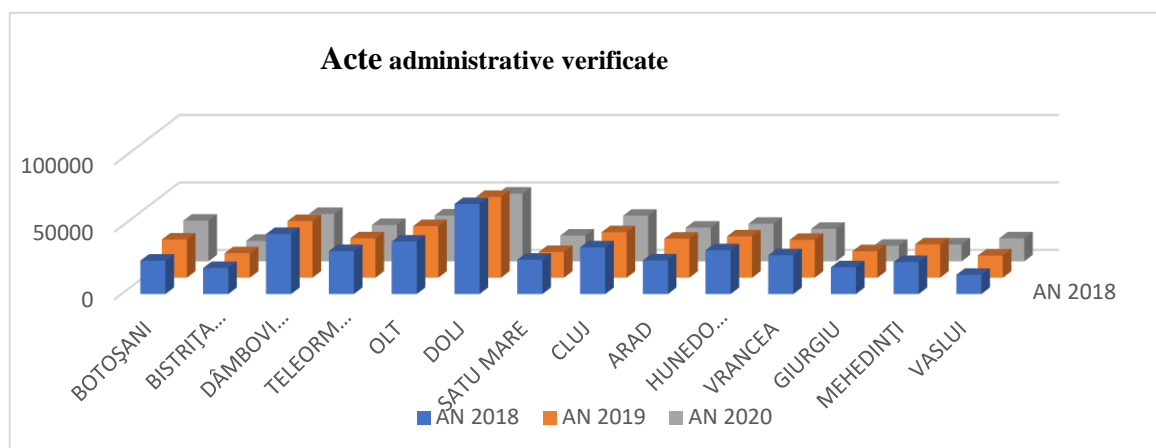


Figura 3.1.Evoluția actelor administrative locale verificate de prefect, pe categorii de acte și eșanțion de județe în România (2018-2020)

Sursa:elaborat de autoare

Grafica acestui fenomen nu prezintă o constantă în numărul actelor *verificate* pe totalul prefecturilor de referință, putând afirma doar că nu există variații semnificative în numărul actelor verificate în cadrul fiecărei prefecturi. Astfel, analizând fiecare prefectură în parte, pe orizontală și toate cele 14 prefecturi luate ca referință, pe verticală (Anexa 1), nu rezultă un factor comun în determinarea numărului de acte administrative verificate ci, fiecare autoritate își gestionează activitatea pe care înțelege să o reglementeze printr-un act administrativ, în mod autonom. S-a afirmat în rândul practicienilor din cadrul prefecturilor aspectul potrivit căruia numărul actelor administrativ teritoriale locale este direct proporțional cu numărul unităților administrativ teritoriale de la nivelul unui județ, în sensul în care un număr mai mare de unități administrativ teritoriale generează în mod automat un număr mare de acte administrative corespunzătoare.

Afirmația comportă nuanțări. Folosind datele publice furnizate pentru compararea județului Dolj, care are în componență 70 de unități administrativ teritoriale și un număr de acte verificate de 66.661 în anul 2018, 59.834 în 2019 și 50.132 în anul 2020, cu județul Botoșani, care are în componență 79 unități administrative teritoriale și un număr de 24.704 acte verificate în anul 2018, 28.295 în 2019 și 30.185 în anul 2020, lesne se poate observa cum un județ cu 9 unități administrative teritoriale în plus, a verificat prin RGT acte administrative locale în procent de mai puțin de 50% din actele unui județ cu mai puține unități administrative teritoriale. Nu este însă o regulă, fiecare autoritate a administrației publice locale inclusiv cetățenii au oportunitatea inițierii unui act administrativ local în cazurile și situațiile care servesc satisfacerii interesului general al comunităților pe care le reprezintă.

Pornind de la rezultatele analizei pe dimensiunea actelor administrațiilor locale verificate de către prefect se impune, în continuare, evidențierea situațiilor privind *procedurile prealabile* formulate în susținerea activității de tutelă administrativă. Situația a fost analizată în dinamica ei, în perioada celor 3 ani calendaristici și anume: 2018, 2019 și 2020, indicând grafic evoluția comparativă a fenomenului, conform figurii nr.3.2.

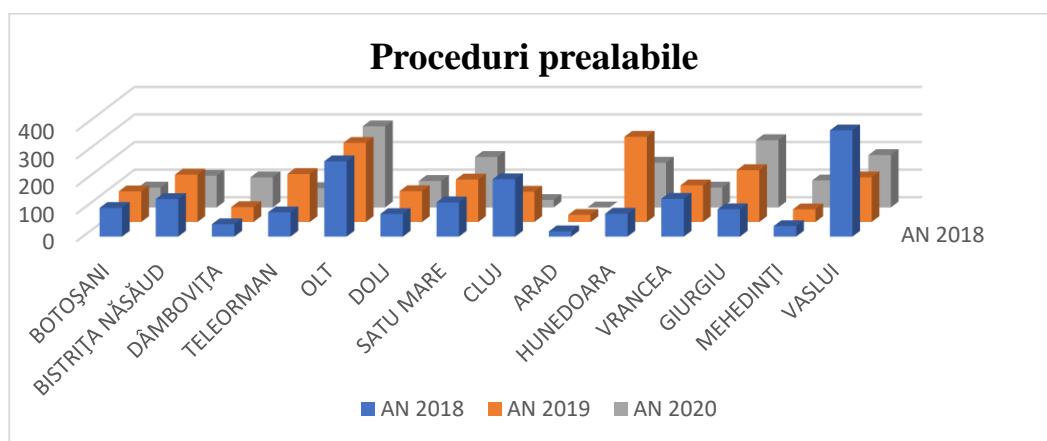


Figura 3.2. Evoluția procedurilor prealabile, pe tip de act și pe eșantion de județe în România (2018-2020)

Sursa:elaborat de autoare

Comparativ cu numărul actelor administrative verificate de prefect prin specialiștii din aparatul prefecturii, numărul *procedurilor prealabile este cu mult mai mic* și direct proporțional cu numărul actelor considerate ilegale (Anexa 2). Folosesc sintagma considerate ilegale întrucât, procedura tutelei administrative este o etapă intermediară iar nu una definitivă în aprecierea legalității actului. Legiuitorul a oferit doar instanțelor de contencios administrativ competența de a desființa un act ilegal. Prefectul are două posibilități reglementate legal în situația identificării unui act administrativ local ilegal, fie de a solicita autorității administrației publice locale care a emis acel act revocarea, modificarea sau completarea actului administrativ considerat ilegal prin

intermediul procedurii prealabile, fie de a sesiza direct instanța de contencios administrativ competentă, cu o acțiune în anularea actului administrativ local.

Pentru a evita o reglementare locală ilegală concretizată într-un act administrativ local, un pilon principal în mecanismul asigurării respectării legalității actului administrativ local este reprezentat de obligația legală a secretarului general al unității administrative teritoriale de a contrasemna pentru legalitate dispozițiile primarului, respectiv ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean, după caz [4, p.211]. Mai mult, pentru o categorie aparte de acte administrative, respectiv hotărârile de consiliu local și județean subzistă obligația de avizare a proiectelor de hotărâri. Prin urmare, încă din faza de elaborare a unui act administrativ local, conceptul legalității își face simțită prezența prin instituția avizării în sarcina secretarului general al unității administrative teritoriale urmată de instituția contrasemnării actului în forma finală. La nivel intermediar este prefectul prin tutela administrativă exercitată, pentru ca în final instanțele de contencios administrativ, cu competențe diferite conform legislației, să decidă asupra legalității sau ilegalității unui act administrativ local.

Cercetătorii români Popa V. ș.a. definesc contenciosul administrativ ca fiind " activitatea de soluționare, cu putere de adevăr legal de către instanțele de contencios administrativ, competente potrivit legii, a conflictelor juridice în care cel puțin una din părți este un serviciu public administrativ iar conflictul juridic s-a născut din adoptarea sau emiterea unui act administrativ de autoritate ilegal, ori din refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege" [134, p.430].

Legalitatea ține de esența statului de drept, asigurarea ei fiind posibilă prin mecanisme precis reglementate de legislația internă în materia actelor administrative locale, mecanisme concretizate în funcții publice sau instituții bine definite, debutând ierarhic cu secretarul general al unității administrative teritoriale, apoi prefectul în calitatea sa de reprezentant al guvernului în teritoriu și, în final, instanțele de contencios administrativ, toate cu rol în consolidarea noțiunii de legalitate a actului administrativ local.

Numărul redus de acte administrative intrate în procedură prealabilă prevăzută și reglementată în România de Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ reprezintă, pe de o parte rezultatul final al exercitării tutelei administrative iar pe de altă parte, un indicator al activității desfășurate de către prefect, în sensul în care am amintit deja, **scopul** principal al activității de verificare a legalității îl reprezintă **adoptarea/emiterea de către autoritățile publice locale a actelor administrative legale**. În realizarea acestui scop, prevenția exercitată de către prefect are ca rezultat cât mai puține proceduri prealabile formulate precum și acțiuni la instanța de contencios administrativ împotriva actelor administrative locale considerate ilegale.

Un alt aspect important în justificarea numărului mic de proceduri prealabile îl reprezintă și permanenta legătură și comunicare între aparatul prefecturii și secretarul general al unității administrative teritoriale, ambii implicați în asigurarea respectării legalității actelor administrative.

Analiza empirică cu impactul intervenției prefectului asupra atestării calității actului administrativ s-a realizat prin parcurgerea rapoartelor de activitate publice din anii 2018, 2019 și 2020 de la următoarele prefecturi: Botoșani, Bistrița Năsăud, Dâmbovița, Teleorman, Olt, Dolj, Satu Mare, Cluj, Arad, Hunedoara, Vrancea, Giugiu, Mehedinți, Vaslui, constanta reprezentând-o un procent de până la maxim 0,5% proceduri prealabile formulate de prefect asupra actelor ilegale ale autorităților publice locale în cei trei ani de referință. Interesant este aspectul potrivit căruia, chiar dacă actele administrative verificate de prefect variază numeric de la un an calendaristic la altul, procedurile prealabile exercitate se mențin în procent total respectiv: 0,423% în 2018, 0,489% în 2019 și 0,471% în 2020.

Și mai reduse decât numărul procedurilor prealabile sunt acțiunile formulate de prefect pe rolul instanțelor de contencios administrativ, întrucât procedurile prealabile formulate de către prefect și comunicate autorităților emitente își produc efectele în sensul în care recurg ele însele la revocare, modificarea sau completarea actului. De menționat că, prefectul nu este obligat la procedură prealabilă ci din contra, poate ataca direct la instanță actul considerat ilegal.

Astfel, în anul 2018, s-au atacat la instanță de către prefect un număr de 142 acte administrative locale, reprezentând un procent de 0,03% din total acte verificate și 7,79% din total proceduri prealabile. În 2019, s-au atacat 227 acte, reprezentând 0,05% din total acte verificate și 11,13% din total proceduri promovate. Fenomenul este în continua creștere, astfel încât în anul 2020 s-au atacat la instanța de contencios administrative un număr de 360 acte administrative locale, ceea ce reprezintă un procent de 0,09% din total acte verificate în acest an și 20,78% din totalul procedurilor prealabile. Creșterea numărului de acțiuni la instanță (Anexa 3) poate avea ca suport și modificarea statutului prefectului în sensul exercitării funcției din perspectiva numirii politice reglementată legal în prezent. Autoritățile locale, fie ele deliberative sau executive, pot invoca îndoieli cu privire la exercitarea atribuției de tutela administrativă a prefectului politic, acesta fiind și unul din motivele pentru care refuză revocarea, modificarea sau completarea unui act administrativ solicitate de către prefect cu consecința sesizării instanței de contencios administrativ.

Pentru a concluziona, în România, urmare a analizei documentare efectuată în cele 14 prefecturi [35-70], în perioada 2018-2020, se evidențiază următoarele aspecte prezentate mai-jos, și anume:

- numărului de acte verificate de către prefect în tutela administrativă indică o scădere a acestora, prin raportare la anul precedent;
- numărul procedurilor prelabile este cu mult mai mic decât numărul actelor verificate și direct proporțional cu numărul actelor considerate ilegale;
- creșterea numărului anual de acțiuni la instanța de contencios administrativ în raport cu actele totale verificate și cu procedurile prelabile formulate ca urmare a exercitării tutelei administrative.

Situația acțiunilor la instanța de contencios administrativ promovate de către prefect pentru cele 14 prefecturi de referință se prezintă grafic conform figurii nr.3.3

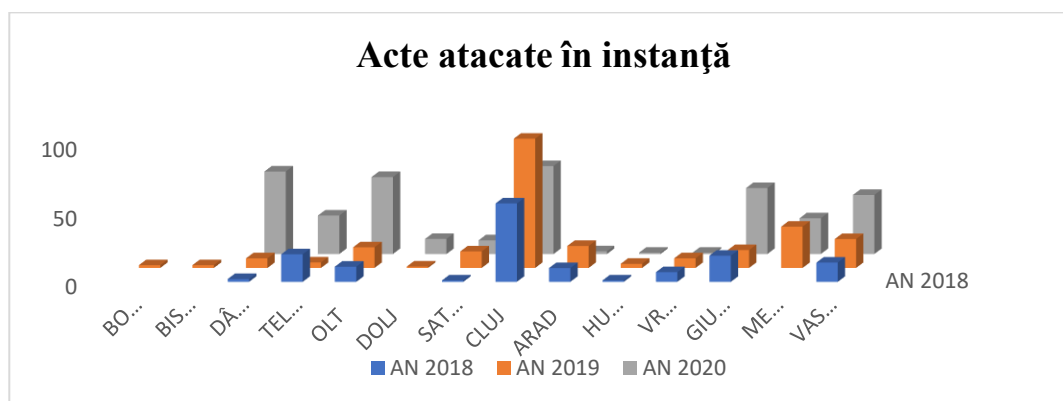


Figura 3.3.

Evoluția actelor administrative locale atacate la instanța de contencios administrativ în România (2018-2020)

Sursa:elaborat de autoare

Centralizarea celor trei situații expuse grafic a fost analizată în dinamica într-o perioadă de 3 ani calendaristici și anume: 2018, 2019 și 2020, indicând și procentual evoluția comparativă a fenomenului de analizat, conform Anexelor nr.1, 2 și 3, atașate. Prezentarea unei centralizări integrale pentru România face obiectul Anexei nr.4.

Documentarea prezentată mai-sus, cu privire la procedurile prelabile și acțiunile promovate la instanța de contencios administrativ de către prefect, au în prezenta cercetare menirea de a evidenția, prin excludere, numărul actelor administrative *legale* rezultate în urma exercitării controlului de legalitate. Tuturor acestor acte le vom atribui însușirea de a fi calitative ca urmare a intervenției prefectului prin constatarea și atestarea legalității acestora și numai în măsura în care produc efectele sociale în virtutea cărora au fost emise sau adoptate..

Pledăm pentru noțiunea de **calitate** a actelor administrative locale în măsura în care aceasta are același înțeles cu **legalitatea** în sensul îndeplinirea condițiilor de fond și de formă în virtutea cărora un act administrativ local este atestat ca fiind legal, deosebindu-se de actele locale ilegale. Întregim definirea conceptului de calitate a actelor administrative locale cu necesitatea

producerii **efectelor sociale** în virtutea cărora au fost emise sau adoptate, ca element de conținut final în procedura controlului de legalitate. În acest mod, ne asigurăm de aspectul conform căruia actul administrativ local a cărui legalitate a fost confirmată de către RGT funcționează, prin identificarea mecanismelor pentru atingerea scopului în virtutea căruia a fost emis sau adoptat.

Actele administrative locale calitative pot fi integrate, datorită acestei însușiri, în ierarhia normelor juridice reglementate la nivel local printr-un prisma a efectelor produse în urma atestării legalității. Este o absorbție firească, trecută prin filtrul controlului de legalitate al reprezentantului statului în teritoriu căruia legiuitorul i-a încredințat posibilitatea de a ataca la instanță actele considerate ilegale. Însă, toate celelalte acte administrative considerate legale, deci calitative vor fi deferite colectivităților locale, prin emitenți, ulterior atestării legalității, aspect care se concretizează în rolul esențial al RGT asupra calității vieții unei comunități locale.

Și nu este vorba de un număr redus de acte administrative legale ci, din contră, în fiecare an se verifică de către prefecturile din România peste un milion de acte administrative locale așa cum indică rapoartele de activitate pe anul 2023, publice pe site-urile prefecturilor.

Iată cum, nu numai calitatea este esențială ci și cantitatea poate fi un indicator serios în privința evaluării activităților de verificare a legalității în sarcina RGT, cu impact asupra ordinii juridice la nivel național.

Odată atestată legalitatea actului administrativ local emitenții își pot realiza scopurile pentru care au folosit acest instrument juridic de îndeplinire a misiunii administrative. Legislația din România prevede în sarcina prefectului posibilitatea sancționării contravenționale a autorităților executive locale și județene în cazul în care nu au pus în aplicare, cu rea-credință, o hotărâre a deliberativului [4, p.420], lipsind comunitatea de efectele sociale avute în vedere prin inițierea adoptării actului. Este motivul pentru care reținem ca element de conținut final în asigurarea legalității actelor administrative locale, producerea efectelor sociale avute în vedere la adoptarea actelor administrative locale.

Calitatea actelor administrative locale trebuie să corespundă cerințelor unui control de legalitate neutru din punct de vedere politic, obiectiv și rațional. Putem adăuga și caracterul minuțios al controlului datorită complexității prevederilor legale naționale cu impact asupra activităților autorităților publice locale pe diverse segmente de activitate, care impun RGT capacitatea de a cerceta în amănunt motivarea în drept a actelor locale, cu multă atenție și deosebită răbdare.

În stânsă legătura cu conceptul calității actelor administrative locale este cadrul normativ național. Majoritar, acesta cuprinde norme juridice cu caracter imperativ ceea ce presupune că, autorităților publice locale nu le este permisă o eventuală negociere, în plan reglementar, cu

prefectul. Este motivul pentru care vom califica acest control de legalitate ca fiind unul rigid, cu consecința atestării unei calități statice a actelor locale. Ea poate deveni una dinamică dacă îmbrățișăm ideea de contact între prefect și cel tutelat, nu însă în planul reglementării scrise ci doar în sensul comunicării anterioare reglementării locale, știut fiind aspectul potrivit căruia nu se reușește întotdeauna redactarea întocmai a celor gândite de inițiator. O comunicare între factorii implicați în raportul tutelei administrative, anterior emiterii sau adoptării actului administrativ local poate contribui la sporirea gradului de conformitate cu legislația în vigoare. Din acest punct de vedere, încurajăm dialogul între autoritățile publice locale și prefect, în domeniul inițierii actelor administrative locale, atât pentru aprofundarea nuanțelor sau sensurilor oferite de textele legale dar și mai mult pentru descoperirea jurisprudenței care deschide calea unor reglementări mai ample și mai detaliate. Literatura de specialitate franceză sublinia aspectul potrivit căruia "dialogul între stat și colectivitățile locale este cu atât mai necesar cu cât în procesul descentralizării acestora le-au fost repartizate competențe complexe, care altădată reveneau organelor centrale" [113, p.158]. Un model de bună practică care ar putea fi legiferat și în România în vederea sporirii parametrilor necesari cunoașterii și aprofundării legislației, toate cu consecința consolidării calității actelor administrative locale.

În prezent, prefectul prin secretarul general al prefecturii asigură îndrumarea secretarilor generali ai unităților administrativ-teritoriale și ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor prin diverse forme, inclusiv circulare prin care se evidențiază anumite proceduri de urmat, pași necesari în procesul emiterii sau adoptării actelor administrative locale.

Nu îmbrățișăm opinia doctrinei franceze conform căreia îndrumarea autorităților centrale atunci când înțeleg să explice o prevedere legală "nu caută să descopere sensul ascuns al acestuia, ci decid asupra semnificației sale" [180, p.101]. Rolul îndrumărilor sau al circularilor nu este de a decide pentru inițiator sau de a limita decizia locală ci, din contră, de a deschide cale spre o interpretare corectă a prevederilor legale, pentru ca în final să contribuie la calitatea actului administrativ local.

Utilitatea acestei cercetări documentare rezidă în evidențierea și cunoașterea elementelor de conținut ale controlului de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu în România, în parametri reali ai desfășurării acestei activități.

Apreciem utilă și indicarea unui studiu de caz în conturarea detaliată a elementelor de conținut ale controlului de legalitate exercitat de RGT în România, după cum urmează:

Prefectul județului Botoșani a promovat acțiune la instanța de contencios administrativ competentă, respectiv Tribunalul Botoșani solicitând anularea Hotărârii Consiliului Județean Botoșani nr. 64 din 23.03.2021 privind repartizarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea

adăugată pentru finanțarea cheltuielilor privind drumurile județene și comunale, pe anul 2021 și estimările pentru anii 2022-2024. Acțiunea reprezentantului guvernului în teritoriu a făcut obiectul dosarului nr. 1080/40/2021 al Secției de contencios administrativ și fiscal-Tribunalul Botoșani.

Motivul de nelegalitate invocat de prefectul județului Botoșani în urma exercitării controlului de legalitate a constat în nerespectarea art.4 lit.c) din Legea nr.15/2021 privind bugetul de stat pe anul 2021, care stipulează că sumele destinate finanțării cheltuielilor privind drumurile județene și comunale se repartizează pe unități administrativ teritoriale în funcție de *lungimea și starea tehnică a acestora*, practic nerespectarea acestor criterii prevăzute de legiuitor în cuprinsul legii de reglementare.

Odată cu promovarea acțiunii de către prefectul județului la instanța de contencios administrativ competentă, actul atacat este suspendat de drept conform legislației naționale, respectiv art.123 alin.5 din Constituția României coroborat cu prevederile art.3 alin.1) și alin.3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Cum unitățile administrativ teritoriale așteptau repartizarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor privind drumurile județene și comunale, pe anul 2021 de la Consiliul Județean prin hotărârea adoptată în acest sens, conform prevederilor legale care reglementează finanțele publice locale, pentru aprobarea propriilor bugete locale, s-a generat o situație de blocaj la nivel de județ prin suspendarea de drept a hotărârii consiliului județean nr.64/23.03.2021 ca urmare a atacării acesteia de către prefectul județului. Practic această hotărâre a consiliului județean nu exista pentru alcătuirea și aprobarea, în termenele legale, a tuturor bugetelor locale de pe raza județului Botoșani.

Este de notorietate aspectul potrivit căruia în legislația națională aprobarea bugetelor locale ale unităților administrativ teritoriale sunt supuse unui calendar bugetar strict reglementat care, în caz de încălcare prevede sancțiuni severe.

Ulterior pronunțării instanței de fond prin care s-a respins, ca nefondată, acțiunea prefectului prin Sentința civilă nr.200 din 07 mai 2021, Consiliul Județean Botoșani a procedat la adoptarea unei noi hotărâri prin care a revocat hotărârea atacată în instanță, a adoptat o nouă hotărâre de consiliu județean cu nr. 171 din 02.09.2021 având același obiect iar recursul prefectului judecat la Curtea de Apel Suceava asupra soluției date de Tribunalul Botoșani s-a finalizat prin soluția de admitere a recursului, cu respingerea acțiunii ca rămasă fără obiect prin Decizia civilă nr. 620/27 septembrie 2021.

Exemplul de mai sus vine să justifice și să argumenteze necesitatea înființării unei proceduri de preavizare a actelor administrative locale de către RGT, exercitată doar pe actele

administrative locale cu caracter normativ pentru a evita adoptarea finală a unui act administrativ cu încălcarea prevederilor legale și respectarea întocmai a calendarelor de adoptare specifice. Și aceasta întrucât, actele cu caracter normativ produc efecte *erga omnes*, pentru o întreagă comunitate ceea ce ar putea conduce la afectarea vieții sociale a unei întregi populații și implicit la dificultăți în funcționarea întregului aparat administrativ local. Evitarea unor disfuncționalități de acest gen ar fi posibilă prin intervenția punctuală a legiuitorului prin includerea acestei noi instituții în legislația administrativă.

Obiectivul strategic comun al prefecturilor constă și în creșterea gradului de conformitate a actelor administrative locale cuprevederile legale de nivel superior, pe acest segment al tutelei administrative exercitată de reprezentantul guvernului în România. În rapoartele publicate pe paginile de internet ale prefecturilor, sunt indicate și principalele probleme care au generat declanșarea procedurilor prelabile, respectiv a atacării la instanța de contencios administrativ.

Principalele motive care au impus declanșarea procedurii prelabile sau atacarea în contencios administrativ la nivelul prefecturii Cluj în cursul anului 2022, sunt:

- încălcarea prevederilor privind ierarhizarea funcțiilor publice;
- încălcarea prevederilor art. 9 alin. (2) și (3) din OUG nr. 28/2008 privind Registrul Agricol, se încearcă eludarea dispozițiilor legale cu privire la răspunderea secretarului general referitoare la necompletarea sau completarea necorespunzătoare a Registrului Agricol;
- încălcarea dispozițiilor legale privind reorganizarea instituției;
- încălcarea prevederilor referitoare la darea în folosință gratuită a bunurilor aparținând domeniului public al UAT;
- încălcarea prevederilor legale cu privire la atestarea domeniului public al UAT;
- nerespectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată;
- încălcarea prevederilor Legii nr. 554/2004 a Contenciosului Administrativ;
- nerespectarea prevederilor legale cu privire la atribuirea sau schimbarea de denumiri;
- încălcarea dispozițiilor privind acordarea de subvenții în baza OG 82/2001;
- încălcarea dispozițiilor OUG nr.195/2002 privind circulația pe drumurile publice;
- taxe și impozite locale;
- necompetență consiliu local" [71, p.5].

Aceste deficiențe pot genera instabilitate juridică. În acest sens, statul francez a promovat opinia conform căreia "insuficiența controlului de legalitate asupra actelor unei asociații de comune constituie o culpă gravă, de natură să atragă răspunderea juridică a statului" [78, p.13].

Nu întâmplător am evidențiat lista deficiențelor constatate la nivelul prefecturii Cluj. Acestea sunt atotcuprinzătoare, multe dintre ele sunt comune tuturor prefecturilor însă cel mai deficitar aspect este repetarea lor periodică, de la an la an. Este momentul să intervenim cu o recomandare în contextul digitalizării administrației publice din România. **Ar fi utilă de urmat procedura reglementată de Republica Moldova cu privire la efectuarea controlului de legalitate prin intermediul Registrului de stat al actelor locale** implementat începând cu data de 28.10.2019 [29, p. 11]. În România, s-a efectuat un prim demers prin înființarea Monitoarelor Oficiale Locale [4, p.363], însă fără efect asupra activității de tutelă administrativă, fără ca prefectul să fie conexas direct cu autoritățile locale prin intermediul acestei aplicații.

O variantă electronică cu acces la un Registru special întocmit în acest sens ar reprezenta o utilitate fără echivoc, în România. Există deja obligativitatea publicării actelor locale în Monitorul Oficial Local și în Registrul pentru evidența proiectelor de hotărâri ale autorității deliberative, atât a proiectelor cu caracter normativ cât și a celor cu caracter individual precum și în Registrului pentru evidența proiectelor de dispoziții ale autorității executive, în acest caz doar a celor cu caracter normativ, fiind astfel creat un context favorabil implementării unei noi platforme cu acces la cele existente, așa cum se întâmplă în Republica Moldova. Ulterior datei de 27 octombrie 2019, administrația locală din Republica Moldova s-a aflat în pragul unei noi etape de digitalizare așa încât activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu s-a conexas, la propriu, cu activitatea autorităților administrației publice locale prin intermediul Registrului de Stat al actelor locale, prescurtat denumit RSAL. Ar fi benefică implementarea și în România a unui document electronic care să permită accesul personalului din prefecturi cu atribuții în verificarea legalității actelor administrative locale la o platformă electronică prin care să se realizeze tutela administrativă.

În contextul studiului comparativ al temei de cercetare și pentru apropierea conținutului cercetării de actualitate, evidențiem aspectul potrivit căruia România și Republica Moldova au un spațiu digital comun, consfințit în *Memorandumul de înțelegere în domeniul transformării digitale dintre București și Chișinău*, semnat în cadrul ședinței comune a Guvernelor României și Republicii Moldova la date de 11 februarie 2022.

Sunt create mijloacele și metodele pentru înființarea platformei specifice, după modelul Republicii Moldova, încă din anul 2022. Chiar unul dintre obiectivele de cooperare bilaterală îl reprezintă *dezvoltarea platformelor, infrastructurilor digitale și a serviciilor publice electronice*, așa încât pledăm pentru preluarea modelului Registrului de Stat al actelor locale din Republica Moldova și în România.

De dată recentă, există un interes bilateral de promovare a conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu, între România și Republica Moldova prin semnarea Memorandumului

privind activitatea reprezentanților guvernului în teritoriu la data de 29 iulie 2024 la Chișinău, între Ministerul Afacerilor din România și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Memorandumul crează noi perspective de cooperare între cele două state în consolidarea capacității administrative și gestionarea activității RGT prin schimb de experiențe, sesiuni de instruire și de parctică precum și evenimente comune specific domeniului de colaborare.

Corelativ elementelor de conținut al controlului de legalitate există situații care pot influența efectiv procedura verificării de legalitate. Din raportul de activitate pentru anul 2023 al prefecturii Giurgiu, ca referință, se evidențiază aspectul potrivit căruia prefecturile se confruntă frecvent și cu o diversitate de deficiențe în propria activitate. Una dintre aceste deficiențe o reprezintă "inexistența unei rețele informatice de comunicare cu serviciile publice deconcentrate și cu autoritățile publice locale", motiv pentru care trebuie să accentuăm necesitatea implementării unei platforme informatice, așa cum am arătat mai-sus, după modelul Republicii Moldova.

Exemplificăm, în acest sens cu parte din analiza SWOT realizată la nivelul prefecturii Giurgiu care a stat la baza evaluării rezultatelor activității desfășurate în cursul anului 2023 [79, p. 5]. Rezultatele acestei analize pot reprezenta un tablou pentru majoritatea prefecturilor din România în ceea ce privește activitățile desfășurate, prin extindere, astfel:

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existența personalului cu experiență în activitatea specifică Instituției Prefectului; ▪ Procent foarte ridicat al personalului cu studii superioare; ▪ Procent ridicat al angajaților instituției care dețin o funcție publică; ▪ Capacitatea de adaptare a structurilor instituției la schimbări și cerințe noi; ▪ Disponibilitatea de participare la acțiuni ce depășesc programul de lucru; ▪ Grad de transparență ridicat în relațiile publice 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personal insuficient ca număr; ▪ <i>Inexistența unei rețele informatice de comunicare</i> cu serviciile publice deconcentrate și <i>cu autoritățile publice locale;</i> ▪ Diversitatea mare de problematice și zona mare de acțiune; ▪ Volum foarte mare de lucrări; ▪ <i>Dificultăți de comunicare cu unele autorități ale administrației publice locale.</i>

Investigarea modului de determinare a calității actului administrativ și a pârghiilor operaționale, financiare și strategice aflate la dispoziția reprezentantului guvernului în teritoriu

pot influența decisiv procesul de creare, de geneză a actului administrativ într-o administrație publică cât mai performantă.

Soluția finală în activitatea RGT trebuie să o reprezinte capacitatea autorităților de a genera actele administrative legale în vederea soluționării problemelor de interes local cu respectarea principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit și în limitele competențelor stabilite de lege.

În pofida evoluțiilor pozitive înregistrate, aceasta prezintă în continuare o serie de deficiențe, în principal în termeni de eficiență, eficacitate și imagine, care se reflectă în principal într-o cultură organizațională conservatoare, concentrată mai mult pe latura formală a activității administrației.

Noțiunea de tutelă administrativă este analizată în strânsă legătură cu noțiunea de reprezentant al guvernului în teritoriu, punctul de plecare în prezenta analiză a constat în cercetarea actului administrativ căruia i se atribuie calitatea legalității rezultate din exercitarea tutelei administrative, așa încât se impune dezvoltarea interdependenței între actul administrativ local și tutela administrativă a reprezentantului guvernului în teritoriu. În speță, actul administrativ local constituie obiectul tutelei cu unele nuanțări, respectiv:

- ▶ nu toate actele administrative ale autorităților publice locale din România sunt supuse controlului de tutelă administrativă, aspect clarificat de Decizia nr. 11/2015 [31, p.6] a Înaltei Curți de Casație și Justiție a României;
- ▶ tutela administrativă se realizează în anumite limite, uneori aceste limite sunt extrem de permissive în context procedural, alteleori, limitele exercitării tutelei administrative sunt restrictive;

Problematica limitelor în activitatea de tutelă administrativă a reprezentantului guvernului în teritoriu necesită o dezvoltare mai amplă. Dacă ne referim la limite permissive, în context procedural vom sublinia beneficiul acordat de lege prefectului de a ataca direct, fără parcurgerea procedurii prelabile, în instanța de contencios administrativ a acelor acte administrative considerate ilegale. În practică însă, se uzează frecvent procedura prelabilă oferindu-se posibilitatea autorităților publice de a intra în legalitate prin revocarea, modificarea sau completarea actului administrativ local considerat ilegal de RGT. Nu intră în sfera noțiunii de acte ilegale și actele inoportune. Nu poate face obiectul verificării de legalitate al prefectului oportunitatea adoptării sau emiterii actelor administrative. Oportunitatea poate reprezenta o condiție de valabilitate a actului administrativ privită strict din prisma inițiatorului nu însă o condiție de legalitate. Ceea ce este potrivit pentru o comunitate nu poate constitui obiect de verificare sau control pentru nicio entitate, fie el și de legalitate, opinie consacrată legislativ și în

art.240 alin.2 din Codul administrativ al României. În consecință, însăși legiuitorul scoate înafara sferei de legalitate, aprecierea necesității și oportunității adoptării și emiterii actelor administrative care aparține exclusiv autorităților deliberative respectiv executive și nu pot face obiectul verificării altor autorități.

Termenul în care reprezentantul guvernului în teritoriu poate ataca actele administrative în instanța este unul generos, de 6 luni de la data comunicării lor. Deasemenea, acțiunea introductivă de instanță este scutită de taxă de timbru.

Alteori, limitele exercitării tutelei administrative sunt restrictive. În primul rând, pot face obiectul verificării de legalitate doar acele acte administrative definite de legiuitor ca fiind actele "unilaterale cu caracter individual sau normativ emise de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice" [19, p.2]. Prin urmare, RGT îi este recunoscut dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în înțelesul prevederilor art.2 alin.1 lit.e) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ.

În planul analizei legislației privind procedura de adoptare a hotărârilor de consiliu local cu referire la avizele comisiilor de specialitate constituite în cadrul entităților colegiale-consilii locale sau județene, reglementate în România prin dispozițiile exprese ale Codului administrativ [4, p.168] clarificarea privind **eliminarea avizului comisiilor de specialitate ale consiliilor locale sau județene pe proiectele de hotărâre cu caracter individual** poate reprezenta o propunere de lege ferenda. Recomandarea formulată se impune a fi adoptată de legiuitor în contextul eliminării impedimentelor întâlnite în practica adoptării hotărârilor cu caracter individual, fiind suficient și util un asemenea aviz al comisiilor de specialitate doar pe proiectele cu caracter normativ. Reglementarea ar avea ca scop final și înlăturarea subiectivismului pe acest segment, alături de fluidizarea procedurilor de adoptare care în prezent, în varianta în vigoare a reglementărilor, este anevoioasă.

Influențele europene dar și impactul real al rezultatelor activității reprezentantului guvernului în teritoriu, conduc la ideea că prefectul trebuie să mențină standardele de legalitate în întreg procesul administrativ de înlăturare la nivel teritorial. Prefectul este garantul respectării legii și a ordinii publice, îndeplinind anumite atribuții principale stabilite expres de legislația care îi reglementează activitatea. Definitiv pentru întreaga sa activitate este atribuția referitoare la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea acestor acte pe care le consideră ilegale la instanța de contencios administrativ.

Cercetarea are ca obiect o temă ușor marginalizată în sistemul administrativ contemporan deoarece este o lucrare amplă, practică de un segment redus de personal administrativ dar cu o aplicare teritorială unitară la nivel de comunitate județeană, implicând o documentare aprofundată a studiilor fundamentale în materie, a reperelor teoretice deja consacrate, a legislației specifice și nu numai. Toată această documentare are menirea de a consolida rolul prefectului în asigurarea disciplinei juridice la nivelul autorităților publice locale.

Pentru că, reprezentantul guvernului în teritoriu, în România, veghează la buna realizare a administrației publice locale prin instrumentul principal al acesteia și anume actul administrativ. Exercițarea tutelei administrative vine să confirme calitatea actului administrativ local pentru a fi pus în executare în condiții de legalitate și conformitate cu întreg cadrul normativ aplicabil, asigurându-se prin aceasta producerea efectelor sociale avute în vedere la momentul inițierii.

Întărirea rolului reprezentantului guvernului în teritoriu ar trebuie să reprezinte o preocupare constantă nu numai a executivului ci și a legislativului, prin adoptarea de acte normative în sprijinul și consolidarea poziției acestuia în teritoriu. Evidențierea elementelor de conținut ale controlului de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu, în România poate contribui la creșterea vizibilității RGT, reprezentând în același timp resurse de inspirație pentru alte sisteme administrative interesate.

3.2 Exercițarea misiunii de control al legalității actelor administrative locale de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova

Analiza situației în domeniul de responsabilitate a reprezentantului guvernului în teritoriu este una foarte importantă pentru atingerea scopului și obiectivelor de cercetare. Este una din metodele frecvent utilizate în studierea relațiilor sociale în care subiecții acestor relații sunt instituțiile publice. În Republica Moldova, conform art.72 alin.(1) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, Cancelaria de Stat întocmește și publică anual *Raportul privind controlul actelor autorităților administrației publice locale* din anul precedent. Raportul este un document oficial cu caracter informativ dar care servește și adoptării deciziilor administrative în materie de activitate a instituțiilor responsabile cu efectuarea controlului de legalitate al actelor administrației publice locale.

Rapoartele Cancelariei de Stat au și o valoare importantă științifică. Informația statistică și studiile de caz ne permit să stabilim tendințele existente în procesul decizional al administrației publice locale, să identificăm raporturile de cauzalitate în situațiile de abatere de la principiul legalității.

În scopul respectării principiului legalității actelor administrative, legiuitorul din Republica Moldova reglementează prin lege [24, p.14] misiunea Oficiului teritorial, identificând modalitatea de exercitare a controlului administrativ de legalitate cu indicarea subiecților implicați în această activitate, a categoriilor de acte ce se supun controlului administrativ pentru ca, în final, funcționarea optimă a administrației publice locale să reprezinte principala preocupare a reprezentantului guvernului în teritoriu. Este o misiune dificilă având în vedere opiniile recente exprimate în sensul în care "pe lângă fenomenul instabilității legislației administrative – menționat în perioada interbelică – astăzi s-a adăugat și fenomenul „inflației legislative”. Aceasta din urmă se manifestă printr-o multiplicare necontrolată de acte normative, care face imposibilă atât însușirea, cât și aplicarea lor într-un mod eficient de către corpul de funcționari" [190,p.98].

Potrivit sursei oficiale care este Cancelaria de Stat, subdiviziunea responsabilă de coordonarea și monitorizarea activității oficiilor teritoriale este Direcția administrație publică. Și în compartimentele anterioare ale cercetării am menționat că reprezentantul guvernului în teritoriu este Șeful oficiului teritorial, iar în cazul Republicii Moldova Oficiul Cancelariei de Stat își realizează activitatea de control administrativ conform principiilor stabilite de lege, după cum urmează:

- "exercitarea controlului numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare;

- respectarea proporționalității între amploarea intervenției i autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează;

- neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență"[80, p.13].

În doctrina din Republica Moldova, unii autori și-au propus să analizeze utilitatea controlului de tutelă, stabilind că " în general, în studiile de specialitate se susține că controlul de tutelă este necesar din mai multe puncte de vedere:

- în primul rând, pentru că autoritățile descentralizate girează servicii publice, care trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu, iar statul este direct interesat de buna funcționare a acestor servicii publice
- în al doilea rând, în cazul descentralizării, autoritățile centrale sunt obligate să vegheze ca eventual interesele locale sau regionale să nu fie satisfăcute în detrimentul intereselor generale

- în al treilea rând, puterea centrală trebuie să vegheze ca autoritățile locale să satisfacă în condițiile cele mai bune nevoile locale
- în al patrulea rând, autoritatea centrală trebuie să vegheze asupra menținerii unității statului” [109, p. 371].

Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale are în vedere respectarea conformității cu prevederile Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a legii privind administrația publică locală și a altor acte normative de nivel superior, de către autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri.

Relevantă în analiza conceptului este noua etapă de digitalizare a administrației publice din Republica Moldova începând cu data de 27 octombrie 2019, care a permis ca activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu să se conexeze, la propriu, cu activitatea autorităților administrației publice locale prin intermediul Registrului de Stat al actelor locale, prescurtat denumit RSAL. Progresul este laudabil deoarece în trecut procedura de notificare a actelor administrative, considerate ilegale, se iniția de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat după prezentarea actului, fizic, pe suport de hârtie de către titularul comunicării. Însă, în varianta electronică, executarea misiunii de control este mult mai rapidă și mai eficientă.

Este de evidențiat, în continuare, înființarea și funcționarea celor **10 oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat**, care au în aria de competență următoarele unități administrativ-teritoriale, după cum urmează:

- 1. Oficiul teritorial Bălți**, în gestiune cu sectorul/raionul: municipiul Bălți, Fălești, Glodeni, Rîșcani, Sîngerei – total 85 unități administrativ-teritoriale de nivelul I și de nivelul II;
- 2. Oficiul teritorial Cahul**, în gestiune cu sectorul/raionul: Cahul, Cantemir, Taraclia -total 82 unități administrativ-teritoriale;
- 3. Oficiul teritorial Chișinău**, în gestiune cu sectorul/raionul: municipiul Chișinău, Criuleni, Dubăsari, Ialoveni, Strășeni– total 122 unități administrativ-teritoriale;
- 4. Oficiul teritorial Căușeni**, în gestiune cu sectorul/raionul: Căușeni, Anenii Noi, Ștefan Vodă– total 79 unități administrativ-teritoriale;
- 5. Oficiul teritorial Comrat**: Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia;
- 6. Oficiul teritorial Edineț**, în gestiune cu sectorul/raionul: Edineț, Briceni, Dondușeni, Ocnița– total 107 unități administrativ-teritoriale;
- 7. Oficiul teritorial Hîncești**, în gestiune cu sectorul/raionul: Hîncești, Leova, Cimișlia, Basarabeasca – total 98 unități administrativ teritoriale;

8. **Oficiul teritorial Orhei**, în gestiune cu sectorul/raionul: Orhei, Rezina, Șoldănești, Telenești – total 121 unități administrativ-teritoriale;
9. **Oficiul teritorial Soroca**, în gestiune cu sectorul/raionul: Soroca, Drochia, Florești-total 107 unități administrativ-teritoriale;
10. **Oficiul teritorial Ungheni**, în gestiune cu sectorul/raionul: Ungheni, Nisporeni, Călărași-total 87 unități administrativ-teritoriale [72, p.4].

Am ținut să evidențiem numărul de unități administrativ-teritoriale arondate unui oficiu teritorial, pentru a raporta cantitativ, în cadrul unei cercetări documentare, numărul de acte administrativ locale comunicate și verificate în cadrul activității de control administrativ, pe unități de timp. Este momentul să evidențiem aspectul potrivit căruia "revenirea la ideea reformei administrativ-teritoriale este constatată în studiile analitice și dezbaterile științifice la diverse foruri academice, prelegeri publice, obiective în platformele politice electorale. Transformările care s-au perindat în toate sferile vieții politico-administrative și social-economice, după declararea independenței, impuneau și necesitatea unor schimbări în organizarea administrativ-teritorială a țării"[117,p.28].

Pentru realizarea cercetării, am analizat, în dinamică activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu în Republica Moldova, având ca referință anii 2018, 2019 și 2020 și anume, totalul actelor verificate de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, inclusiv prin intermediul Registrului de stat al actelor locale, când se constată o creștere semnificativă a actelor administrative verificate în anul 2019 , respectiv 213.071 acte față de anul 2018, când s-au verificat 175.992 acte. În creștere este și numărul actelor verificate în anul 2020, respectiv 215.083 față de anii anteriori și anume 2018 și 2019.

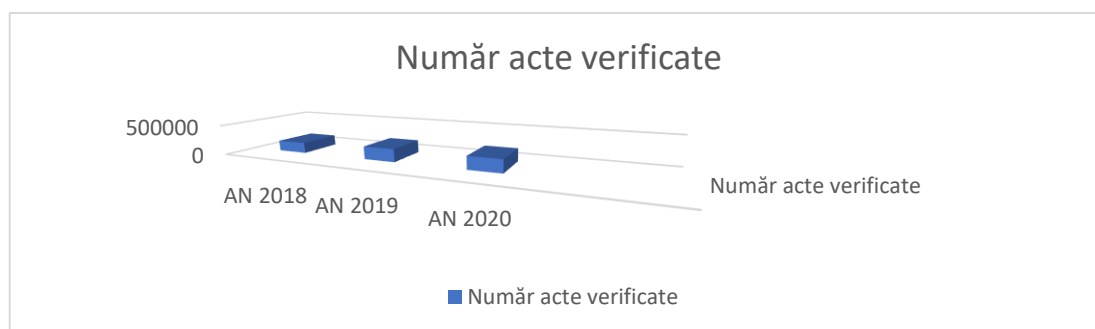


Figura 3.4

Evoluția actelor administrative locale verificate în Republica Moldova (2018-2020)

Sursa:elaborat de autoare

Centralizarea datelor (Anexa 5) și analiza lor este posibilă datorită publicării anuale, de către Cancelaria de Stat a rapoartelor privind controlul actelor autorităților administrației publice locale exercitat de Oficiile Teritoriale ale Cancelarie de Stat [72, p.6] pe site-ul guvernului

Republicii Moldova la secțiunea Transparență decizională. Legislația din Republica Moldova impune respectarea acestei dimensiuni transparente în administrație, a publicării rapoartelor de activitate [28, p.24].

Cum controlul de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu comportă patru tipuri, este utilă analiza volumului de acte administrative raportată la aceste tipuri reglementate de legiuitorul din Republica Moldova. În anul 2018 s-au verificat 170.721 acte în cadrul *controlului obligatoriu* iar în anul 2019 un număr de 181.438 acte administrative. Se constată o creștere a numărului de acte verificate, fiind justificată ponderea numărului de acte mult mai mare în cadrul controlului obligatoriu față de celelalte tipuri de control. În anul 2020 se înregistrează o scădere a numărului de acte administrative verificate, respectiv 130.678 față de anii 2018 și 2019. O explicație pertinentă și imediată ar putea consta în aceea că, implementarea Registrului de stat al actelor locale a reprezentat un real succes atât pentru administrația publică locală cât și pentru activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu. Posibilitatea de consultare interinstituțională a Registrului (și ne referim la consultarea actelor în special între emitenți) a creat premisa ajustării numărului de acte administrative verificate și datorită influenței pozitive determinate de cunoașterea cu exactitate a actelor atestate ca fiind legale de către oficiile teritoriale, secretarii având atât sursă de inspirație sigură cât și un model de urmat în situații punctuale de reglementat la nivel local.

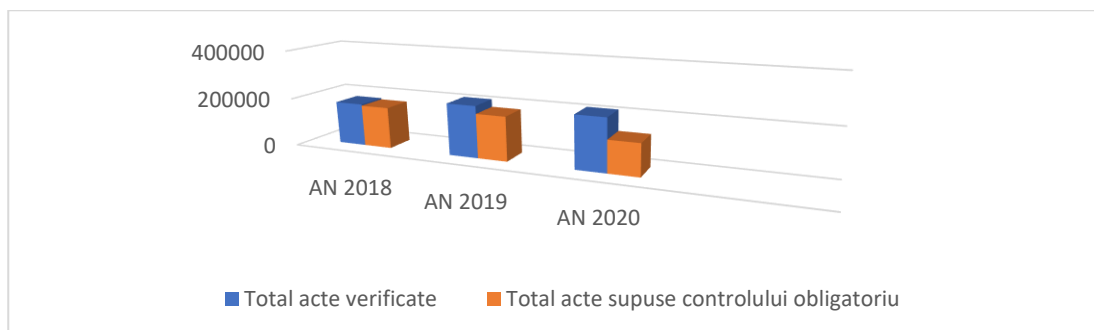


Figura 3.5

Evoluția actelor supuse controlului obligatoriu comparativ cu totalul actelor verificate, în Republica Moldova (2018-2020)

Sursa:elaborat de autoare

Noutatea o reprezintă creșterea semnificativă a actelor administrative verificate în cadrul *controlului facultativ*, față de 5271 acte verificate în anul 2018, la 31.633 acte în 2019 și la 84.405 acte în 2020. Se poate remarca o creștere spectaculoasă pe acest segment de control ceea ce denotă o cunoaștere aprofundată a legislației de către toți factorii implicați în procesul administrativ fără a neglija, societatea civilă. Pentru majoritatea participanților interesați direct de actul administrativ, necesitatea atestării legalității de către reprezentantul guvernului în teritoriu

poate reprezenta etapa finală în calificarea acestuia. De asemenea, creșterea numărului actelor administrative locale verificate în cadrul controlului facultativ se poate datora și încrederii acordate RGT în exercitarea misiunii de atestare a legalității oferind prin aceasta certitudinea lucrului bine făcut, practic calitatea actului administrativ local.

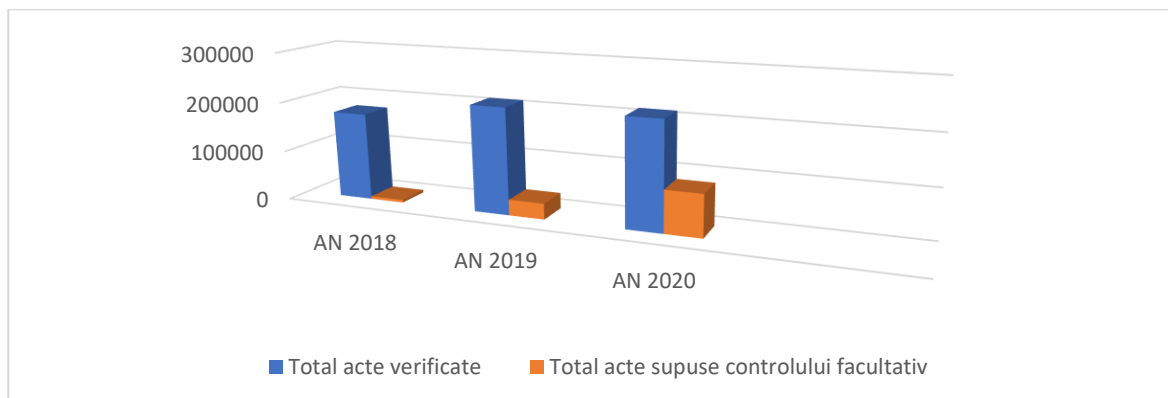


Figura 3.6

Evoluția actelor supuse controlului facultativ comparativ cu totalul actelor verificate, în Republica Moldova (2018-2020)

Sursa:elaborat de autoare

Rezultatul final al misiunii RGT constă în confirmarea legalității actelor administrative ale autorităților publice locale, atributul exclusiv al acestuia în teritoriul în care a fost numit. Astfel putem avea certitudinea calității unui act administrativ ulterior exercitării activității de tutelă administrativă, folosind termenul de calitate a actului administrativ în sensul definiției date de dictionarul explicativ și anume "totalitatea însușirilor și laturilor esențiale în virtutea cărora un lucru este ceea ce este, deosebindu-se de celelalte lucruri" [174, p.159].

Asigurarea calității actelor de către reprezentantul guvernului în teritoriu poate fi definită ca fiind exercitarea unui control de legalitate conform asupra actelor administrative emise sau adoptate de către autoritățile locale, unde autoritatea de tutelă nu are în competență anularea directă a actului administrativ ci doar posibilitatea de sesizare a instanței de contencios administrativ, în varianta anulării și numai dacă RGT nu înțelege să solicite abrogarea, modificarea sau completarea actului administrativ. Altfel spus, tutela administrativă exercitată de titularul ei este supusă controlului judecătoresc în cazurile identificate sau identificabile, de către funcționarii oficiului, după caz. Diminuarea numărului de acte administrative emise sau adoptate de autoritățile administrației publice locale în care se identifică elemente de ilegalitate ca urmare a exercitării controlului de legalitate de către reprezentantul guvernului în teritoriu trebuie să constituie un ideal de atins, o preocupare permanentă și continuă în activitatea administrațiilor locale, scopul misiunii de control al legalității actelor administrative locale.

Altfel spus, o conformitate a actelor administrative locale constatată de către reprezentantul guvernului în teritoriu asupra actelor administrative ale autorităților publice locale care să corespundă cu prevederile din cadrul normativ superior, în vigoare, la data la care actele administrative sunt emise sau adoptate reprezintă dovada disciplinei juridice depline în reglementarea activității administrative în toate comunitățile locale. Calitatea acestora, poate fi asigurată și în acest mod, la care se adaugă respectarea cu strictețe a regulilor specifice ce decurg din reglementările de nivel local și a regulilor morale care, implicit constituie efecte secundare ale acestor acte administrative locale pentru buna funcționare a unei comunități locale.

În ceea ce privește controlul *solicitat de persoanele vătămate* în anii de referință indicați, au fost supuse acestuia 158 de acte în anul 2018, 115 acte în 2019 iar în anul 2020 – 155 de acte, ceea ce semnifică o *menținere* a numărului acestora, privit în dinamica activității specifice reprezentantului guvernului în teritoriu [72, p.11].

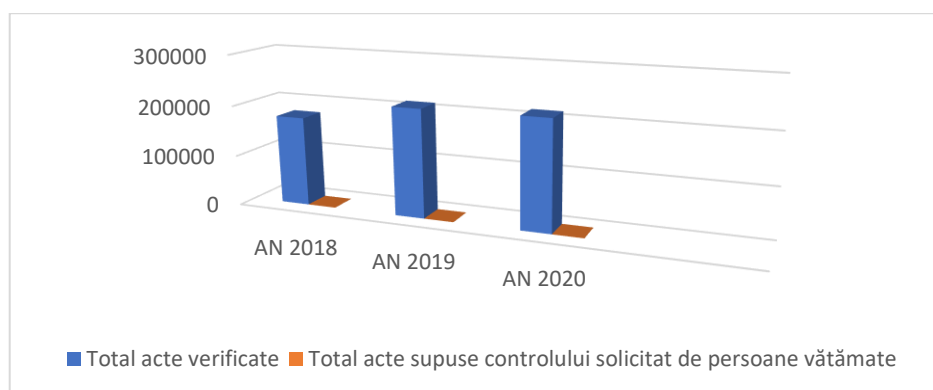


Figura 3.7

Evoluția actelor supuse controlului solicitat de persoane vătămate comparativ cu totalul actelor verificate, în Republica Moldova (2018-2020)

Sursa:elaborat de autoare

Fluctuantă este situația numărului de acte administrative locale verificate în cadrul controlului de legalitate exercitat de către reprezentantul guvernului în teritoriu *la solicitarea autorităților administrației publice locale*. Astfel, în anul 2018 s-au verificat 280 de acte pentru ca în anul 2019 numărul acestora să scadă la 49 de acte. În anul 2020 a crescut din nou la 143 de acte administrative verificate la cererea autorității administrației publice locale. Relevanța acestei fluctuații nu comport justificare analitică ci doar una metodologică, privită strict prin prisma implementării Registrului de stat al actelor locale.

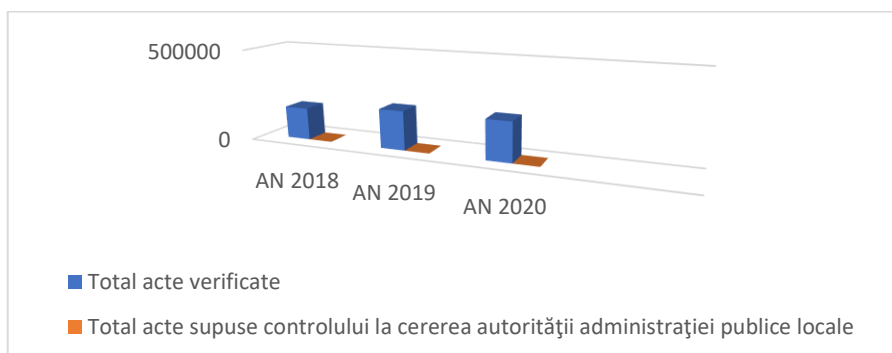


Figura 3.8

Evoluția actelor supuse controlului solicitat de autoritățile administrației publice locale comparativ cu totalul actelor verificate, în Republica Moldova (2018-2020)

Sursa:elaborat de autoare

În ceea ce privește *notificările* formulate și înaintate autorităților publice locale în situația în care Oficiul Teritorial a constatat ilegalitatea unui act administrative local, numărul acestora *se menține* constant, în dinamica celor trei ani de referință, fără modificări esențiale, așa cum rezultă din Rapoartele întocmite de către Cancelaria de Stat pe acest segment de activitate[72, p.13]. Astfel, în anul 2018 s-au comunicat un număr de 1860 notificări ceea ce reprezintă un procent de 1,05% din totalul actelor verificate în acest an. Din totalul notificărilor în 1140 de cazuri, autoritățile locale s-au conformat și au abrogat, modificat sau completat actul administrativ conform cerințelor reprezentantului guvernului în teritoriu, ceea ce înseamnă un procent de 61,29%. Există și un procent de 15,37% , și anume 286 notificări în care autoritățile locale și-au menținut poziția inițială, fără a se conforma cerințelor rezultate în urma exercitării tutelei administrative. În anul 2019, s-au înregistrat un număr de 2158 notificări reprezentând un procent de 1,01% din totalul actelor verificate în acest an. S-au conformat solicitărilor în cazul a 1876 notificări, reprezentând 86,93% din totalul sesizărilor pentru ca doar în cazul unui număr de 282 notificări, administrațiile locale să își mențină poziția. Anul 2020, nu înregistrează modificări substanțiale pe acest segment de activitate, formulându-se un număr de 2609 notificări reprezentând un procent de 1,21% din totalul actelor verificate. În cazul a 1506 notificări reprezentând 57,7% din totalul notificărilor, autoritățile s-au conformat sesizărilor Oficiului Teritorial și numai în 406 cazuri s-au respins notificările, ceea ce reprezintă un procent de 15,5% din totalul notificărilor înaintate autorităților publice locale.

În completarea acestei analize este util a se indica și numărul de *cereri de chemare în judecată* formulate de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat prin specialiștii săi. Astfel, în anul 2018 s-au înregistrat pe rolul instanței un număr de 407 acțiuni, într-un procent de 0,23% din totalul actelor verificate în acest an, în 2019 s-au promovat 328 cereri de chemare în judecată

în procent de 0,15% din totalitatea actelor administrative verificate pentru ca în anul 2020, când numărul actelor verificate a crescut față de anii precedenți, numărul cererilor de chemare în judecată să fie de 528 în procent de 0,24% din totalul verificat. Lesne se poate observa o *menținere* relativă a procentului de cereri de chemare în judecată, în dinamica celor trei ani de referință și cu raportarea corespunzătoare la numărul total de acte administrative verificate, în fluctuația numerică indicată mai-sus. Evoluția actelor administrative verificate de către reprezentantul guvernului în teritoriu, în Republica Moldova este redată centralizat în Anexa nr.5.

Formele controlului RGT în Republica Moldova comportă nuanțări în aprecierea noastră. Deși sunt reglementate și aplicate aceste patru forme de control administrativ, scopul administrației publice locale de a emite sau adopta acte administrative cu girul legalității constatate de RGT s-ar putea realiza numai în măsura în care titularul controlului ar avea o imagine completă asupra tuturor actelor emise sau adoptate. În acest mod, exercitarea misiunii încredințată de executivul central ar fi îndeplinită.

În varianta *controlului facultativ*, efectuat de oficiul teritorial al Cancelariei de Stat obligația secretarului consiliului este de a transmite lista actelor emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat putândsupune controlului legalității orice *act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu* în termen de 30 de zile de la data primirii listei actelor emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă. Ori, o comunicare integrală (nu doar o listă sau doar anumite acte administrative) a tuturor actelor adoptate sau emise de către autoritățile publice locale în vederea efectuării controlului de legalitate ar îndeplini cerința asigurării mecanismului de realizare a statului de drept la acest nivel intermediar al reprezentantului guvernului în teritoriu, obiectul misiunii sale.

Prin urmare, ar putea face obiectul unei propuneri de lege ferenda obligația autorităților publice locale, prin secretar, de a comunica toate actele administrative locale, reprezentantului guvernului în teritoriu.

În Republica Moldova, urmare a analizei documentare efectuată, având ca referință anii 2018, 2019 și 2020 și totalul actelor verificate de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, inclusiv prin intermediul Registrului de stat al actelor locale, concluziile constau în:

- creșterea semnificativă a actelor administrative locale verificate în anul 2019, respectiv 213.071 acte față de anul 2018, când s-au verificat 175.992 acte. În creștere este și numărul actelor verificate în anul 2020, respectiv 215.083 față de anii anteriori și anume 2018 și 2019;

- controlul de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu comportă patru tipuri, prin urmare, concluziile analizei sunt mai ample:

- în anul 2018 s-au verificat 170.721 acte în cadrul *controlului obligatoriu* iar în anul 2019-181.438 de acte administrative; se constată o creștere a numărului de acte verificate fiind justificată ponderea numărului de acte mult mai mare în cadrul controlului obligatoriu față de celelalte tipuri; în anul 2020 se înregistrează o scădere a numărului de acte administrative verificate, respectiv 130.678 față de anii 2018 și 2019;
- creșterea semnificativă a actelor administrative verificate în cadrul *controlului facultativ*, respectiv 5271 acte în anul 2018, 31.633 acte în 2019 și 84.405 acte în 2020; de remarcat creșterea spectaculoasă a numărului de acte administrative supuse acestui tip de control;
- menținerea numărului actelor verificate în cadrul *controlul solicitat de persoanele vătămate* în anii de referință indicați; au fost supuse acestuia 158 de acte în anul 2018, 115 acte în 2019 iar în anul 2020 – 155 de acte;
- variabilă este situația numărului de acte administrative locale verificate în cadrul *controlului de legalitate exercitat de către reprezentantul guvernului în teritoriu la solicitarea autorității administrației publice locale* și anume: în anul 2018 s-au verificat 280 de acte pentru ca în anul 2019 numărul acestora să scadă la 49 de acte. În anul 2020 a crescut din nou la 143 de acte administrative verificate la cererea autorității administrației publice locale.
 - menținerea numărului de notificări formulate și înaintate autorităților publice locale atunci când, Oficiul Teritorial a constatat ilegalitatea unui act administrativ local, în dinamica celor trei ani de referință, fără modificări esențiale;
 - menținerea relativă a procentului de cereri de chemare în judecată, în dinamica celor trei ani de referință și cu raportarea corespunzătoare la numărul total de acte administrative verificate, în variația numerică indicată mai-sus.

Datele prezentate conduc la o concluzie firească și necesară în aria de competență a reprezentantului guvernului în teritoriu, respectiv filtrul exercitat în atestarea legalității actelor administrative prin obținerea rezultatului final și anume calitatea actelor locale transpusă în conformitatea acestora cu legislația superioară. Permanenta monitorizare a întregului proces de adoptare și emitere a actelor administrative locale de către reprezentantul guvernului în teritoriu pe palierul legalității prin asigurarea factorului uman în desfășurarea acestui proces și a perfecționării continue a specialiștilor din aceste structuri, permit obținerea rezultatului final - calitatea actelor administrative locale atât de necesară în derularea exercitării atribuțiilor specifice autorităților publice locale cu impact asupra comunităților beneficiare, practic rezultatul final al misiunii RGT.

Documentarea prezentată cu privire la cele patru modalități ale controlului administrativ, notificările și acțiunile promovate la instanța de contencios administrativ de către Oficiul

teritorial, contribuie la o mai bună evidențiere a numărului de acte administrative legale rezultate în urma exercitării controlului de legalitate.

Și în acest caz, vom susține noțiunea de calitate a actelor administrative locale în măsura în care aceasta are același înțeles cu legalitatea. Pe larg, îndeplinirea cerințelor legale în virtutea cărora un act administrativ local este atestat ca fiind legal, deosebindu-se de actele locale ilegale. Însă, nu întotdeauna calitativ înseamnă numai legal, în sensul în care actele locale pot corespunde cadrului normativ național dar să nu îndeplinească scopul urmărit, motiv pentru care legalitatea actului administrativ local se va completa cu necesitatea de a se produce efectele sociale în virtutea cărora a fost emis sau adoptat actul pentru ca definiția calității, în această materie, să fie suficientă.

Toate actele administrative locale trecute prin filtrul controlului de legalitate al RGT în oricare din formele sale vor fi comunicate autorităților publice locale emitente în vederea punerii în executare pentru atingerea scopului pentru care au fost emise. Anual, în jur de două sute de mii de acte administrative locale sunt verificate și constatate ca fiind legale de către Oficiile teritoriale în Republica Moldova. Ceea ce este esențial în cadrul verificărilor constă și în respectarea dreptului de inițiativă al autorităților publice locale în elaborarea actelor administrative locale și care, ulterior verificării de legalitate comportă două dimensiuni diametral opuse: fie executarea actului în varianta legalității constatate de RGT, fie atacarea acestuia pentru nelegalitatea și netemeinicia reglementărilor locale.

Proporția între actele legale și cele ilegale rezultate în urma efectuării controlului administrativ este covârșitoare. Ponderea majoritară o reprezintă actele administrative locale legale asupra cărora inițiem conceptul de calitate, care poate reprezenta un transfer de cunoștințe și experiențe ale reprezentantului guvernului în teritoriu asupra actului local supus controlului administrativ care întregesc legalitatea afirmată în rezultatul verificării, expresia calității actului administrativ local.

Înțelegem să menționăm și caracterul prudent al RGT în atestarea calității actului administrativ local rezultat din corelarea activității de verificare cu realitatea socială. Calitatea cadrului normativ național este vectorul principal reflectat în actele administrative locale. Și conexiunea cu realitatea socială contribuie la executarea actului administrativ local în condițiile reglementate și atestate de către RGT. Toate acestea contribuie la conturarea conceptului de calitate a actului administrativ. Este un concept potrivit pentru acest segment de activitate, care prezintă un caracter subiectiv reflectat în capacitatea de apreciere a RGT și executarea misiunii încredințată de Guvernul Republicii Moldova.

Controlul administrativ exercitat asupra actelor administrative locale în Republica Moldova implică, așa cum am evidențiat mai-sus, anumite particularități deosebite în special reflectate în cele patru forme de control reglementate legal. Acestea pot corespunde opniei consacrate în doctrina franceză potrivit căreia "ideea unui automatism al controlului de legalitate asupra actelor administrației publice locale ar trebui respinsă, ea fiind susceptibilă să mascheze adevărata natură a relației dintre stat și colectivitățile locale" [113, p.158].

În Registrul de Stat, actele administrative ale autorităților publice locale se introduc în resursa electronică cu respectarea anumitor termene prevăzute de art.20 alin.(5), art.32 alin.(2¹), art.46 alin.(3), art.54 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, conform căroro angajații autorizați (în mare parte, de regulă, secretari ai Consiliilor locale) în termen de 5 zile de la semnarea actelor, sunt obligați să le includă în Registru. În cazul omiterii termenului, Registrul le califică cu statutul de „publicat cu întârziere”. Deși comunicate cu nerespectarea termenului legal, actele administrative locale intră în vigoare și vor fi preluate spre control de către Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat din data includerii în resursa electronică. Nerespectarea termenului de introducere a actelor în Registrul de Stat precum și nerespectarea prevederilor legii privind administrația publică locală se sancționează.

"Șefii Oficiilor teritoriale Căușeni și Cahul, în calitate de agenți constatatori, au întocmit 4 procese-verbale pentru nerespectarea art.326¹ din Codul Contravențional, care au fost înaintate în instanța de judecată. În scopul examinării actelor aprobate și incluse în sistem, prin prisma controlului administrativ, autoritățile emitente obligatoriu trebuie să anexeze documente conexe, care au stat la baza aprobării acestora. Or, pe parcursul anului 2020 în Registru au fost incluse **6938** procese-verbale ale ședințelor Consiliilor raionale, municipale sau locale, care au fost examinate și au servit temei pentru calificarea actelor administrative în statut de „act legal”, în cazul respectării tuturor exigențelor legale" [72, p.6].

Guvernul Republicii Moldova a aprobat prin Hotărârea nr.14/2020 procedura de rectificare a erorilor materiale în actul administrativ. "Având în vedere, că în practica includerii actelor administrative în Registru de către persoanele autorizate din APL, sunt frecvent comise diverse greșeli tehnice, a fost implementat mecanismul pentru corectarea unui șir de greșeli tehnice (timp de 24 ore de la data includerii actului în sistem sau în termen de 48 ore din momentul autorizării de către angajatul autorizat din cadrul oficiului teritorial)" [80, p.16].

Includerea eronată a actului sau fișierului în Registru, redactarea inexactităților de ordin tehnico-redacțional în textul actului (modificarea numărului de ordine a actului, completarea cu anexe, care sunt parte integrantă a actului, corectarea denumirii actului etc.) sau plasarea în sistem

a actului cu caracter individual fără respectarea prevederilor Legii 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal și/sau depersonalizat incorect" [72, p.9].

Conchidem că, în Republica Moldova, în scopul realizării misiunii de asigurare a legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale, implementarea Registrului de stat al actelor locale ulterior datei de 27 octombrie 2019, a impus noi dimensiuni în activitatea de control administrativ, din care am evidențiat pentru anul 2020, următoarele:

- a fluidizat comunicarea între autoritățile administrației publice locale și reprezentantul guvernului în teritoriu;

- a permis activitatea de la distanță a angajaților oficiilor teritoriale și excluderea contactului direct cu reprezentanții autorităților administrației publice locale;

- a sporit nivelul transparenței în activitatea de control a oficiilor teritoriale;

- a permis creșterea numărului de acte administrative, supuse controlului de legalitate;

- a generat o ușoară ameliorare (cu 2,3%) a situației la compartimentul respectării termenului de includere a actelor în resursa electronică (5 zile din data semnării/contrasemnării) – de la 31 235 (14,6%) în anul 2019, până la 26 378 (12,3%) în anul 2020 " [80, p.23].

-s-a majorat numărul solicitărilor către oficiile teritoriale privind verificările suplimentare a actelor administrative, respectiv: la sesizarea autorităților administrației publice locale de la 48 – la 143 cereri; de la persoanele care s-au considerat vătămate printr-un act de la 115 solicitări-la 155, în alte cazuri – 88, comparativ cu 26 în anul 2019. Unul din argumentele de bază, este accesul la informație, în particular la actele administrative, incluse pe partea publică a Registrului de stat al actelor locale (*actelocale.gov.md*) pentru vizualizare de către persoanele interesate;

-s-a înregistrat sporirea treptată a notificărilor cu 451 cazuri, înaintate asupra actelor aprobate de APL cu nereguli (comparativ cu 2158 în anul 2019) și, prin urmare, majorarea numărului sesizărilor satisfăcute și nesatisfăcute de către autoritățile emitente;

-nu există o diferență semnificativă în privința cererilor de chemare în judecată formulate în urma implementării Registrului de Stat al actelor locale, cu mențiunea că, reprezentantul guvernului în teritoriu poate ataca doar actele considerate ilegale nu și cele inoportune în România spre deosebire de Republica Moldova unde se exercită și controlul administrativ de oportunitate de către autorități de nivel superior doar în cazul realizării competențelor delegate de către stat, autorităților administrației publice locale, având ca subiecți ai controlului de oportunitate: Guvernul, autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale, alte autorități administrative, care acționează în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv prin intermediul serviciilor lor desconcentrate, potrivit competențelor ce le revin în condițiile legii.

În context, datorită numărului foarte mare de acte administrative locale verificate de către prefect în România (peste 1.000.000 în anii 2018, 2019 și 2020) precum și de către oficiile teritoriale în Republica Moldova (peste 170.000 în anul 2018 și peste 200.000 în 2019), intervenirea unei noi instituții administrative este nu numai necesară ci și foarte utilă pentru suplețea activității de verificare a legalității. Cu o denumire suficient de sugestivă, *preavizarea* exercitată de către RGT doar pe proiectele de acte normative adoptate/emise de către autoritățile publice locale ar contribui nu numai la simplificarea procedurii de verificare a legalității dar și la o conformitate deplină a actului administrativ local cu legislația superioară. Preavizarea finalizată cu un aviz obligatoriu din partea prefectului/sefului oficiului teritorial, cu sau fără observații pentru autoritatea emitenă, ar fluidiza și reduce timpii în atestarea legalității actului verificat.

În Republica Moldova, analiza s-a efectuat având ca instrumente de cercetare rapoartele privind controlul actelor autorităților administrației publice locale, exercitat de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în anii 2018-2020, cu utilizarea raportului din anul 2020 în mod deosebit având în vedere implementarea Registrului de Stat al actelor locale la sfârșitul anului 2019.

Misiunea RGT constând în exercitarea controlului administrativ vizează în principal menținerea unei bune organizări și funcționări a administrației publice locale bazate pe principiul legalității asupra instrumentului principal al activității acestor autorități, și anume actul administrativ local. În sistemele juridice ale celor două state, principale măsuri de reformă în ceea ce privește reprezentantul guvernului în teritoriu și tutela administrativă s-au axat în principal pe crearea cadrului legal (adoptarea de acte normative) care să surprindă noile realități în acest domeniu, și completarea acestuia, acolo unde a fost cazul.

Schimbările din viața social-politică și economică în perioada de trecere la economia de piață din Republica Moldova impun o nouă viziune asupra administrației publice. Dezvoltându-se pe calea reformelor, Republica Moldova se confruntă cu problemele procesului de tranziție de la sistemul totalitar hipercentralizat, cu structuri economice și politice de comandă, la o societate democratică, pluralistă, bazată pe drept, cu o economie de piață. Pentru Republica Moldova, aflată în plin proces de reformă a administrației publice, întreaga problematică abordată în teza de doctorat este extrem de importantă și utilă în fundamentarea și orientarea strategiilor generale și sectoriale privind rolul reprezentantului guvernului în asigurarea calității actelor administrative, menite să conducă la o administrație eficientă, compatibilă cu cele din statele europene cu o vastă cultură administrativă.

3.3 Concluzii la capitolul 3

Sub aspect comparativ, am constatat **elemente comune** celor două state de referință pe dimensiunea conceptului analizat, după cum urmează:

1. sunt comunicate RGT și supuse controlului de legalitate, același tip de acte administrative ale autorităților publice locale *executive*, cu instituirea unui termen legal pentru comunicarea actelor administrative locale către RGT;
2. este prevăzută posibilitatea iar nu obligativitatea atacării actelor constatate ca fiind ilegale la instanța de contencios administrativ în urma exercitării verificării de legalitate, în ambele state, ceea ce în opinia noastră reprezintă **vocația** reprezentantului guvernului în teritoriu de a solicita instanței competente desființarea actului ilegal;
3. operațiunile puse de legiuitor în sarcina autorităților locale atunci când RGT constată ilegalitatea unui act în urma exercitării tutelei administrative, sunt permise în ambele state, sub denumirile de revocare/modificare/completare în România și abrogare/modificare/completare în Republica Moldova.

Documentarea în plan comparativ a permis identificarea unor **elemente diferite** în planul conceptului de cercetat, în sensul:

4. structura administrației publice locale din Republica Moldova comportă o administrație locală de nivelul întâi și nivelul al doilea, ceea ce determină comunicarea către RGT a unor acte administrative ale autorităților publice locale *deliberative* corespunzătoare fiecărui nivel, ceea ce în România nu se regăsește;
5. în Republica Moldova sunt reglementate legal patru tipuri de control administrativ prin intermediul platformei electronice Registrul de Stat al actelor locale, ceea ce nu există în România;
6. există o etapă în procedura de control administrativ desfășurată la nivelul Oficiilor teritoriale al Cancelariei de Stat din Republica Moldova și anume, ulterior comunicării actelor administrative locale către Oficiu, angajații acestuia pot chiar să audieze factori de decizie, persoane fizice sau reprezentanții persoanelor juridice în vederea efectuării controlului administrativ. În România, în cadrul verificării de legalitate a prefectului nu este reglementată obligativitatea interacțiunii directe cu niciun factor de decizie ori persoane fizice sau juridice.

Pentru ambele state s-au folosit aceleași instrumente de cercetare, respectiv rapoarte centralizate pe ani calendaristici. Intervalul de referință în cercetare îl reprezintă anii 2018, 2019 și 2020 tocmai pentru a evidenția utilitatea implementării codurilor administrative în ambele state în anul 2019. Pentru un studiu comparativ complet ne-am ancorat într-un an anterior (2018) și unul ulterior (2020).

Conceptul de deconcentrare nu comportă diferențe conceptuale în cele două state de referință, în sensul că redistribuirea competențelor administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu respectă același mecanism însă, diferența constă în denumirea diferită a acestui principiu esențial în organizarea și funcționarea administrației publice, respectiv deconcentrare în România și desconcentrare în Republica Moldova. Responsabilitatea RGT în ambele state cu privire la serviciile deconcentrate este aproximativ identică, diferă doar o literă în denumire ceea ce nu poate genera polemici cu privire la acest aspect.

Tabloul procentual prezentat mai-sus, în subcapitolele 3.1 și 3.2, nu reprezintă o îngrijorare sau un semnal de alarmă în activitatea RGT ci, din contră, tendința este de îndeplinire a **scopului** pentru care există și funcționează reprezentantul guvernului în teritoriu, o funcție unică la nivel de județ/oficiu teritorial și anume **autoritățile publice locale să adopte sau să emită acte administrative legale**. În realizarea acestui scop, nu prezintă relevanță numărul actelor administrative generate de autoritățile locale ci mai curând, calitatea lor. În acest sens, fenomenul de diminuare/majorare a actelor administrative verificate de către RGT apare ca fiind o fluctuație pe cale naturală întrucât, atribuțiile stabilite de legiuitor în sarcina autorităților locale executive sau deliberative nu au fost modificate substanțial prin noile reglementări propuse fie de Codul administrativ al României -baza legală a administrației publice-intrat în vigoare în perioada de referință analizată, respectiv 05 iulie 2019 sau Legea nr.436/2006 a administrației publice locale, modificată și completată, din Republica Moldova.

Fără pretenția de a epuiza această problematică, care în opinia noastră este într-o continuă dinamică datorată în principal schimbărilor intervenite în legislație, sunt conștientă de argumentele pro și contra asupra măsurilor noi propuse însă cu menținerea fermă a elementelor de noutate. Finalitatea urmărită nu constă neapărat în reducerea complexității activității subiecților implicați în verificarea actelor sau în adoptarea lor, deci nu este o finalitate de ordin personal ci, din contra, am urmărit o finalitate de ordin obiectiv, chiar general și anume legalitatea actelor administrative locale, expresie a calității constatate de către reprezentantul guvernului în teritoriu alături de efectele sociale avute în vedere la adoptarea sau emiterea lor, pentru întregirea conceptului privitor la calitatea actelor administrative locale.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

În urma cercetării realizate asupra rolului reprezentantului guvernului în teritorii în asigurarea calității actelor administrative locale, avem certitudinea de a afirma că problema fundamentală privind indentificarea raporturilor de cauzalitate între activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu și calitatea actelor administrative, văzută prin asigurarea echilibrului între rolul guvernului în exercitarea conducerii generale cu administrația publică și principiul autonomiei locale, ne permite să formulăm următoarele concluzii:

1. Constatăm prezența interesului academic și practic pentru obiectul de cercetare, în publicații semnate de autori din România, Republica Moldova și alte țări din străinătate. Sursele studiate prezintă o bază solidă teoretică, metodologică și factologică pentru realizarea cercetării propuse.
2. Fenomenul instituției reprezentantului guvernului în teritoriu a parcurs o cale politico-administrativă complexă cu evoluții orientate spre realizarea puterii centrale în teritorii cu manifestări specifice pentru diferite state și perioade istorice, însoțite de schimbări ale cadrului normativ și atribuțiilor funcționale.
3. Activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu evoluționează spre asigurarea legalității și calității actelor administrative, corelând realizarea de către Guvern a conducerii generale a administrației publice cu principiul autonomiei locale.
4. Activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu privind asigurarea legalității și calității actelor administrative locale în România și Republica Moldova este realizată în baza unui cadru normativ solid, bazat pe principiile statului de drept și realizate de instituții competente prin proceduri legale.
5. Analiza rapoartelor de activitate, a documentelor statistice și experiența personală în domeniul studiat atestă prezența mai multor lacune și deficiențe în asigurarea calității actelor administrative determinate de:
 - poziția politică a reprezentantului guvernului în teritoriu, în calitate de persoană cu funcție de demnitate publică;
 - lipsa unei preavizări a proiectelor de acte administrative locale, cu caracter normativ, din partea reprezentantului guvernului în teritoriu;
 - prezența subiectivismului comisiilor de specialitate la prezentarea avizului în procesul de adoptare a actelor administrative individuale ale autorităților deliberative;

- lipsa semnificativă a competențelor profesionale necesare pentru un proces decizional calitativ la subiecții de decizie locali.

Dând valență investigațiilor realizate precum și concluziilor formulate mai-sus, enunțăm următoarele **recomandări**:

1. Depolitizarea și conferirea calității de înalt funcționar public reprezentantului guvernului în teritoriu.
2. Atribuirea de competențe suplimentare reprezentantului guvernului în teritoriu în materie de preavizare a proiectelor de acte arministrative locale cu caracter normativ.
3. Înființarea unei platforme electronice de recepționare, verificare și stocare a actelor administrative locale și crearea Registrului de Stat al Actelor Locale.
4. Operarea modificărilor în legislație în procedura de adoptare a hotărârilor cu caracter individual ale autorităților locale deliberative prin eliminarea avizului comisiilor de specialitate.
5. Instituirea cursurilor obligatorii pentru factorii implicați în procesul decizional local, cu tematică specifică elaborării actelor administrative.

BIBLIOGRAFIE

Acte normative

1. Carta Europeană a autonomiei locale nr.15 din 15 octombrie 1985, adoptată la Strasbourg. În: Monitorul Oficial nr.331/26.11.1997 ratificată prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie 1997. În Monitorul Oficial al României nr. 331 din 26 noiembrie 1997, art.15.
2. Constituția României, modificată și completată prin Legea nr.429 din 23 octombrie 2003 de revizuire a Constituției României. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003.
3. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (cu modificările ulterioare, republicată). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.03.2016, nr. 78, art. 140.
4. Codul administrativ al României adoptat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57 din 3 iulie 2019. În: Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 555 din 05 iulie 2019.
5. Cod nr. 116 din 19 iulie 2018, Codul administrativ al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17 august 2018, nr. 309-320, art. 466 .
6. Legea nr.157 din 24 mai 2005 pentru ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei, Republica Ceha, Regatul Danemarcei, Republica Federala Germania, Republica Estonia, Republica Elena, Regatul Spaniei, Republica Franceza, Irlanda, Republica Italiana, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungara, Republica Malta, Regatul fiarilor de Jos, Republica Austria, Republica Polona, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovaca, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005. În Monitorul Oficial al României nr.465 din 1 iunie 2005.
7. Legea nr. 394 din 31 martie 1864 pentru comunele urbane și rurale. În: Monitorul Oficial al României din 31 martie 1864.
8. Legea nr. 396 din 31 martie 1864 pentru înființarea consiliilor județene. În: Monitorul Oficial al României din 31 martie 1864.
9. Legea nr.2 din 2 iulie 1864 cu privire la alegeri. În: Monitorul Oficial al României nr. 146 din 15 iulie 1864.
10. Legea nr. nr.3319 din 4 octombrie 1892 pentru organizarea autorităților administrativ exterioare, dependente de ministerul de interne și fixarea circumscripțiilor administrative. În: Monitorul Oficial al României nr. 169 din 1(13) noiembrie 1892.

11. Legea nr.167 din 3 august 1929 pentru organizarea administrației locale. În: Monitorul Oficial al României nr. 170 din 3 august 1929.
12. Legea nr.569 din 26 martie 1936-legea administrativă. În: Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 73 din 27 martie 1938.
13. Legea nr. 5 din 19 iulie 1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale. În: Monitorul Oficial al României nr. 92 din 20 iulie 1990.
14. Legea nr. 69 din 26 noiembrie 1991 Legea administrației publice locale. În: Monitorul Oficial al României nr. 79 din 18 aprilie 1996.
15. Legea nr. 50 din 29 iulie 1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții. În: Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004.
16. Legea nr. 152 din 16 iulie 1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 265 din 16 iulie 1998.
17. Legea nr.215 din 23 aprilie 2001 Legea administrației publice locale. În: Monitorul Oficial al României nr.204 din 23 aprilie 2001.
18. Legea 340 din 12 iulie 2004 privind prefectul și instituția prefectului. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 658 din 21 iulie 2004.
19. Legea nr.554 din 2 decembrie 2004 privind contenciosul administrativ. În: Monitorul Oficial al României nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
20. Legea-cadru nr.157 din 28 iunie 2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 28 iunie 2017.
21. Legea nr.310 din 07 decembrie 1994 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 4 ianuarie 1995, nr. 3-4, art. 43. (Abrogată prin Legea 186/1998, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.33/07.03.02).
22. Legea nr.186 din 06 noiembrie 1998 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 7 martie 2002, nr. 33-35, art. 19. (Abrogată prin Legea 123/18.03.03, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.49/19.03.03, art. 211).
23. Legea nr.123 din 18 martie 2003 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19 martie 2003, nr. 49, art. 211. (Abrogată prin Legea 436/28.12.06, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.32-35/09.03.07, art. 116).
24. Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 9 martie 2007, nr. 32-35, art. 116.
25. Hotărârea Guvernului nr. 890 din 4 august 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de

proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor. În: Monitorul Oficial al României nr.732 din 11 august 2005.

26. Hotărârea de Guvern nr. 460 din 05 aprilie 2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului. În: Monitorul Oficial al României nr.363 din 26 aprilie 2006.

27. Hotărârea de Guvern nr.906 din 22 octombrie 2020 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. În: Monitorul Oficial al României nr.994 din 28 octombrie 2020.

28. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.657 din 06 noiembrie 2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10 noiembrie 2009, nr. 162, art. 724.

29. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.845 din 18 decembrie 2009 privind aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22 decembrie 2009, nr. 189-190, art. 923.

30. Ordonanța Guvernului nr. 28 din 27 august 2008 privind registrul agricol. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 628 din 29 august 2008.

31. Decizia nr. 11 din 11 mai 2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție. În: Monitorul Oficial al României nr.501 din 08 iulie 2015.

32. Decizia nr. 26 din 10 octombrie 2016 privind interpretarea sistematică a prevederilor art. 3 din Legea nr. 554/2004, prin raportare la dispozițiile art. 123 alin. (5) din Constituția României și la prevederile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. În: Monitorul Oficial al României nr.996 din 12 decembrie 2016.

33. Instrucțiunile Ministerului Afacerilor Interne nr. 82 din 29 martie 2010 privind organizarea și desfășurarea activității de eliberare a apostilei pentru actele oficiale administrative. În: Monitorul Oficial al României nr.213 din 6 aprilie 2010.

Rapoarte, studii, documente metodologice

34. APOSTOL TOFAN, Dana, *Probleme actuale ale descentralizării administrative*, în Studii de drept românesc nr.3-4 din 1991, p.141-148.

35. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Arad, [online], 2018, disponibil:<https://ar.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/13/2019/01/Raport-de-activitate-2018.pdf>;
36. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Arad, [online], 2019, disponibil: <https://ar.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/13/2020/06/Raport-activitate-2019.pdf>;
37. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Arad, [online], 2020, disponibil: <https://ar.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/13/2021/03/Raport-de-activitate-2020.pdf>;
38. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Bistrița - Năsăud, [online],2018, disponibil:
<https://bn.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/23/2019/02/raport-activitate-IPBN-2018.pdf>;
39. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Bistrița - Năsăud, [online], 2019,disponibil:
https://bn.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/23/2020/02/Raport_IPBN_201.pdf;
40. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Bistrița - Năsăud, [online], 2020, disponibil:
https://bn.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/23/2021/02/Raport_IPBN_2020.pdf;
41. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Botoșani, [online], 2018, disponibil:
<https://bt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/25/2019/01/ipbt-raport-de-evaluare-activitati-2018.pdf>;
42. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Botoșani, [online], 2019, disponibil:
<https://bt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/25/2020/01/ipbt-raport-de-evaluare-activitati-2019.pdf>;
43. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Botoșani, [online], 2020, disponibil:
<https://bt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/25/2021/02/IPBT-Raport-de-evaluare-2020-.pdf>;

44. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Cluj, [online], 2018, disponibil:

<https://cj.pfectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/37/2019/02/Evaluare-IP-Cluj-2018.pdf>;

45. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Cluj, [online], 2019, disponibil:

<https://cj.pfectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2020/02/sinteza-evaluare-2019-cluj-1.pdf>;

46. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Cluj, [online], 2020, disponibil:

<https://cj.pfectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2021/02/sinteza-evaluare-2020-cluj-1.pdf>;

47. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Dâmbovița, [online], 2018, disponibil:

https://db.pfectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/43/2019/01/Sinteza_raport-de-evaluare_2018_Institutiua-Prefectului-2.pdf;

48. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Dâmbovița, [online], 2019, disponibil:

https://db.pfectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/43/2020/02/Raport_activitate_Institutiua_Prefectului_Dambovita_2019.pdf;

49. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Dâmbovița, [online], 2020, disponibil:

https://db.pfectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/43/2021/03/Sinteza_Raport_activitate_institutiua_prefectului_dambovita_2020.doc;

50. Rapoarte de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Giurgiu, [online], 2018, 2019 și 2020, disponibil:<https://gr.pfectura.mai.gov.ro/despre-noi/rapoarte-si-studii/>

51. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Hunedoara, [online], 2019, disponibil:

https://hd.pfectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/53/2020/01/Raportactivitate-anul-2019_HD.pdf;

52. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Hunedoara, [online], 2020, disponibil:

<https://ar.pfectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/13/2021/03/Raport-de-activitate-2020.pdf>;

53. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Mehedinți, [online], 2018, disponibil:

<https://mh.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/42/2019/03/raport-evaluare-2018-v3-SITE.pdf>;

54. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Mehedinți, [online], 2019, disponibil:

<https://mh.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/42/2020/02/ipmh-sinteza-raport-activitate-2019.pdf>;

55. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Mehedinți, [online], 2020, disponibil:

<https://mh.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/42/2021/02/Sinteza-Prefectura-Mehedinri-raport-2020.pdf>;

56. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Olt, [online], 2018, disponibil: <https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2019/02/rap2018.pdf>;

57. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Olt, [online], 2019, disponibil:

<https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2020/02/IP-OLT-Raport-Activitate-2019-1-1.pdf>;

58. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Olt, [online], 2020, disponibil:

<https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2021/03/ipot-raport-de-activitate-2.pdf>;

59. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Satu-Mare, [online], 2018, disponibil:

<https://dj.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/44/2019/03/Raport2018.pdf>;

60. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Satu-Mare, [online], 2019, disponibil:

<https://sm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/32/2020/02/IPSM-Prezentare-activitate-2019-1.pdf>;

61. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Satu-Mare, [online], 2020, disponibil:

<https://dj.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/44/2021/02/Raport2020.pdf>;

62. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Teleorman, [online], 2018, disponibil:

<https://tr.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/24/2019/02/raport-evaluare-ip-tr-2018.pdf>;

63. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Teleorman, [online], 2019, disponibil:

<https://tr.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/24/2020/02/Raport-evaluare-Inst.-Pref.-Teleorman-2019.pdf>;

64. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Teleorman, [online], 2020, disponibil:

<https://tr.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/24/2021/03/Raport-evaluare-Inst.-Pref.-Teleorman>;

65. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Vaslui, [online], 2018, disponibil:

https://vs.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/18/2019/02/Raport-activitate_2018.pdf;

66. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Vaslui, [online], 2019, disponibil:

[https://vs.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/18/2020/01/Raport-de-activitate IPVS-2019-publicat-site.pdf](https://vs.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/18/2020/01/Raport-de-activitate_IPVS-2019-publicat-site.pdf);

67. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Vaslui, [online], 2020, disponibil:

https://vs.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/18/2021/01/Raport-activitate-2020_IPVS.pdf;

68. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Vrancea, [online], 2018, disponibil:

https://vn.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/14/2019/03/Raport-IP_Vrancea-2018.pdf;

69. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Vrancea, [online], 2019, disponibil:

https://vn.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/14/2020/02/Raport_IP_2019.pdf

70. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Vrancea, [online], 2020, disponibil:

https://vn.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/14/2021/03/Raport_IPVN_2020.pdf;

71. Raport de activitate pentru anul 2022, Instituția Prefectului Județul Cluj,[online], 2023, disponibil:

<https://cj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2023/07/RAPORT-DE-ACTIVITATE-2022.pdf>;

72. Raport privind controlul actelor autorităților administrației publice locale, exercitat de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în anii 2018, 2019 și 2020 [online], Secțiunea: Transparență decizională, Subsecțiunea: Rapoarte, accesat la data de 22.10.2023, disponibil: <https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte-0>;

73. Camera Deputaților din România, Departamentul de Studii Parlamentare și drept comunitar, Direcția studii și documentare legislativă, accesat la data de 02.05.2024, disponibil:<https://www.cdep.ro/>;

74. Analiza privind evoluția istorică a termenului de prefect și numeroasele forme de exercitare a funcției în timp, accesat la data de: 13.07.2023, disponibil:

<https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materiale/Analiza1.pdf>;

75. Comisia europeana, accesat 08.05.2024, disponibil:

<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/ro/national-education-systems/romania/main-executive-and-legislative-bodies>.

76. Ioniță, G. Studiu de caz. *Raporturile dintre prefect și autoritățile administrației publice locale în cadrul controlului de tutelă administrativă* Revista Economie și Administrație Locală nr. 5 / 2011 – Supliment editat de Tribuna Economica.

<https://www.avocationita.ro/pdf/Raporturile%20dintre%20prefect.pdf>,

77. Programul pilot de formare specializată adresat corpului prefecților și subprefecților, modulul 2 - Asigurarea legalității în teritoriu Lect.univ.dr. Crina Rădulescu, accesat la data de 16.05.2024, disponibil: https://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2018/09/Modul-2_Asigurarea-legalitatii.pdf;

78. Conseil d'Etat, 3/8 SSR, 6 octobre 2000, Ministre de l'intérieur c. Commune de Saint-Florent, accesat la data de 02.05.2024, disponibil: <http://www.legifrance.gouv.fr>.

79. Raport de activitate pentru anul 2023, Instituția Prefectului Giurgiu, accesat la 20.05.2024, disponibil la:

https://gr.prefectura.mai.gov.ro/wpcontent/uploads/sites/48/2024/02/Raport-de-activitate-IP-GR-28.02.2024_compressed-1.pdf.

80. Raport privind controlul actelor autorităților administrației publice locale, exercitat de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în anul 2020, accesat 12.05.2024, disponibil la:https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_2020.pdf

Literatură de specialitate

81. ALEXANDRU, I. *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*. București: Lumina Lex, 1999. ISBN 9789737580573.

82. ALEXANDRU, I. *Administrația Publică Teorii. Realități. Perspective*, București:Lumina Lex, 2006. Ed. a 4-a. 495 p. ISBN 9737580575.

83. ANDRE de Laubadere, *Traite de droit administratif.*, Paris: L.G.D.J., 1999. 1107 p. ISBN 2-275-01734-8.

84. APOSTOL TOFAN, D. *Instituții administrative europene*. București: Editura C.H.Beck, 2006.256 p. ISBN 978-973-115-022-2.

85. APOSTOL TOFAN, D. Organizarea administrației publice românești în context european. București: Statul de drept românesc, nr. 1–2. ianuarie–iunie 2008.p.127-181. Cota: P34(498)/S93.

86. ARISTOTEL. *Politica*. București: Editura Universul Enciclopedic Gold, 2010. 496 p. ISBN:9786067040135.

87. AROȘOAIE, M.O. *Tutela administrativă exercitată de prefect și asigurarea calității actelor administrative în România*. În: materialele Conferinței Științifice internaționale, ediția a VI-a, 28 februarie 2020, Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, Academia de Administrare Publică, Chișinău, 2020, pp.189-192.

88. AROȘOAIE, M.O. *Sorginta și esența reglementării legale a Instituției Prefectului în România*. În:materialele Conferinței Științifice internaționale, ediția a VII-a, 26 februarie 2021, Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, Academia de Administrare Publică, Chișinău, pp.37-39. ISBN 978-9975-3492-3-9.

89. AROȘOAIE, M.O. *Tendențe în exercitarea tutelei administrative a prefectului*. În: materialele Conferinței științifico-practice internaționale, Teoria și practica administrării publice”. Chișinău, 2021, pp.389-393. ISBN: 978-9975-3492-6-0.

90. AROȘOAIE, M.O. *Modalități de exercitare în România a controlului de legalitate asupra actelor administrative locale*. Școlile Doctorale ale Universității de Stat din Republica Moldova. În: materialele Conferinței științifice națională a doctoranzilor „Metodologii contemporane de cercetare și evaluare” Chișinău, 2021, pp.7-13. ISBN (pdf) 978-9975-159-17-3.

91. **AROȘOAIE, M.O.** *Dimensiuni profesionale și politice ale statutului de prefect*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2021. În materialele Conferinței științifico-practică a studenților doctoranzi "Sintezele investigațiilor doctorale în domeniul științelor politico-administrative și economice, accesat la 21.05.2022, pp.10-12. ISBN (pdf) 978-9975-3418-2-0.
92. **AROȘOAIE, M.O.** *Dimensiuni practice ale activității reprezentantului guvernului în România din perspectiva asigurării legalității actelor administrative.*, Universitatea de Stat din Moldova, 2021. În materialele conferinței științifice națională cu participare internațională "Integrare prin cercetare și inovare", Chișinău, 2021, pp.191-193. ISBN:978-9975-152-48.
93. **AROȘOAIE, M.O.** *Tutela administrativă în spațiul european: modele de funcționare*. Chișinău, În: materialele conferinței științifico-practice internaționale, Ediția a XXVI-a. 20 mai 2022, pp.54-56. ISBN 978-9975-3542-3-3.
94. **AROȘOAIE, M.O.** *Studii europene fundamentale privind exercitarea puterii în stat*. Neftekamsk (Republica Bashkortostan, Federația Rusă), 9 februarie 2021. În: materialele Conferinței internaționale științifice și practice „Știința în lumea modernă”, pp.385-391. ISBN: 978-606-8162-63-8.
95. **AROȘOAIE, M.O., DULSCHI, I.** *Rolul prefectului în sistemul administrației publice din România*. În: *Administrarea Publică*. 2022, nr.3 (115), pp.12-18. ISSN 1813-8489.
96. **AROȘOAIE, M.O.** *Demers rezumativ asupra investigațiilor naționale consacrate administrației publice*. În: *materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrației publice”* (Ediția XXVII) , Chișinău: 19 mai, 2023, pp. 62-67. ISBN 978-9975-2-698-9.
97. **AROȘOAIE, M.O.** *Verificarea condițiilor de conținut și formă în exercitarea tutelei administrative*. În: *Administrarea publică* nr.2 (106), Chișinău: aprilie-iunie 2020, pp.119-123. ISSN 1813-8489.
98. **AROȘOAIE, M.O.** *Principii de activitate a prefectului în România*. În: materialele Conferinței științifice internaționale "Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice", Chișinău: Ediția 8, 25 februarie 2022, pp.97-101. ISBN (pdf) 978-9975-3542-2-6 .
99. **BALAN, O., ȘAPTEFRĂȚI, T., POPOVICI, A.** *Administrația publică locală*. Chișinău: AAP. 2018. 243 p. ISBN 978-9975-3240-2-1.
100. **BANTUȘ, A., BANTUȘ, I, STARȘCIUC, R.** *Elemente de drept public* Chișinău, Elena-V.I., 2008. 474 p. ISBN: 9789975106139.
101. **BĂLAN, E.** *Prefectul și prefectura în sistemul administrației publice*. București: Editura Fundației "România de Măine", 1997. ISBN 9735820145.

102. BARRIÈRE, F. *Memoriile lui M. le Comte de Vaublanc*. Paris: Nabu Press, 2010. 520 p. ISBN-13 978-1143199905.
103. BARGETON, R., BOUGARD, P., LE CLERE B., PINAUD P.F., *Prefecții de la 11 Ventôse anul VIII până la 4 septembrie 1870*. Paris: Arhivele Naționale, 1981.
104. BURGAN, M. *Confucius: Chinese Philosopher and Teacher*. Minneapolis: Compass Point Books, 2009. 112 p. ISBN-10 : 0756538327, ISBN-13 : 978-0756538323.
105. CHAPMAN, B. *The Prefects and Provincial France*, Paris: Routledge Library Editions: Government, 2024, în lucrarea "The Prefects and Provincial France", publicată inițial în anul 1955 și republicată în anul 2024. 248 p. ISBN 9781032783093.
106. CENUȘE, S. *Organizarea și funcționarea administrației publice locale românești în contextul integrării în Uniunea Europeană*, 2014. [citată 24 august 2023]. Disponibil: https://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201501/recjurid151_4FR.pdf
107. COMȘA, E. *Principiile generale ale dreptului*. Universitatea Nicolae Titulescu București, Facultatea de drept-rezumat. [citată 13 octombrie 2022]. Disponibil: https://www.univnt.ro/wpcontent/uploads/doctorat/rezumat_e_drept/doctorat/Comsa_Anghel_Elena.pdf
108. CORNEA, S. *Considerații privind evoluția instituției reprezentantului guvernului în teritoriu*. În: Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice. Vol. I. – Cahul: USC, 2010, p.255-267. ISBN 978-9975-914-43-7.
109. CREANGĂ, I. *Controlul activității autorităților administrației publice locale. Probleme și soluții*. – Chișinău: Bons Offices, 2006, p.27.
110. CREANGĂ I., TATAROV, S. *Natura juridică a administrației publice și a controlului administrativ*. Chișinău: AAP, 2005. În: materiale ale conferinței internaționale teoretico-practice „Administrarea publică în statele aflate în tranziție în contextul proceselor de globalizare și integrare”, 5 aprilie 2005. ISBN 978-9975-4241-5-8.
111. DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale*. București: Editura C.H.Beck, 2006. 936 p. ISBN: 978-973-655-957-0, ISBN: 973-655-957-2.
112. DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p.552. ISBN 978-9975-78-940-0.
113. DOAT, M. *Recherches sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*. Paris: LGDJ, 2003. p. 336. ISBN 9782275023397.
114. DRĂGANU, T. *Introducere în teoria și practica statului de drept*. Cluj Napoca: Editura Dacia, 1992. 221 p. ISBN 9733502332, 9789733502333.
115. DRĂGANU, T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959, 298 p.

116. DULSCHI, I. *Unele aspecte metodologice privind cercetarea în administrarea publică*. În: Teoria și Practica Administrării Publice, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională 20 mai 2013. Chișinău: AAP, 2013. ISBN 978-9975-4241-5-8.

117. DULSCHI, I. *Reforma administrativ-teritorială: oportunitate pentru Republica Moldova*. In: Teoria și practica administrării publice. 20 mai 2016, Chișinău: S.C. „Garamont-Studio” S.R.L., 2016, pp. 28-32. ISBN 978-9975-3019-6-1.

118. EBEL, E. *Prefecții și menținerea ordinii publice în Franța în secolul al XIX-lea*. Paris: La Documentation française, 1999. 265 p. ISBN 2110042958, 9782110042958.

119. HOBBS, T. *Leviatanul*. (trad. Alexandru Anghel). București: Editura Herald. 2017. ISBN: 978-973-111-634-1.

120. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. București: Editura All Beck, vol.I, ediția a-IV a, revăzută și adăugită, 2005. 720 p. ISBN 973-655-790-1.

121. JUC, V. *Fundamentarea și evoluția conceptului de interes național*. Chișinău: Institutul Integrare Europeană și Științe Politice, Academia de Științe a Moldovei, Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, numărul 2(150) , 2009. 122-136 p. ISSN 1957-2294.

122. MACHIAVELLI, N. *Principele*. București: Tiparul Universitar, introducere de Sorin Ionescu, Institutul Italian de Filosofie, Societatea Română de Filosofie, 1943. Disponibil: https://archive.org/stream/n.-machiavelli-principele-ed.-1943-scan/N.Machiavelli%20E2%80%93Principele%20ed.1943%20%5BV2.0%5D_djvu.txt

123. MIRON, D. *Considerații privitoare la raportul de tutelă administrativă*. București: Revista de Drept Public din România, nr. 3/2005. 35 p. ISBN/ISSN: 1224-4872.

124. MOCANU, V., *Garanții și mecanisme privind protecția autonomiei locale*. Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, în materialele Conferinței "Statul, securitatea și drepturile omului în condițiile societății informaționale", 13-14 decembrie 2018, 347-358 p. CZU: 342.25+342.9:352.

125. MUNTEAN, A. *Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene. Proiecții în dreptul român*. București: Editura Universul Juridic, 2013. 388 p. ISBN 978-606-673-251-2.

126. NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ*. Iași: Polirom, 1996, 375 p. ISBN -973-655-190-3 .

127. NEGULESCU, P. *Note și discuțiuni*. București: Conferință a Institutului de Științe Administrative al României, 1929 [citată 26 noiembrie 2022]. Disponibil: https://surse.citatepedia.ro/din.php?a=Paul+Negulescu&d=Note+%BAi+discu%FEiuni.+Conferin%FE%E3+a+Institutului+de+%AAtiin%FEe+Administrative+al+Rom%E2niei#google_vignette

128. NICOLE DE MONTRICHER. *The Prefect and State Reform*, Revista public administration, First published: 17 December 2002, Volume 78, Issue 3, Pages: 485-731, Autumn 2000. Disponibil:<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00223>.
129. OROVEANU, M. T. *Tratat de știința administrației*. București: Editura Cerma, 1996, 512 p. ISBN/COD:973-97483-4-1.
130. PETRESCU, R. N. *Reflecții asupra evoluției reglementărilor legale referitoare la controlul de legalitate exercitat de prefect*. București: în Revista "Curierul judiciar" nr.77, 2008. ISSN: 1582-7526.
131. PODARU, O. *Drept administrativ*. Vol. I. *Actul administrativ (I)*. Repere pentru o teorie altfel. București: Hamangiu, 2010. 432 p. ISBN: 978-606-27-1959-3.
132. POPA, N. *Sistemul dreptului, un concept perimat?* București: Revista de Drept Public nr. 1, 2015. 208 p. Cod: UJU1224-487-2.
133. POPA, V. *Efectele descentralizării: rolul reprezentantului guvernului în unitățile administrativ-teritoriale*. Chișinău: Editura TISH, iulie 2008. 70p. ISBN 978-9975-9553-7-9.
134. POPA, V., PETRU P., CRĂCIUNESCU D.A. *Drept administrativ și contenciosul administrativ*. Timișoara: Editura Helicon Timișoara, 1995. 296 p. ISBN-973-574-007-9.
135. POPA, V., MANOLE, T., MIHĂILUȚĂ, I. *Administrația publică locală a Republicii Moldova, Comentarii legislative*. Chișinău: Museum, 2000. ISBN 9975906311.
136. POSTELNICU, R. P. *Prefectul și Instituția Prefectului în sistemul administrației publice din România*. Iași: Editura Lumen, 2010. ISBN 978-973-166-192-6.
137. PREDĂ, M. *Tratat elementar de drept administrativ român*. București: Lumina Lex, 1999. 736 p. ISBN 9739186831, 9789739186834.
138. PREDĂ, M. *Drept administrativ, Partea specială*. București: Editura Lumina Lex, 2004. 383 p. ISBN · 973-588-841-6.
139. RIVERO, J. *Droit administrative*. Paris: Dalloz, 2011. 550 p. EAN: 9782247109920.
140. SÎMBOTEANU, A. *Administrația publică-teorie, istorie, actualitate*. Chișinău: CEP USM, 2023, 411 p. ISBN 978-9975-3542-4-0.
141. SÎMBOTEANU, A. *Interferențe istorico-conceptuale și structural-funcționale privind administrația publică autohtonă*. În: Materialele conferinței "Integrare prin cercetare și inovare", USM, 10-11 noiembrie 2014, p. 161-164. ISBN 978-9975-71-569-0.
142. SILLAMY, N. *Dicționarul de Psihologie*. București: Editura Univers Enciclopedic. 2009. 352 p. ISBN: 9786069215944.
143. STOIAN, R. N. *Prefectul între rigorile profesioniste și avatarurile profesioniste*. București: Universul Juridic, 2019, 237 p. ISBN 978-606-39-0546-9.

144. ȘAPTEFRAȚI, T. *Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă*, în: Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică. Tezele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: AAP, 2005, p.67-69. ISSN 1813-8489 Categoria C.
145. ȘTEFĂNESCU-ONIȚIU, A. *Câteva considerații privind prefectura colegiilor din Dacia romană*, Timișoara, În: Revista Științifică Biblioteca Istorica et Archaeologica Universitatis Timisiensis BHAUT, XII, 2010. ISSN: 1453-7419.
146. TARANGUL, E. D. *Descentralizarea administrativă în statele totalitare și autoritare*. Iași: în: Arhiva de drept public. Anul II, 1940.
147. TEODORESCU, A. *Tratat de drept administrativ*, volumul II. București: Institutul de Arte Grafice, Editura Marvan, 1935. 398 p.
148. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ*, ediția a 2-a. București: AllBeck, 2005. 395 p. ISBN -973-655-190-3.
149. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ*, ediția a 3-a. București: C.H. Beck, 2008. 298 p. ISBN -978-606-18-1021-5.
150. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ, Tratat elementar*. București: All Beck, 2002 375 p. ISBN/COD:973-655-190-3.
151. TRĂSNEA, O. *Filosofia politică*. București: Editura Politică, 1956. 384 p. ISBN /COD:99138681P13D1918FI.
152. URSAN, I. *Principalele școli și curente de drept în gândirea juridică*. Chișinău: Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”, 1998. 71 p. ISBN 9975-9549-2-8.
153. VEDEL, G., DEVOLVE, P. *Droit administratif*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992. 720 p. ISBN-10 : 2130450652, ISBN-13 : 978-2130450658.
154. VOICU, B. ȘUTA, Ș. *Subsidiaritatea și autonomia locală – principii de organizare administrativă*, în Revista transilvană de științe administrative nr. 1(4)/2000 98.
155. WALINE, J., RIVERO, J. *Droit administrative* 20e-edition. Paris: Dalloz, 2004. 624 p. ISBN-10: 2247055095, ISBN-13:978-2247055098.
156. WHITCOMB, E. A. *Prefecții lui Napoleon*. Revista istorică americană, Vol. 79, nr. 4 (oct. 1974), p. 1089-1118 (30 pagini), Publicat de: Oxford University Press.
157. ZUBCO, V., PASCARI, A., CREȚU, G. *Contenciosul administrativ*. Chișinău: Cartier, 2004. 232 p. ISBN 9975-79-305-3.

Surse electronice

158. *Administrative Procedure Act* (VwVfG). [on-line] [accesat 08 iunie 2023]. Disponibil: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>.
159. Agenția Națională a Funcționarilor Publici *.Analiza privind evoluția istorică a termenului și a competențelor prefectului, precum și numeroasele forme de exercitare în timp* [on-line] [accesat 12 februarie 2022]. Disponibil: <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2014/Proiecte/Proiect%20prefecti%20si%20subprefecti/Analiza%20privind%20evolutia%20istorica%20a%20termenului%20de%20prefect.pdf>
160. ALEXANDRU, C. *Instituția prefectului și stările excepționale*. [on-line], București, 2018, pp.37 [citată 17 iulie 2023]. Disponibil: <https://philarchive.org/archive/CRIIPI-2>
161. ACCOUNT, Protecția mediului.org. *Rolul prefectului*. [on-line] [accesat 8 august 2024]. Disponibil: <https://www.protectiamediului.org/rolul-prefectului/>
162. AMARAL, D. Freitas do, (2006), *Curso de Direito Administrativo*. [on-line] Vol. I, 3^a Edição, Almedina, p. 228 [citată 8 august 2024]. Disponibil: https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1768/1/ART_SusanaPinto_2011.pdf
163. APOSTOL TOFAN, D. *Organizarea administrației publice românești în context european* [on-line] [citată 2 aprilie 2023]. Disponibil: <http://www.rsdr.ro/Art-6-1-2-2008.pdf>
164. APOSTOLACHE, M. *Considerații privind unele dintre noile soluții legislative introduse de Codul administrativ în materia autorităților administrației publice locale* [on-line]. În: Revista Universul Juridic Premium nr.2/2023 [citată 11 februarie 2022]. Disponibil: <https://www.universuljuridic.ro/consideratii-privind-unele-dintre-noile-solutii-legislative-introduse-de-codul-administrativ-in-materia-autoritatilor-administratiei-publice-locale/>
165. BOUDON, J. O. *Le site de l'histoire de la fondacion Napoleon*. [on-line] [citată 3 noiembrie 2021]. Disponibil: <https://www.napoleon.org/histoire-des-2-empires/articles/la-creation-du-corps-prefectoral-en-lan-VIII/>
166. BRATU, D. D., NEACȘU, D. *Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa*, [on-line]. Editura Universitară, București, 2013, 29 p. ISBN 978-606-591-843-6 [citată 24 aprilie 2023]. Disponibil: <https://www.editurauniversitara.ro>
167. Bundestagul german al 3-lea mandat electoral, [on-line] [accesat 08 iunie 2023]. Disponibil: <https://dserver.bundestag.de/btd/03/000/0300055.pdf>.

168. CIOCĂU, I. *Scopul scuză mijloacele*, [on-line]. În: Revista Utopia, nr.1, Socio-Umane, Gorj, ISSN 2247–1626. [citată 05 aprilie 2023]. Disponibil: <https://socioumane.wordpress.com/2013/07/26/scopul-scuza-mijloacele-iulia-ciocau/>.
169. CONSTITUȚIA Germaniei [on-line], [accesat la 13 martie 2023]. Disponibil: <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/germania.pdf>.
170. CONSTITUȚIA Republicii Franceze din 3 iunie 1958 [on-line] [accesat 12 aprilie 2022] Disponibil: https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constituti on/constitution_roumain.pdf.
171. CORNEA, S, CORNEA, V. *Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice*, [on-line]. Cahul: USC "B. P. Hasdeu", 2010. ISBN 978-9975-914-34-5 [citată 31 iulie 2023]. Disponibil: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/65333/ssoar-2010-cornea_et_al-Autoadministrarea_colectivitatilor_locale_aspecte_teoreticopractice.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2010-cornea_et_al-Autoadministrarea_colectivitatilor_locale_aspecte_teoretico-practice.pdf
172. COSTACHI G. *Spre o statalitate democratică și de drept*, [on-line]. Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2007, pp.100 [citată 19 mai 2023]. Disponibil la: https://icjp.asm.md/sites/default/files/files/gh_costachi_jubileu_80_anii.pdf.
173. DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIV , [on-line]. În: Răsfoiesc.com - Soluții creative și rapide [accesat 18 noiembrie 2023]. Disponibil: <https://www.rasfoiesc.com/legal/administratie/Descentralizarea-administrativ91.php>, accesat la data de 06.04.2023.
174. DICȚIONAR EXPLICATIV al limbii române, [on-line] [accesat 16 septembrie 2022]. Disponibil: <https://dexonline.ro/definitie/principiu>
175. DÎNCU, V. *Ambiguitatea legislativă convine centralismului de la București, există măsuri care limitează autoritatea locală*, [on-line] [citată 25 martie 2023]. Disponibil : <https://transilvaniareporter.ro/actualitate/vasile-dincu-ambiguitatea-legislativa-convine-centralismului-de-la-bucuresti-exista-masuri-care-limiteaza-autoritatea-locala/>
176. *Enciclopedia Liberă* [on-line] [accesat 16 august 2022]. Disponibil: https://ro.wikipedia.org/wiki/Departamentele_Fran%C8%9Bei
177. *Enciclopedia Liberă* [on-line] [accesat la 19 octombrie 2022]. Disponibil: https://ro.wikipedia.org/wiki/Landurile_Germaniei
178. FORSTHOFF, E. *Traite de droit administratif allemand*. [on-line] Bruxelles; traduit de l'allemand par M. Fromont. In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 22 N°3, Juillet-

septembre 1970. p.599 [citată 22 martie 2022]. Disponibil: www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1970_num_22_3_15800

179. GROZAV, S. *Descentralizarea și anutonomia locală– premisă a calității serviciilor publice calitative*. [on-line] Universitatea Agrară de Stat din Moldova [citată 31 iulie 2024]. Disponibil la: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/511-517_0.pdf

180. GUASTINI, R. *Interpretation et description des normes, in Interpretation et droit* [on-line] ouvrage publié sous la direction de P. Amselek, Bruylant, Bruxelles/Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1995, p. 101 [citată 12 februarie 2022]. Disponibil: <http://lingualeo.com/es/jungle/riccardo-guastini-lex-superiorabstract-530302#/page/1>.

181. HERRERO, G. M. *Prosopografia de praefecti fabrum originarios de Lusitania*. [on-line]. În: Rev. Portuguesa de Arqueologia 7, 1, p. 365-384. Piso: 2004. Piso I., Epigraphica (XVII), Acta MN, 39-40/1 [citată 14 ianuarie 2022]. Disponibil: <file:///C:/Users/aroso/Downloads/Dialnet-ProsopografiaDePraefectiFabrumOriginariosDeLusitan-1039237.pdf>

182. Institutul Național de Administrație, *Program pilot de formare specializată adresat corpului prefectilor și subprefectilor* [on-line] [accesat 02 decembrie 2022]. Disponibil: http://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2018/09/Modul-2_Asigurarea-legalitatii.pdf;

183. LOCKE, John. *Second Treatise of Civil Governement*, [on-line] [citată 20 aprilie 2022]. Disponibil: <https://lonang.com/library/reference/locke-two-treatises-government/>

184. Maiorescu, T. *Discursuri parlamentare asupra dezvoltării politice a României sub domnia lui Carol I*, [on-line] Volumul 3, 1881-1888 [citată 26 august 2022]. Disponibil: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e3/Titu_Maiorescu_-_Discursuri_parlamentare_cu_priviri_asupra_dezvolt%C4%83rii_politice_a_Romaniei_sub_d_omnia_lui_Carol_I._Volumul_3_-_1881-1888.pdf

185. MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. [on-line]. În: Stanford Encyclopedia of Philosophy, First published Fri Jul 18, 2003; substantive revision Wed Apr 2, 2014. [citată 15 iulie 2022]. Disponibil: <https://plato.stanford.edu/entries/montesquieu/>

186. MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Despre spiritul legilor*, vol.I, Editura Științifică, [on-line]. 1964. [citată 23 aprilie 2022]. Disponibil: <https://ro.scribd.com/document/458080356/Montesquieu-Despre-spiritul-legilor-vol-1-Editura-%C5%9Etiin%C5%A3ific%C4%83-1964>

187. NIȚĂ, A. *Prefectul demnitar public versus prefectul înalt funcționar public – o dispută cu evoluție sinuoasă* [on-line]. București, 2022. [citată 14 iulie 2022]. Disponibil:

<http://revista.universuljuridic.ro/prefectul-demnitar-public-versus-prefectul-inalt-functionar-public-o-disputa-cu-evolutie-sinuoasa>.

188. *Organizarea administrativ teritorială a Italiei* [online] [accesat 19.05.2023].

Disponibil: [https://koaha.org/wiki/Prefetto_\(ordinamento_italiano\)](https://koaha.org/wiki/Prefetto_(ordinamento_italiano)).

189. *Organizarea administrativ teritorială a României* [on-line] [accesat 16 august 2023].

Disponibil: https://ro.wikipedia.org/wiki/Organizarea_administrativ_teritorial%C4%83_a_Rom%C3%A2niei

190. ORLOV, M. *Codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova*. Codificarea administrativă-Abordări doctrinare și cerințe practice, [on-line]. București, 2018. [citată 01 septembrie 2023]. Disponibil:

https://www.academia.edu/37561110/CODIFICAREA_ADMINISTRATIV%C4%82_abord%C4%83ri_doctrinare_%C8%99i_cerin%C8%9Be_practice

191. PETRESCU, N. R., PETRESCU, O. *Discuții asupra evoluției viitoare a Instituției Prefectului în România* [on-line]. În: Revista "Curentul Juridic", [citată 15.11.2021]. Dispo

nilibil: http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201501/recjurid151_4FR.pdf

192. Program legislativ: Legifrance - *Le service public de la diffusion du droit* [on-line],

Republica Franceză, [accesat 20.04.2022]. Disponibil:

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006061195/>

193. Prefectura Île-de-France [on-line] [accesat 02.07.2022]. Disponibil:

<https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/Region-et-institutions/La-prefecture-de-Paris-et-d-Ile-de-France/Le-role-du-prefet/Le-role-du-prefet>

194. SÎMBOTEANU, A. *Teoria administrației publice. Suport de curs* [on-line]. Chișinău:

2008. CEP USM, [citată 10 martie 2024]. Disponibil:

<https://ro.scribd.com/doc/253258567/Simboteanu-a-Teoria-Administratiei-Publice>

195. TANGUY, G. « Le préfet dans tous ses états », [on-line]. *Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) possible ?*, Dans *Histoire@Politique* 2015/3 (n° 27),

[citată 10 septembrie 2021]. Disponibil: [https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2015-3-](https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2015-3-page-124.htm)

[page-124.htm](https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2015-3-page-124.htm)

196. TĂNĂSESCU, E. S., DIMA, B. *Proiectul de Cod administrativ – între codificare și consolidare legislativă – Codificarea administrativă-Abordări doctrinare și cerințe practice*,

București [on-line], 2018, pp.111-136 [citată 31 august 2023]. Disponibil:

https://www.academia.edu/37561110/CODIFICAREA_ADMINISTRATIV%C4%82_abord%C4%83ri_doctrinare_%C8%99i_cerin%C8%9Be_practice

197. TIMOFTE, C.S. *Aspecte privind evoluția instituției prefectului după 1990*. [on-line]. În: Revista Facultății de Drept Oradea, 2017. pp.175-182 [citat 20 august 2023]. Disponibil: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=834601>

ANEXE

Anexa nr.1

Evoluția actelor administrative locale verificate de prefect, pe categorii de acte și eșantion de județe, în România (2018-2020)

Instituția prefectului	2018			2019			Evoluție comparativ cu anul 2018	2020			Evoluție com parativ cu anul 2019
	Total	din care:		Total	din care:		%	Total	din care:		%
		Hot.	Disp.		Hot.	Disp.			Hot.	Disp.	
BOTOȘANI	24704	4294	20410	28295	5880	22415	14,54	30185	5535	24650	6,68
BISTRIȚA NĂSĂUD	19302	4354	14948	18159	4930	13229	-5,92	15154	3873	11281	-16,55
DÂMBOVIȚA	44458	7270	37188	41991	7200	34791	-5,55	35129	6394	28735	-16,34
TELEORMAN	31861	4586	27275	29183	4767	24416	-8,41	26949	4411	22538	-7,66
OLT	38902	6408	32494	38213	6510	31703	-1,77	33988	6212	27776	-11,06
DOLJ	66661	6705	59956	59834	6439	53395	-10,24	50132	5535	44597	-16,21
SATU MARE	25424	4431	20993	19018	3379	15639	-25,20	19138	3709	15429	0,63
CLUJ	34568	7492	27076	33684	8280	25404	-2,56	33807	8461	25346	0,37
ARAD	24900	7176	17724	28927	Nepublicat		16,17	24999	nepublicat		-13,58
HUNEDOARA	32425	7057	25368	30605	7126	23479	-5,61	27865	6402	21463	-8,95
VRANCEA	28717	4743	23974	28052	4955	23097	-2,32	24116	4086	20030	-14,03

nstituțiaprefectului	2018			2019			Evoluțiecomparativ cu anul 2018	2020			Evoluțiecomparativ cu anul 2019
	Total	din care:		Total	din care:		%	Total	din care:		%
		Hot.	Disp.		Hot.	Disp.			Hot.	Disp.	
GIURGIU	19840	3897	15943	19616	4261	15355	-1,13	11579	2649	8930	-40,97
MEHEDINȚI*	23696	-	-	24723	-	-	4,33	12498	-	-	-49,45
VASLUI*	14237	-	-	16407	-	-	15,24	17044	-	-	3,88

*Pentru județele Mehedinti si Vaslui nu au fost publicate detaliat datele indicate in tabel, respectiv numarul de hotarari de consiliu local/judetean si dispozitii de primar/presedinte consiliu judetean

Anexa nr.2

Categorisirea procedurilor prealabile, pe tip de act și pe eșantion de județe, în România (2018-2020)

Instituția prefectului	2018			2019			Evoluție comparativ cu anul 2018 %	2020			Evoluție comparativ cu anul 2019 %
	Total	din care:		Total	din care:			Total	din care:		
		Hot.	Disp.		Hot.	Disp.			Hot.	Disp.	
BOTOȘANI	104	52	52	111	43	68	6,73	72	26	46	-35,14
BISTRIȚA NĂSĂUD	136	65	71	172	78	94	26,47	115	76	39	-33,14
DÂMBOVIȚA	45	15	30	54	18	36	20,00	109	62	47	101,85
TELEORMAN	88	62	26	174	29	145	97,73	70	35	35	-59,77
OLT	273	138	135	287	109	178	5,13	294	168	126	2,44
DOLJ	82	62	20	112	76	36	36,59	96	68	28	-14,29
SATU MARE	124	44	80	154	67	87	24,19	183	173	10	18,83
CLUJ	208	133	75	110	nepublicat		-47,12	27	nepublicat		-75,45
ARAD	19	Nepublicat		26	nepublicat		36,84	0	nepublicat		-100,00
HUNEDOARA	83	63	20	309	nepublicat		272,29	162	nepublicat		-47,57
VRANCEA	137	54	83	133	49	84	-2,92	72	40	32	-45,86
GIURGIU	99	Nepublicat		188	nepublicat		89,90	244	nepublicat		29,79
MEHEDINȚI*	38			46			21,05	98			113,04
VASLUI*	385			162			-57,92	190			17,28

*P Pentru județele Mehedinti si Vaslui nu au fost publicate detaliat datele indicate in tabel, respectiv numarul de hotarari de consiliu local/judetean si dispozitii de primar/presedinte consiliu judetean.

Anexa nr.3

Evidențierea actelor administrative locale atacate la instanța de contencios administrativ în România, 2018-2020

Instituții prefectului	2018			2019			Evoluție comparativ cu anul 2018	2020			Evoluție comparativ cu anul 2019
	Total acte atacate în instanță	din care:		Total acte atacate în instanță	din care:			Total acte atacate în instanță	din care:		
		Hot.	Disp.		Hot.	Disp.			Hot.	Disp.	
BOTOȘANI	–	–	–	2	2	–	–	–	–	–	–
BISTRIȚA NĂSĂUD	–	–	–	2	2	–	–	–	–	–	–
DÂMBOVIȚA	2	2	–	7	2	5	250,00	60	25	35	757,14
TELEORMAN	20	15	5	4	3	1	-80,00	28	10	18	600,00
OLT	11	8	3	15	14	1	36,36	56	50	6	273,33
DOLJ	–	–	–	1	–	1	–	11	11	–	1000,00
SATU MARE	1	1	–	12	nepublicat		1100,00	10	Nepublicat		-16,67
CLUJ	57	nepublicat		94	nepublicat		64,91	64	Nepublicat		-31,91
ARAD	10	nepublicat		16	15	1	60,00	2	–	2	-87,50
HUNEDOARA	1	1	–	3	3	–	200,00	1	1	–	-66,67
VRANCEA	7	3	4	7	6	1	0,00	1	Nepublicat		-85,71
GIURGIU	19	12	7	13	6	7	-31,58	48	38	10	269,23
MEHEDINȚI*	–	–	–	30	–	–	–	26	–	–	-13,33
VASLUI*	14	–	–	21	–	–	50,00	43	–	–	104,76

Anexa nr.4

Analiza centralizată:total acte administrative verificate, total proceduri prealabile,total acte atacate în instanță-RO

Institutia Prefectului	Total acte administrative verificate						Total proceduriprealabile						Total acte atacate în instanță					
	2018		2019		2020		2018		2019		2020		2018		2019		2020	
	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.
BOTOSANI	24704		28295		30185		104		111		72		-		2		-	
	4294	20410	5880	22415	5535	24650	52	52	43	68	26	46	-	-	2	-	-	-
BISTRITA NASAUD	19302		18159		15154		136		172		115		-		2		-	
	4354	14948	4930	13229	3873	11281	65	71	78	94	76	39	-	-	2	-	-	-
DAMBOVITA	44458		41991		35129		45		54		109		2		7		60	
	7270	37188	7200	34791	6394	28735	15	30	18	36	62	47	2	-	2	5	25	35
TELEORMAN	31861		29183		26949		88		174		70		20		4		28	
	4586	27275	4767	24416	4411	22538	62	26	29	145	35	35	15	5	3	1	10	18
OLT	38902		38213		33988		273		287		294		11		15		56	
	6408	32494	6510	31703	6212	27776	138	135	109	178	168	126	8	3	14	1	50	6
DOLJ	66661		59834		50132		82		112		96		-		1		11	
	6705	59956	6439	53395	5535	44597	62	20	76	36	68	28	-	-	-	1	11	-
SATU MARE	25424		19018		19138		124		154		183		1		12		10	
	4431	20993	3379	15639	3709	15429	44	80	67	87	173	10	1	-	Nepublicat		Nepublicat	
CLUJ	34568		33684		33807		208		110		27		57		94		64	
	7492	27076	8280	25404	8461	25346	133	75	nepublicat		nepublicat		nepublicat		Nepublicat		Nepublicat	
ARAD	24900		28927		24999		19		26		-		10		16		2	
	7176	17724	Nepublicat		Nepublicat		nepublicat		nepublicat		nepublicat		nepublicat		15	1	-	2
HUNEDOARA	32425		30605		27865		83		309		162		1		3		1	
	7057	25368	7126	23479	6402	21463	63	20	nepublicat		nepublicat		1	-	3	-	1	-
VRANCEA	28717		28052		24116		137		133		72		7		7		1	
	4743	23974	4955	23097	4086	20030	54	83	49	84	40	32	3	4	6	1	Nepublicat	
GIURGIU	19840		19616		11579		99		188		244		19		13		48	
	3897	15943	4261	15355	2649	8930	nepublicat		nepublicat		nepublicat		12	7	6	7	38	10
MEHEDINTI*	23696		24723		12498		38		46		98		-		30		26	

VASLUI*	14237	16407	17044	385	162	190	14	21	43
----------------	-------	-------	-------	-----	-----	-----	----	----	----

*Pentru judetele Mehedinti si Vaslui nu au fost publicate detaliat datele indicate în tabel, respectiv numarul de hotarâri de consiliu local/judetean si dispozitii de primar/presedinte consiliu judetean.

Anexa nr.5

Evoluția actelor administrative locale verificate de reprezentantul guvernului în teritoriu, în Republica Moldova (2018-2020)

		I. Operațiuni						
An	Total acte verificate	An	Modalități de control					
			1	2	3	4		
			Control obligatoriu	Control facultati v	Control solicitat de persoane vătămate	Control la cererea autorității administrației publice locale		
2018	175992	2018	170721	5271	158	280		
2019	213071	2019	181438	31633	115	49		
2020	215083	2020	130678	84405	155	143		
		II. Notificări						
An	Total	Procent	Din care:		Procent	Din care:		Procent
2018	1860	1,05%	Abrogat/modificat/completat	1140	61,29%	Notificări în care autoritățile locale și-au menținut poziția inițială	286	15,37%
2019	2158	1,01%	Conformare	1876	86,93%	Poziție menținută	282	
2020	2609	1,21%	Notificări în care autoritățile s-au conformat sesizărilor Oficiului Teritorial	1506	57,7%	Respingere	406	15,5%
		III. Cereri de chemare în judecată						
An	Total	Procent (din total acte administrative verificate)						
2018	407	0,23%						
2019	328	0,15%						
2020	528	0,24%						

Anexa nr.6

Poziționarea geografică a prefecturilor pe teritoriul României

Nr. crt.	Poziționare geografică	Instituția Prefectului -	Nr. crt.	Poziționare geografică	Instituția Prefectului -	Nr. crt.	Poziționare geografică	Instituția Prefectului -	Nr. crt.	Poziționare geografică	Instituția Prefectului -	Nr. crt.	Poziționare geografică	Instituția Prefectului -
1		JUDEȚUL ALBA	10		JUDEȚUL BRAȘOV	19		JUDEȚUL GORJ	28		JUDEȚUL MARAMUREȘ	37		JUDEȚUL TULCEA
2		JUDEȚUL ARGEȘ	11		JUDEȚUL BUZĂU	20		JUDEȚUL GALAȚI	29		JUDEȚUL MUREȘ	38		JUDEȚUL TIMIȘ
3		JUDEȚUL ARAD	12		JUDEȚUL CLUJ	21		JUDEȚUL GIURGIU	30		JUDEȚUL NEAMȚ	39		JUDEȚUL TELEORMAN
4		MUNICIPIULUI BUCUREȘTI	13		JUDEȚUL CĂLĂRAȘI	22		JUDEȚUL HUNEDOARA	31		JUDEȚUL OLT	40		JUDEȚUL VALCEA
5		JUDEȚUL BACĂU	14		JUDEȚUL CARAȘ-SEVERIN	23		JUDEȚUL HARGHITA	32		JUDEȚUL PRAHOVA	41		JUDEȚUL VRANCEA
6		JUDEȚUL BIHOR	15		JUDEȚUL CONSTANȚA	24		JUDEȚUL ILFOV	33		JUDEȚUL SIBIU	42		JUDEȚUL VASLUI
7		JUDEȚUL BISTRIȚA-NĂSĂUD	16		JUDEȚUL COVASNA	25		JUDEȚUL IALOMIȚA	34		JUDEȚUL SĂLAJ			
8		JUDEȚUL BRĂILA	17		JUDEȚUL DÂMBOVIȚA	26		JUDEȚUL IAȘI	35		JUDEȚUL SATU MARE			
9		JUDEȚUL BOTOȘANI	18		JUDEȚUL DOLJ	27		JUDEȚUL MEHEDINȚI	36		JUDEȚUL SUCEAVA			

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnata, AROȘOAIE Mihaela Otilia, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Aroșoaie Mihaela Otilia

Semnătura

Data:

30 septembrie 2024

**EUROPEAN
CURRICULUM
VITAE
FORMAT**



**INFORMAȚII
PERSONALE**

Nume și prenume	Aroșoie Mihaela Otilia
Adresă	Aleea Maxim Gorki, nr.8, sc. B, et. III, ap.23, mun. Botoșani, jud. Botoșani
Telefon	0745 517 608
Fax/Mobil	-/0745517608
E-mail personal	arosoiemihaela1@gmail.com
Naționalitate	Română
Data nașterii	12 decembrie 1974

**EXPERIENȚĂ ÎN
MUNCĂ**

• Data (de la – până la)	Martie 2022-prezent
• Numele și adresa angajatorului	Instituția Prefectului Județul Botoșani, str. Piața Revoluției, nr. 1-3, Botoșani
• Tipul de activitate sau sectorul	Instituția Prefectului Județul Botoșani
• Ocupația sau poziția deținută	Secretar General Decizia Primului Ministru al României nr.189/03.03.2022, Decizia Primului Ministru al României nr.456/05.09.2022, Decizia Primului Ministru al României nr.59/08.03.2023, Decizia Primului Ministru al României nr.384/18.09.2023, Decizia nr. Primului Ministru al României 100/21.03.2024

	Decizia Primului Ministru al României nr. 281/21.08.2024.
• Principalele activități și responsabilități	Asigurarea stabilității funcționării instituției prefectului, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele instituției prefectului; coordonează activitatea Serviciului Juridic, asigurândrumarea secretarilor generali ai unităților administrativ-teritoriale și ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor; gestionarea și urmărirea îndeplinirii măsurilor dispuse de către prefect cu privire la realizarea sarcinilor rezultate din actele normative în vigoare; urmărirea modului de realizare a fluxului de informare-documentare în domeniile de activitate specifice instituției prefectului;

• Data (de la – până la)	10 octombrie 2023-08 iulie 2024
• Numele și adresa angajatorului	Universitatea Alexandru Ioan Cuza din Iasi-FEAA
• Tipul de activitate sau sectorul	Didactic
• Ocupația sau poziția deținută	Lector universitar asociat
• Principalele activități și responsabilități	Desfășurare de activități didactice remunerate in regim plata cu ora in anul universitar 2023-2024, contract nr.171230072/27.09.2023

• Data (de la – până la)	10 octombrie 2022-09 septembrie 2023
• Numele și adresa angajatorului	Universitatea Alexandru Ioan Cuza din Iasi-FEAA
• Tipul de activitate sau sectorul	Didactic
• Ocupația sau poziția deținută	Asistent universitar asociat
• Principalele activități și responsabilități	Desfășurare de activități didactice remunerate in regim plata cu ora in anul universitar 2022-2023, contract nr.156600035/27.09.2022

• Data (de la – până la)	Mai 2017-Martie 2022
• Numele și adresa angajatorului	Instituția Prefectului Județul Botoșani, str. Piața Revoluției, nr. 1-3, Botoșani
• Tipul de activitate sau sectorul	Serviciul Juridic
• Ocupația sau poziția deținută	Sef Serviciu Juridic
• Principalele activități și responsabilități	Coordonează și îndrumă activitatea Serviciului Juridic, asigură exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor adoptate/emise de autoritățile publice locale, monitorizează aplicarea legislației specifice privind organizarea și desfășurarea proceselor electorale.

• Data (de la – până la)	Februarie 2008-Mai 2017
• Numele și adresa angajatorului	Instituția Prefectului Județul Botoșani, str. Piața Revoluției, nr. 1-3, Botoșani
• Tipul de activitate sau sectorul	Serviciul Juridic
• Ocupația sau poziția deținută	Consilier juridic
• Principalele activități și responsabilități	Control de legalitate pe actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, membră în secretariatul tehnic al Comisiei Județene de Stabilire a Dreptului de Proprietate Privată asupra Terenurilor Botoșani, instrumentare dosare instanță fond funciar, contencios administrativ etc, acordare viză legalitate, responsabil de procedură numit de ANFP București în concursurile/examenele organizate în instituții publice locale.

• Data (de la – până la)	Ianuarie 2007-Februarie 2008
• Numele și adresa angajatorului	Kravys- S.C. Doly-Com S.R.L., str. Hatman Arbore, nr.6 bis, Botoșani
• Tipul de activitate sau sectorul	Compartiment Juridic
• Ocupația sau poziția deținută	Consilier Juridic
• Principalele activități și responsabilități	Instrumentare dosare instanță - comercial, dreptul muncii, penal, etc, redactare contracte, acțiuni, reprezentare în instanță.

• Data (de la – până la)	Iulie 1994-Ianuarie 2007
• Numele și adresa angajatorului	Spitalul de Copii Botoșani, bld. Mihai Eminescu, nr.2
• Tipul de activitate sau sectorul	Investigații clinice
• Ocupația sau poziția deținută	Asistent medical
• Principalele activități și responsabilități	Investigații din plasmă/ser

• Data (de la – până la)	Martie 1994-Iunie 1994
• Numele și adresa angajatorului	Institutul Național de Geriatrie și Gerontologie Ana Aslan-București, bld. 1 Mai
• Tipul de activitate sau sectorul	Sector Cercetare
• Ocupația sau poziția deținută	Asistent medical
• Principalele activități și responsabilități	Efectuarea electroencefalogramelor-EKG

EDUCAȚIE ȘI FORMARE

• Data (de la – până la)	Septembrie 2022-martie 2023
• Numele și tipul instituției de învățământ	Institutul Național de Administrație-București
• Domeniul studiat	Program de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici - 2022, promoția Paul Negulescu
• Diploma obținută	Certificat X7YwrCMzsb din 21 martie 2023
• Nivelul de clasificare a formei de învățământ	Formare specializata

• Data (de la – până la)	2019-prezent
• Numele și tipul instituției de învățământ	Universitatea de Stat din Moldova
• Domeniul studiat	Administrație Publică
• Diploma obținută	Finalizat anul III, an gratie II
• Nivelul de clasificare a formei de învățământ	Doctorat, adeverinta 53/23D din 04.09.2023

• Data (de la – până la)	2021-2022
• Numele și tipul instituției de învățământ	Universitatea Ștefan cel Mare din Suceava
• Domeniul studiat	Cursuri de formare psihopedagogică, nivel II
• Diploma obținută	Certificat de absolvire a programului de formare psihopedagogică Seria Ah Nr. 0011305
• Nivelul de clasificare a formei de învățământ	Postuniversitare

• Data (de la – până la)	2020-2021
• Numele și tipul instituției de învățământ	Universitatea Ștefan cel Mare din Suceava
• Domeniul studiat	Cursuri de formare psihopedagogică, nivel I
• Diploma obținută	Certificat de absolvire a programului de formare psihopedagogică Seria AG Nr. 0022467
• Nivelul de clasificare a formei de învățământ	Postuniversitare

• Data (de la – până la)	Octombrie 2008 –Martie 2010
• Numele și tipul instituției de învățământ	Universitatea Petre Andrei din Iași , Facultatea de Drept

• Domeniul studiat	Dreptul administrației Publice
• Diploma obținută	Diploma Seria I Nr.0002829
• Nivelul de clasificare a formei de învățământ	Master

• Data (de la – până la)	1999-2004
• Numele și tipul instituției de învățământ	Universitatea Alexandru Ioan Cuza din Iași Facultatea de drept
• Domeniul studiat	Științe juridice
• Diploma obținută	Diplomă de licență seria V, nr.0073688
• Nivelul de clasificare a formei de învățământ	Studii universitare

• Data (de la – până la)	1989-1993
• Numele și tipul instituției de învățământ	Grup Școlar Sanitar din Botoșani
• Domeniul studiat	Sanitar
• Diploma obținută	Diplomă de bacalaureat seria K, nr.104002
• Nivelul de clasificare a formei de învățământ	Studii liceale

• Data (de la – până la)	1981-1989
• Numele și tipul instituției de învățământ	Scoala Generală nr.1 Leon Dănăilă Darabani
• Domeniul studiat	Studii medii

• Data (de la – până la)	Decembrie 2021
• Numele și felul organizației furnizoare de educație sau training	Editura Pro Universitaria București, ISBN 978-606-26-1312-9
• Principalele teme/abilități profesionale acoperite	Îndreptar legislativ de drept administrativ, Cosmin Cernat & Otilia Aroșoie
• Diploma obținută	Carte publicată în coautorat

• Data (de la – până la)	Aprilie 2022
• Numele și felul organizației furnizoare de educație sau training	Editura Pro Universitaria București, ISBN 978-606-26-1313-6
• Principalele teme/abilități profesionale acoperite	Drept administrativ, Note de curs-Cosmin Cernat&OtiliaAroșoie
• Diploma obținută	Carte publicată în coautorat

**ABILITĂȚI PERSONALE
ȘI COMPETENȚE**

LIMBA MATERNĂ	Română
---------------	--------

Limbi străine cunoscute										
	Autoevaluare									
Nivel european (*)										
Limba franceză	Înțelegere				Vorbire				Scriere	
	Ascultare		Citire		Participare la conversație		Discurs oral		Exprimare scrisă	
	A2	Elementar	A2	Elementar	A2	Elementar	A2	Elementar	A2	Elementar
Limba engleză	A1	Elementar	A1	Elementar	A1	Elementar	A1	Elementar	A1	Elementar
Limba rusă	A1	Elementar	A1	Elementar	A1	Elementar	A1	Elementar	A1	Elementar

ABILITĂȚI ȘI COMPETENȚE SOCIALE	<ul style="list-style-type: none"> - Stil echilibrat și corect în activitate - bun organizator având capacitate de previziune, analiză și sinteză în regim de planificare strictă a timpilor - experiență relevantă în a depista neconformități în raport cu cerințe specificate și a evalua consecințele care decurg ca urmare a stării de lucruri constatate - convingeri ferme în ce privește valoarea regulii scrise - tenace în urmărirea și atingerea obiectivelor
----------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

--	--

ABILITĂȚI ȘI COMPETENȚE ORGANIZATORICE	Putere de decizie, coordonare și control, spirit de inițiativă, disponibilitate la efort prelungit, corectitudine, spirit justițiar
---------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ABILITĂȚI ȘI COMPETENȚE TEHNICE <i>Legate de utilizarea calculatorului, anumite echipamente, mașini, etc.</i>	Cunoștințe de utilizare a calculatorului: WORD, EXCEL, Interne, Poșta electronică Certificat ECDL Complet RO 056803/11.02.2011
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ABILITĂȚI ȘI COMPETENȚE ARTISTICE	Pictură, dans, lectură, grădinărit
----------------------------------------------	------------------------------------

CARNET DE CONDUCERE	Categoria B
----------------------------	-------------

30.09.2024