

**UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
ȘCOALA DOCTORALĂ ȘTIINȚE SOCIALE**

CONSORTIU:

**Universitatea de Stat din Moldova,
Centrul universitar „Bogdan-Petriceicu Hasdeu din Cahul”**

Cu titlu de manuscris

CZU352.078.3:354:342.924(498:478)(043.2)

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**

Rezumatul tezei de doctor în științe administrative

CHIȘINĂU, 2026

Teza a fost elaborată în cadrul Școlii Doctorale Științe Sociale a Universității de Stat din Moldova

Conducător științific:

DULSCHI Ion, doctor în științe istorice, conferențiar universitar

Membrii Comisiei de îndrumare:

1. **SOLOMON Constantin**, doctor habilitat în științe politice, profesor universitar
2. **PALHOVICI Serghei**, doctor în științe politice, lector universitar
3. **POPOVICI Angela**, doctor în științe istorice, conferențiar universitar

Componenta Comisiei de doctorat:

1. **PERU-BALAN Aurelia**, doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova – *președinte*
2. **DULSCHI Ion**, doctor în științe istorice, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova – *conducător de doctorat*
3. **CORNEA Sergiu**, doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar, Centrul universitar “B.P.Hasdeu” din Cahul – *referent oficial*
4. **POPOVICI Angela**, doctor în științe istorice, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova – *referent oficial*
5. **CIGU Elena**, doctor în economie, conferențiar universitar, abilitat în științe administrative, Universitatea Alexandru Ioan Cuza din Iași, România - *referent oficial*

Susținerea va avea loc pe 16 iunie 2026, ora 14.00, în sala 222, bloc 4, în ședința Comisiei de doctorat din cadrul Universității de Stat din Moldova (Strada Alexei Mateevici 60, Chișinău, Republica Moldova)

Teza de doctor și rezumatul pot fi consultate la Biblioteca Universității de Stat din Moldova, Biblioteca Națională a Republicii Moldova și pe pagina web a ANACEC (<https://www.anacec.md>).

Rezumatul a fost expediat pe 14.05.2026

Președintele Comisiei de doctorat: **PERU-BALAN , Aurelia**,

Doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar



semnătura

Conducător de doctorat: **DULSCHI Ion**,

doctor în științe istorice, conferențiar universitar



semnătura

Autor: **AROȘOAIE Mihaela-Otilia**



semnătura

© AROȘOAIE Mihaela-Otilia, 2026

CUPRINS

REPERELE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII.....	4
CONȚINUTUL TEZEI.....	8
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....	20
BIBLIOGRAFIE	25
LISTA PUBLICAȚIILOR AUTOAREI LA TEMA TEZEI	29
ADNOTARE.....	31
ANNOTATION.....	32
АННОТАЦИЯ.....	33

REPERELE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

Actualitatea și importanța temei investigate. România, cât și Republica Moldova, depun eforturi susținute în direcția stabilirii unui model optim de administrație publică. Un moment definitoriu l-au constituit reformele structurale care au stabilizat activitățile administrative, asigurând alinierea la standardele europene. Aceste transformări permit autorităților să răspundă eficient la dinamica vieții sociale specifice, impunând totodată menținerea unor standarde etice și profesionale înalte, precum competența, etica și eficiența în furnizarea serviciilor publice.

Pentru a-și atinge obiectivele strategice, administrația publică necesită dezvoltarea și consolidarea corespunzătoare a instituțiilor de profil și a competențelor aferente. Este esențial ca acestea să implementeze stimulente adecvate și să stabilească conexiuni dinamice pentru a garanta societății un serviciu public de înalt profesionalism. Activitatea administrațiilor publice trebuie guvernată de reguli clare, axate pe legalitate, integritate și transparență, promovând totodată neutralitatea și accesul egal la oportunități în vederea dezvoltării comunităților.

În această perspectivă, misiunea esențială a administrației publice constă în satisfacerea interesului general al cetățenilor prin realizarea exercițiului de guvernare și oferirea de servicii publice de calitate.

Administrația nu se poate limita la simpla transmitere de informații; sarcina sa include înțelegerea nevoilor cetățenilor și găsirea modalităților eficiente de a le răspunde. În acest context, reprezentantul guvernului este obligat să confere autorităților locale certitudinea legalității actelor verificate. Drept consecință, rolul său transcende cel de simplu specialist în legislație, devenind un factor capabil să înțeleagă și să soluționeze situațiile și problemele comunității.

Reprezentantul guvernului în teritoriu devine astfel un factor hotărâtor în realizarea bunei guvernări — un element intrinsec administrațiilor moderne — contribuind decisiv la conturarea capacității administrative a statului. Îmbunătățirea activității sale este dictată de necesitățile comunităților locale și de identificarea celor mai eficiente mijloace de acțiune, putând include chiar modificarea cadrului legislativ național. Consolidarea încrederii în stat poate fi realizată prin întărirea rolului Prefectului în garantarea calității actelor administrative locale și prin creșterea relevanței sale strategice pentru dezvoltarea economică și consolidarea democrației.

Actualitatea temei rezidă în imperativul intensificării rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în verificarea și atestarea legalității, în asigurarea calității actelor administrative prin coordonarea factorilor implicați și prin garantarea coerenței legislative.

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 acesteia, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice în cele mai variate domenii de activitate.

Relevanța cercetării este determinată de oportunitatea inspirării din modelele europene ale reprezentantului guvernului în teritoriu. Organizarea instituției, procedurile aplicabile și bunele practici reprezintă un punct de unitate administrativă. Analiza comparativă a acestor aspecte, fără a neglija specificul național, a servit drept provocare pentru a stabili rolul reprezentantului guvernului în asigurarea calității actelor administrative, cu accent pe tutela administrativă exercitată. Asigurarea calității actului administrativ constituie garanția exercitării eficiente a tutelei, având o importanță covârșitoare în realizarea obiectivului general al administrației publice, atât prin prisma efectelor actelor locale, cât și a respectării ordinii juridice centrale la nivel local.

Abordând **gradul de investigare al temei** putem concluziona în sensul că, elucidarea gradului de cercetare a problematicii indică o prezență marcantă a interesului academic și practic, materializat în publicații de referință. Aceste lucrări acoperă atât administrația publică *per ansamblu*, cât și organizarea și funcționarea instituțiilor centrale și locale, conform contribuțiilor relevante ale unor autori precum Alexandru I. [26], Balan O., Șaptefrați T., Popovici A. [27], Preda M. [32], Sîmboteanu A. [3], Trăilescu A. [35] și Voicu B., Șuta Ș. [37].

Un număr semnificativ de studii se axează pe teme tangențiale, însă esențiale, precum rolul prefectului, controlul administrativ, tutela administrativă și legalitatea actelor locale (Cornea S. [29], Diaconu M. [30], Stoian R.N. [34] și Waline J., Rivero J. [38]). Deși conceptul tutelei administrative exercitate de reprezentantul guvernului în teritoriu a fost abordat pe larg în epoca modernă, se constată o lacună majoră în literatura de specialitate: tema centrală privind rolul reprezentantului guvernului în asigurarea calității actelor administrative nu a fost explorată în mod direct și aprofundat. Această insuficiență de analiză specifică, în pofida cercetării tangențiale existente în ambele state, impune necesitatea generării unui studiu focalizat, capabil să investigheze problematica în context teoretic și aplicativ.

Scopul lucrării îl constituie realizarea unei analize complexe și multidimensionale, din perspectivă administrativ-juridică și constituțională, a rolului reprezentantului Guvernului în teritoriu în cadrul mecanismelor instituționale de garantare a calității actelor administrative adoptate de autoritățile administrației publice locale din România și Republica Moldova. Cercetarea este orientată spre investigarea aprofundată a controlului de legalitate exercitat asupra actelor administrative locale, prin examinarea sistematică a cadrului normativ incident, a arhitecturii instituționale și a modalităților de organizare și funcționare a autorităților competente, în vederea evidențierii limitelor și vulnerabilităților funcționale existente. Totodată, demersul științific urmărește identificarea disfuncționalităților de natură operațională și instituțională, precum și evaluarea impactului acestora asupra raporturilor dintre puterea executivă și autoritățile administrației publice locale, cu accent asupra necesității menținerii unui echilibru constituțional între principiul autonomiei locale și imperativele respectării legalității în activitatea administrației publice.

Obiectivele cercetării. Atingerea acestui scop este jalonată de o serie de obiective menite să fundamenteze demersul:

- analiza istoriografică, teoretică și metodologică a instituției reprezentantului guvernului;
- investigarea evoluției normative și funcționale a instituției;
- cercetarea comparativă a evoluției instituției reprezentantului guvernului, în țările europene;
- analiza activității curente privind garantarea legalității și calității actelor administrative locale;
- corelarea conceptuală a principiilor instituției cu principiul autonomiei locale;
- evidențierea organizării și funcționării specifice a reprezentantului guvernului în România și în Republica Moldova;
- elaborarea de recomandări concrete pentru optimizarea procesului de asigurare a calității actelor administrative.

Ipoteza cercetării se rezumă la ideea legăturii de cauzalitate între calitatea actelor administrative locale și capacitatea subiectului emitent de a alinia strict forma și conținutul actului la scopul administrativ vizat, pe de o parte, și exercitarea controlului de legalitate exercitat de reprezentantul guvernului în teritoriu, în calitate de factor instituțional determinant în garantarea calității deciziilor administrative, pe de altă parte.

Sinteza metodologiei de cercetare și justificarea metodelor de cercetare alese. Baza teoretico-metodologică a investigației este derivată din scopul și obiectivele lucrării, implementând un complex de acțiuni de cercetare pentru a asigura repere informative, statistice și de sinteză. Pentru a realiza o abordare complexă, au fost aplicate principii directe, precum: analiza istorică, determinismul, obiectivitatea, simplitatea, complementaritatea și raționalizarea.

Amplitudinea subiectului a necesitat utilizarea unui ansamblu divers de metode general-științifice:

- analiza istorică, comparativă, fenomenologică și sistemică;
- metoda studiului de caz, statistică, funcțională și dialectică;
- inducția și deducția, analiza documentară și sinteza.

Suplimentar, s-au aplicat tehnici specifice, incluzând: studierea aprofundată a bibliografiei (autohtone și străine) pentru fundamentarea științifică a noțiunilor de tutelă administrativă și act administrativ supus tutelei; identificarea paradigelor relevante în administrația publică a României și Republicii Moldova; utilizarea metodelor calitative (observația) și a tehnicilor de cercetare în comunicare (analiza de conținut).

Noutatea științifică și originalitatea. Cercetarea aduce o contribuție originală prin conturarea unei abordări inovatoare a intervenției reprezentantului guvernului în teritoriu. Aceasta include propuneri de *lege ferenda* pentru eficientizarea procedurii de adoptare a actelor locale și fundamentarea științifică a rolului Reprezentantului în asigurarea calității actelor administrative.

Printre rezultatele notabile se numără: identificarea mecanismelor de eficientizare a controlului de legalitate, inclusiv prin propunerea unei noi instituții și ajustarea cadrului normativ (ex. eliminarea avizului comisiilor de specialitate pentru actele individuale); clarificarea nivelului de influență exercitat de statutul politic al reprezentantului guvernului asupra obiectivității verificării legalității; argumentarea utilității practice a

preluării bunelor practici din țările europene privind controlul de legalitate; argumentarea conceptului de calitate a actului administrativ local prin prisma legalității atestate și a efectelor sociale generate.

Semnificația teoretică constă în clarificarea relației și impactului dintre noțiunile de legalitate și calitate a actelor administrative locale, aprofundând cercetările anterioare, aducând clarificări pe dimensiunea teoriilor, conceptelor, definițiilor și principiilor legislative.

Valoarea aplicativă rezidă în analiza comparativă și constatarea particularităților verificării de legalitate în România și Republica Moldova. Modelele de activitate analizate permit preluarea de bune practici care, adaptate specificului național, pot contribui la îmbunătățirea proceselor instituționale și la bunăstarea comunităților. Rezultatele cercetării servesc drept suport concret pentru autoritățile publice centrale și locale în garantarea calității actelor administrative.

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. Investigarea științifică se integrează în problematica de cercetare a Universității de Stat din Moldova. Rezultatele investigațiilor științifice au fost expuse în comunicări științifice prezentate și publicate în cadrul forurilor științifice naționale și internaționale, cu publicarea articolelor în materialele conferințelor -14, articole în reviste științifice – 4, două cărți în domeniul administrației publice.

Volumul și structura tezei: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 207 titluri, 5 anexe, 147 pagini text de bază, 10 figuri.

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

CONȚINUTUL TEZEI

În **Introducere** sunt argumentate actualitatea și importanța temei de cercetare, sunt formulate scopul și obiectivele lucrării, ipoteza de cercetare, este subliniată metodologia aplicată, noutatea științifică a studiului, problema științifică soluționată, semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării, rezultatele înaintate, aprobarea rezultatelor și sumarul compartimentelor tezei.

Capitolul 1 intitulat **Fundamente istoriografice și teoretico-metodologice privind reprezentantul guvernului în teritoriu**, se constituie din patru subcapitole și cuprinde cercetarea istoriografică, cadrul conceptual și reperetele teoretico-metodologice ale reprezentantului Guvernului în teritoriu prin investigarea surselor bibliografice internaționale și analiza materialelor de specialitate autohtone, precum și studiul privind corelarea principiilor reprezentantului Guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale.

Primul subcapitol **1.1. Repere istoriografice privind instituția reprezentantului guvernului în teritoriu** include investigarea genezei conceptului de reprezentant al puterii executive în teritoriu, inclusiv a noțiunii de prefect într-un cadru temporal și geografic complex. Este reflectată opera marilor gânditori ai vremurilor îndepărtate care scot în evidență elemente de legătură corelativă conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu. 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. Pentru că "statul este produsul unui contract social, a unei înțelegeri intervenite între oameni" [36] iar puterea executivă cu impact asupra comunității naționale o regăsim în viziunea gânditorilor vremii care considerau "guvernământul ca o forță care veghează asupra bunăstării fiecăruia" [31].

Perioada romană este bogată în furnizarea de date și informații privind funcția de prefect, un titlul formal atribuit mai multor oficiali militari sau civili de rang mediu, a căror autoritate era delegată de către o autoritate de rang superior. Putem afirma existența unor elemente corelative de interes statal pentru comunitățile locale încă din Antichitate, când Prefectul, fiind reprezentantul Împăratului, acționa cu împuternicire delegată în numele acestuia.

Evoluția gândirii politice a determinat necesitatea evidențierii și definirii unui concept cunoscut astăzi drept principiul separării puterilor în stat. Pentru Montesquieu funcționarea puterilor în stat în condițiile separării lor presupune "stabilirea 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" [42].

Analiza istorică a relației dintre stat și putere revelează o antiteză fundamentală: fie o abordare bazată pe conducerea solitară (caracterizată prin indivizibilitatea puterii), fie o structură ce implică conducerea prin împuterniciți. Acest demers de cercetare este unul îndrăzneț, căutând în fundalul istoric conturarea ideii de delegare a atribuțiilor conducătorului către persoane de încredere. Scopul acestei diviziuni a puterii în teritoriu a

fost acela de a satisface nevoia de reprezentare a puterii centrale la un nivel subordonat. În consecință, efortul se concentrează pe identificarea conceptelor primare din care să se deducă necesitatea divizării puterii pe plan teritorial.

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.

Pentru autorii francezi J. Waline și J. Rivero termenul de prefect aparține epocii napoleoniene fiind "creat în anul al-VIII-lea de la Marea Revoluție Franceză"[38]. Conceptul a fost preluat de România și Republica Moldova fiind exercitat în parametri specifici fiecărui stat.

Încadrarea conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu în sfera istoriografică presupune analiza lucrărilor care tratează nașterea statului și dezvoltarea societății, din care a reieșit imperativul formării unor specialiști cu rol în aplicarea și executarea deciziilor politice la nivel subordonat. Pornind de la această premisă, este esențială încadrarea reprezentantului guvernului în aria științei administrației publice, ca subsistem al puterii executive.

Literatura de specialitate românească nu este generoasă în oferirea de studii care să se refere expres la rolul Prefectului român în asigurarea calității actelor administrative. În majoritatea cazurilor, 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 o parte distinctă problematicii). Se remarcă o lipsă de diversitate a lucrărilor dedicate cercetării funcției Prefectului strict prin prisma actului administrativ local.

Cercetătorul român Trăilescu A. analizând conceptul de stabilitate în funcție a prefectului profesionist 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" [35].

De dată recentă, a fost vehiculată ideea că Prefectului i-au rămas puține atribuții de executat în administrația publică locală, ceea ce a determinat propunerea desființării acestei funcții. S-a propus ca verificarea de legalitate a actelor administrative locale să fie exercitată prin înființarea unei noi funcții de „procuror județean în cadrul tribunalului care să îndeplinească această activitate" [39, p. 13], idee susținută într-o teză de doctorat, autor Cenușe S.

Autoarele R.N. Petrescu și O. Petrescu tranșează însă corect și categoric această propunere, arătând că „nu agreăm această opinie, apreciind că în continuare, instituția prefectului este imperioasă și utilă, mai ales în ce privește controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale" [43, p. 4]. Preocupat de studierea aspectelor evoluției instituției și activității reprezentantului guvernului în teritoriu, cercetătorul Cornea

S. din Republica Moldova sublinează aspectul potrivit căruia "descentralizarea administrativă nu poate fi concepută fără instituția reprezentantului statului în teritoriu" [29].

Studiul autorului Diaconu M. [30] 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 locale, cu impact asupra temei de cercetat.

Între doctrinele analizate (liberală, social-democrată, etatistă), singura compatibilitate cu conceptul contemporan de reprezentant al guvernului în teritoriu se regăsește în doctrina etatistă, care a fundamentat ideea de reprezentare a statului în teritoriu și a contribuit la conceptualizarea raporturilor administrație centrală — administrație locală.

În concepția autorului Sîmboteanu A., prefectul francez are origini în doctrina etatistă, sublinind că "...acestea erau niște relații de autoritate, bazate pe doctrina etatistă și aveau ca scop subordonarea strictă a organelor locale celor centrale" [33], opinie pe care o îmbrățișăm. Formula optimă a strategiei privind descentralizare o poate reprezenta echilibrarea raportului între nivelul central și cel local prin reprezentantul guvernului în teritoriu, pentru că așa cum subliniază cercetătorul Cornea S. "descentralizarea administrativă nu poate fi concepută fără instituția reprezentantului statului în teritoriu" [29].

Analiza istoriografică relevă o continuitate conceptuală a funcției de reprezentant al puterii centrale în teritoriu, de la *praefectus* roman (comandant militar/civil cu autoritate delegată) la *préfet* napoleonian (creație instituțională din 1800) și până la Prefectul contemporan. Această continuitate nu este una de identitate funcțională directă, ci de filiație terminologică (latină) și de inspirație instituțională (franceză);

Subcapitolul **1.2. Metodologia cercetării și repere epistemologice**. Fundamentarea metodologică a unei cercetări doctorale în științe administrative presupune, cu necesitate, identificarea paradigmei epistemologice care orientează întregul demers investigativ. Alegerea paradigme este justificată de complexitatea obiectului cercetat — rolul reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative locale — care necesită atât înțelegerea profundă a mecanismelor instituționale (dimensiunea calitativă), cât și evaluarea statistică a eficienței controlului de legalitate (dimensiunea cantitativă).

Designul cercetării este unul mixt, integrând componente calitative și cantitative într-o structură secvențial-explicativă. Concret, cercetarea parcurge faza exploratorie, descriptivă și explicativă cu evidențierea componentei comparative care asigură identificarea asemănărilor și deosebirilor dintre cele două sisteme administrative, oferind premise pentru transferul de bune practici. Definirea conceptelor esențiale precum, reprezentant al guvernului în teritoriu, calitatea actelor administrative locale, tutelă administrativă/control administrativ, autonomie locală și control de legalitate asigură o rigurozitate științific. Conceptele-cheie ale cercetării au fost operaționalizate în scopul trasării unui cadru analitic coerent și replicabil. Toate acestea

contribuie la integrarea RGT în sfera mecanismului de bună guvernare pentru că "dezvoltarea și implementarea unui sistem de administrație publică locală eficient și performant este o prioritate necesară a bunei guvernări" [27]. Opiniile recente referitoare la prefectul francez îl descriu ca fiind "un agent politic al guvernului, un funcționar cu autoritate revocabilă"[44] deși una dintre obligațiile constituționale ale prefectului este chiar "neutralitatea politică absolută" [40].

Suportul teoretic al funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu se regăsește în lucrări fundamentale semnate de autori consacrați precum academicianul Titu Maiorescu [41] care a oferit o descriere reală și amănunțită a sistemului administrativ românesc cu referiri concrete la numirea prefectilor. Argumentarea doctrinarului Trăilescu A.[35], corespunde ariei de competență obiectivă în exercitarea funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu asimilată funcțiilor publice. Autorul Stoian N.R.,cu referire la statutul constituțional al prefectului nu acceptă opiniile exprimate în doctrină care îl consideră pe prefect ca fiind o autoritate a administrației publice locale[34], opinie la care achiesăm. Cu referire la activitatea de control, profesorul Alexandru I. sublinia ideea de "control pertinent" [26] iar pentru cercetătorul Diaconu M.controlul se prezintă drept "cel mai important mijloc de asigurare a legalității în cadrul administrației publice, inclusiv a legalității actelor administrative" [30].

Investigația s-a fundamentat pe un ansamblu de principii directoare care au ghidat întregul proces de cercetare, asigurând coerența și rigurozitatea demersului științific precum: principiul analizei istorice, determinismului, obiectivității, simplității, complementarității și al raționalizării. Cu caracter special, principiul interdisciplinarității a permis integrarea a două domenii complementare în analiza instituția tutelei administrative/controlului administrativ care rămâne ancorată în știința administrativă, dar cu implicații majore a științelor:

Juridice: Instanța de contencios administrativ este competentă să decidă asupra anulării unui act, iar procedura de atacare a actului administrativ implică norme de drept procesual specifice.

Sociologice: Menirea RGT în asigurarea disciplinei juridice la nivelul comunității prin atestarea calității actelor administrative se concretizează în bunăstarea cetățenilor acelei comunități, conferind activității de control o dimensiune socială semnificativă.

Studiul a integrat o gamă variată de metode de cercetare specifice științei administrației, structurate pe trei paliere metodologice: metode teoretice, metode empirice și metode de sinteză. Au fost absolute necesare: metoda analizei istorice, cronologică, comparativă, fenomenologică, sistemică și a studiului de caz. Metoda static și a analizei de conținut care au oferit o perspectivă cantitativă asupra nivelului de realizare a activității de verificare a legalității în cele două sisteme administrative. Au fost evidențiate și metodele funcțională, dialectică, a intersecției, a inducției și deducției. În final, metoda analizei și sintezei a fost esențială pentru definitivarea cercetării, conducând la formularea concluziilor și recomandărilor finale ale tezei.

Pentru a asigura validitatea și fiabilitatea rezultatelor, cercetarea a aplicat principiul triangulării pe trei dimensiuni complementare: a surselor, metodelor și teoretică. S-au recunoscut limitările cercetării a căror transparentizare constituie o garanție de rigurozitate științifică.

În subcapitolul **1.3. Perspectiva conceptuală privind corelarea principiului autonomiei locale și prerogativa controlului de legalitate a reprezentantului guvernului în teritoriu** este realizată o analiză succintă a relației dintre puterea executivă și administrație pentru a crea premisele dezvoltării principiilor de organizare și funcționare a reprezentantului Guvernului în teritoriu care sunt abordate gradual, punându-se accentul pe valoarea socială și impactul abaterii de la regula pe care o instituie, în România și în Republica Moldova.

Este dezvoltat principiul legalității întrucât la baza funcționării instituțiilor sociale în ansamblu și a instituțiilor publice în parte, primează acest principiu. Regimul juridic al actelor administrative locale este guvernat de principiul legalității. Există situații în care administrația publică locală, prin actele sale încalcă acest principiu, reprezentantul guvernului în teritoriu constatând o prezumție de nelegalitate care planează asupra acestora, efectul fiind sancționarea activităților ilegale, prin intermediul exercitării tutelei administrative. Confirmarea legalității actelor administrative ale autorităților publice locale este atributul exclusiv al reprezentantului guvernului în teritoriu.

Sunt dezvoltate principiile egalității, transparenței, proporționalității precum și cel al colaborării și consultării, responsabilității și imparțialității alături de cel al eficienței, concluzionând în sensul că activitatea administrației publice din România se desfășoară potrivit unor reguli de bază consacrate atât în Constituția României [2] cât și în Codul administrativ al României [4] sub denumirea generică de principii, generale sau specifice aplicabile inclusiv reprezentantului Guvernului în teritoriu.

Constituția Republicii Moldova [3] dedică un întreg titlu, principiilor generale din care, în contextul temei de analizat, s-a insistat asupra principiilor constituționale cu impact asupra activității reprezentantului guvernului în teritoriu. Codul administrativ este generos în privința regulilor stabilite în procedura administrativă reglementată [5] a Republicii Moldova prin evidențierea principiilor care urmăresc legalitatea, eficiența, securitatea raporturilor juridice, proporționalitatea, motivarea, comunicarea, cooperarea, comprehensibilitatea, transparența acțiunilor autorităților publice și răspunderea.

"Conceptul de autonomie cunoaște o aplicabilitate majoritară la nivel comunităților" [1] în ambele state, asigurând premisele necesare pentru aplicarea principiului legalității în integralitatea lui. Autonomia locală este direct legată și interconectată cu respectarea principiului legalității la nivel local. 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 acționeze în sensul apărării și protejării legalității.

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 sistemele administrative de referință, în sensul în care "autonomia locală are în principal o dimensiune preponderent administrativă și în subsidiar o dimensiune politică atenuată" [37].

Corelarea principiilor aplicabile reprezentantului guvernului în teritoriu cu principiul autonomiei locale constituie un factor-cheie în poziționarea acestei funcții în sistemul administrativ național, o structură de nivel local/teritorial care îndeplinește rolul de reprezentare a guvernului în fața autorităților publice locale. Corelarea principiilor are implicații asupra rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în sensul în care acesta este ținut să respecte autonomia locală și să colaboreze cu autoritățile administrației publice locale într-o manieră eficientă și constructivă, să coopereze cu administrația publică locală în scopul realizării misiunilor proprii fiecărei entități pe competențele stabilite de legiuitor. Acest principiu constituțional-colaborarea are menirea de a consolida principiul autonomiei locale. Însă, tutela administrativă exercitată de reprezentantul guvernului în teritoriu poate fi privită ca o cenzură impusă autorităților administrației publice locale în vederea salvagărdării legalității și ocrotirii interesului public, o veritabilă excepție legală de la principiul autonomiei locale.

Concluziile capitolului 1 scot în evidență conceptualizarea reprezentantului guvernului în teritoriu din perspectiva abordărilor istoriografice, teoretico-metodologice și al corelării propriilor principii cu principiul autonomiei locale. Studiarea problemei instituirii funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu prezintă interes din perspectiva științei administrației, dar și pentru cercetătorii preocupați de domeniul dreptului constituțional și administrativ.

Capitolul 2. Dimensiunea evolutivă, normativă și funcțională a instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu se compune din patru subcapitole cu scopul de a prezenta experiențele specifice ale unor state europene, din perspectiva bunelor practici dar și a lecțiilor însușite în procesele de reformare administrativă. Este evidențiată originea și esența reprezentantului guvernului în teritoriu în cele două state de referință alături de organizarea și funcționarea activității, cu identificarea elementelor specifice.

În subcapitolul **2.1. Evoluția instituției reprezentantului guvernului în teritoriu în țările europene** sunt analizate, sub aspect evolutiv, funcția de reprezentant al guvernului în teritoriu și atribuția specifică constând în verificarea de legalitate, în statele europene în care s-au identificat particularități ale experienței administrative la nivel local/teritorial cum e cazul Franței, Austriei, Germaniei, Poloniei, Italiei, Bulgariei, Greciei, Luxemburgului și Portugaliei.

Evoluția reprezentantului guvernului în teritoriu este legată și de antichitate [32] când termenul de prefect se evidențiază cu o multitudine de forme și competențe diverse atribuite acestora, de la militarizarea funcției până la atribuții în domeniul juridic, administrativ și social.

Specificul istoric, tradițiile centrale și locale de dezvoltare au influențat în mod individual fiecare stat european iar sistemele administrative proprii care includ și reprezentantul guvernului în teritoriu au evoluat, la

rândul lor, în funcție de aceste elemente. În Franța, spre exemplu, ulterior anul 1800 ca urmare a reformei esențiale a sistemului administrativ prin care se dorea centralizarea și uniformizarea administrației în întreaga țară, atribuțiile prefectului s-au înmulțit, aceștea se îngrijeau de tot ce ținea de "averea publică, de prosperitatea națională" [28]. România, Austria, Grecia și Italia au preluat denumirea de prefect pe când, Republica Moldova, în prezent, a atribuit reprezentantului guvernului în teritoriu denumirea de Șef al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat. Bulgaria a preferat denumirea de guvernator regional numit de Consiliul de Miniștri conform Constituției Bulgariei din 1991, Luxemburgul-comisarul de district, un funcționar de stat subordonat ministrului de interne iar în Portugalia -guvernatorul civil de district. Există totuși un element comun în privința reprezentantului guvernului în teritoriu, indiferent de denumirea atașată, și anume controlul administrațiilor publice locale în special asupra actelor administrative emise sau adoptate de aceste entități.

Cu caracter special față de tiparul european al divizării administrativ teritoriale a unui stat este Polonia cu teritoriul 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.

Se observă astfel, din demersul realizat, că în diverse sisteme administrative din țările europene, reglementarea reprezentantului guvernului în teritoriu este diferită atât din perspectiva identificării denumirii și a statutului acestora cât și din perspectiva evidențierii atribuțiilor specifice atribuite de fiecare stat în exercitarea acestei funcții. Însă, sunt state în care exercitarea funcției este asemănătoare cu România și Republica Moldova în privința verificării de legalitate a actelor administrative locale.

În subcapitolul **2.2. Originea și esența instituției reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova** este realizată o analiză a originii funcției reprezentantului Guvernului în teritoriu 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 a vizat atribuțiile și rolul oferit funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu în evoluția sa istorică.

Identificarea traseului legislativ al funcției, în tranziție, în ambele state de referință precum și evidențierea esențialismului ca concept în această materie, a permis aprofundarea activităților specifice pe care

le desfășoară reprezentantul guvernului în teritoriu potrivit reglementărilor legale. În spațiul românesc, în special în Moldova și în județele din Muntenia, de la pârcălabul din evul mediu care era reprezentantul instituției domniei în ținut până la prefectul politic actual iar în Republica Moldova de la adoptarea Constituției la 29 iulie 1994, prin care a fost pus fundamentul edificării unui nou sistem administrativ de nivel local până la Șeful Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, în prezent, evoluția reprezentantului guvernului în teritoriu, în ambele state, a avut un caracter incoerent, fiind amendat de doctrină.

Esențialismul este conceptul 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, am analizat ceea ce exprimă principalul și stabilul din activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu, 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 a implicat analiza unor aspecte relevante din legislație în strânsă legătură cu activitatea acestuia, precum cele referitoare la reprezentarea guvernului central la nivel local/teritorial, atribuțiile reprezentantului guvernului în teritoriu care includ coordonarea, controlul și supravegherea activităților autorităților administrației publice locale, cu evidențierea asemănărilor și deosebirilor în analiza comparativă a legislației precum și clarificarea rolului de a fi reprezentant al guvernului în teritoriu.

Subcapitolul **2.3. Organizarea și funcționarea instituției reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova** evidențiază unicitatea controlului de legalitate din fiecare stat de referință cu identificarea aspectelor de ordin comparativ și cu sublinierea specificităților proprii, fără modificări de esență în procedura efectivă a tutei administrative. Efectuarea controlului administrativ de legalitate prin formele sale reglementate legal, din oficiu sau la cerere, nu este doar un drept ci și o obligație a reprezentantului guvernului în teritoriu.

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. S-a analizat în plan comparativ structura organizațională actuală a instituțiilor publice în care reprezentantul guvernului în teritoriu asigură conducerea generală, în ambele state.

Componenta funcțională a fost abordată prin prisma rolului constituțional [2] al prefectului în România de titular în exercitarea tutei administrative, cu clarificarea aspectului privind calificarea prefectului drept o autoritate publică locală. Nu am îmbrățișat această opinie întrucât 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. Prefectul este reprezentantul autorității executive centrale, parte componentă a acestei puteri fără a reprezenta o autoritate locală de sine stătătoare.

În Republica Moldova, legea stabilește expres formele de control al legalității actelor administrației publice locale exercitate de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat, cu evidențierea actelor și a procedurilor obligatorii care urmează să le execute autoritățile publice în asigurarea legalității acelor administrative emise sau adoptate.

Din perspectiva calității actelor administrative locale rezultate în urma exercitării tutelei administrative a reprezentantului guvernului în teritoriu, acestea trebuie să îndeplinească cel puțin două condiții, respectiv: legalitatea și efectele sociale în virtutea cărora a fost emis sau adoptat actul administrativ local.

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 reprezentantul guvernului în teritoriu și, în final, instanțele de contencios administrativ [6], toate cu rol în consolidarea noțiunii de legalitate a actului administrativ local. În contextul funcționării activității reprezentantului guvernului în teritoriu s-a abordat și dezvoltat conceptul de conflict în această materie, cu evidențierea rolului funcției în evitarea sau eliminarea acestuia, pentru că "legalitatea constituie regula de aur a fiecărei democrații" [33].

În România, spre deosebire de Republica Moldova [8], 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.

Analiza demarată în privința clarificării aprecierii reprezentantului guvernului în teritoriu concretizată în sintagma *poate sesiza/poate ataca* instanța de contencios administrativ atunci când constată ilegalitatea unui act administrativ local, relevă faptul că, sintagma *poate sesiza* nu are în vedere dreptul de opțiune al reprezentntului guvernului în teritoriu între a promova sau nu o acțiune în fața instanței de contencios administrativ, 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/poate ataca*, a generat o multitudine de polemici, majoritatea în sensul nerespectării principiului legalității, însă prevederea legală existentă în ambele state, nu poate reprezenta decât o *vocație* a reprezentantului guvernului în teritoriu.

Concluziile capitolului 2 scot în evidență aspectul potrivit căruia analiza evoluției din perspectiva 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. 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 iar abordarea competențelor reprezentantului

guvernului în teritoriu pe dimensiunea funcționării activității specifice au determinat gradul de delegare atribuit conform specificului autohton. Structura organizațională a instituțiilor publice în care reprezentantul guvernului în teritoriu asigură conducerea generală diferă în cele două state.

Capitolul 3 cu titlul **Activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu privind asigurarea legalității actelor administrației publice locale**, conține trei subcapitole și include studierea situației practice de efectuare a verificărilor de legalitate prin evidențierea elemente de conținut ale controlului de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu în România precum și analiza exercitării misiunii de control al legalității actelor administrative locale de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat, în Republica Moldova.

În subcapitolul **3.1.Elemente de conținut ale controlului de legalitate exercitat de prefect în România**, este realizată o analiză a datelor cantitative, publice, oferite de rapoartele de activitate ale prefecturilor[11-24] care constituie practic izvorul pentru cercetarea documentară, în vederea identificării elementelor de conținut în procedura verificării actelor administrative locale în procedura tutelei administrative, verificare efectuată la sediul prefecturilor, luând ca referință anii 2022, 2023, 2024 și un număr de 14 prefecturi, din diverse puncte cardinale ale țării, cu număr variat de unități administrativ teritoriale în componența județului și cu specificitățile determinate de zona geografică.

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.

Controlul de legalitate va urmări garantarea interesului general al comunităților locale cu eliminarea beneficiului subiectiv. S-a susținut că „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 fața instanței de contencios administrativ" [25, p. 123]. 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.

Cercetarea documentară efectuată relevă o fluctuație a numărului de acte verificate de către prefect în tutela administrativă , prin raportare la anul precedent, numărul procedurilor prealabile este cu mult mai mic decât numărul actelor verificate și direct proporțional cu numărul actelor considerate ilegale precum și o creștere a numărului anual de acțiuni la instanța de contencios administrativ în raport cu actele totale verificate și cu procedurile prealabile formulate ca urmare a exercitării tutelei administrative.

Analiza efectuată facilitează definirea noțiunii 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. Definirea

conceptului de calitate a actelor administrative locale este completă în măsura în care se completează cu necesitatea producerii *efectelor sociale* în virtutea cărora au fost emise sau adoptate actele administrative locale, ca element de conținut final în procedura controlului de legalitate. În acest mod, actul administrativ local a cărui legalitate a fost confirmată de către reprezentantul guvernului în teritoriu 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-o 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 reprezentantului Guvernului în teritoriu asupra calității vieții sociale a unei comunități locale.

Subcapitolul **3.2 Exercițarea misiunii de control al legalității actelor administrative locale de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova** prezintă procedura prin prisma respectării principiului legalității actelor administrative locale pentru care legiuitorul din Republica Moldova a reglementat prin act normativ 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, cercetarea să contribuie la funcționarea optimă a administrației publice locale care reprezintă principala preocupare a reprezentantului Guvernului în teritoriu.

Rapoartele Cancelariei de Stat [9] au o valoare importantă științifică. Informația statistică și studiile de caz au permis stabilirea tendințelor existente în procesul decizional al administrației publice locale, identificarea raporturilor de cauzalitate în situațiile de abatere de la principiul legalității. Examenul statistic al indicatorilor de performanță aferenți anului 2021 [10] relevă o dinamică complexă a raporturilor de tutelă administrativă.

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 [7] și a altor acte normative de nivel superior, de către autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri.

S-a analizat, în dinamică, activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu în Republica Moldova, având ca referință anii 2018, 2019 și 2020 și anume, totalul actelor verificate, inclusiv prin intermediul Registrului de stat al actelor locale, a notificărilor și a cererilor de chemare în judecată formulate de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat.

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, s-a concluzionat în sensul creșterii semnificative a actelor administrative locale verificate în

perioada de referință, în special în cadrul controlului facultativ. S-a menținut 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, precum și menținerea relativă a procentului de cereri de chemare în judecată, cu raportarea corespunzătoare la numărul total de acte administrative verificate.

Analiza datelor aferente anului 2021 nu constituie doar un exercițiu retrospectiv, ci reprezintă fundamentul [10] pe care a fost edificată Strategia de Reformă a Administrației Publice 2023–2030 în Republica Moldova. Experiența anului 2021 demonstrează că fără o redimensionare a aparatului administrativ sau o automatizare a proceselor, integritatea controlului de legalitate rămâne sub presiunea erorii umane.

Permanenta monitorizare exercitată 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 reprezentantului guvernului în teritoriu.

Concluzii la capitolul 3 scot în evidență rezultatul cercetărilor documentare efectuate în cele două state, România și Republica Moldova care a generat elemente comune și elemente diferite în cele două state de referință în planul conceptului de cercetat. Aspectele comune identificate țin de comunicarea actelor administrative locale, instituirea unui termen legal pentru comunicare, vocația atacării la instanța de contencios administrativ a actelor considerate ilegale precum și operațiunile exercitate în remediarea ilegalităților constatate. Elementele diferite se referă la structura eterogenă a administrațiilor publice locale cu consecința emiterii sau adoptării actelor administrative corespunzător competențelor acestora, modalitățile de efectuare a verificării de legalitate, modalitățile de comunicare diferite a actelor administrative locale către reprezentantul Guvernului în teritoriu (letric versus electronic) precum și titulari diferiți în sesizarea instanței de contencios administrativ.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

În urma cercetării realizate asupra rolului reprezentantului guvernului în teritorii în asigurarea calității actelor administrative locale în statele de referință, formulăm următoarele **concluzii generale**:

1. Raportând la primul obiectiv — *analiza istoriografică, teoretică și metodologică a instituției RGT* —, cercetarea a confirmat existența unei continuități conceptuale a funcției de reprezentant al puterii centrale în teritoriu, de la *praefectus* roman la *préfet* napoleonian (1800) și până la formele contemporane din cele două state de referință. Această continuitate nu este una de identitate funcțională directă, ci de filiație terminologică (latină) și de inspirație instituțională (franceză). Dintre doctrinele analizate — liberală, social-democrată și etatistă —, singura compatibilitate cu conceptul contemporan de RGT se regăsește în doctrina etatistă, care a fundamentat ideea de reprezentare a statului în teritoriu și a contribuit la conceptualizarea raporturilor administrație centrală — administrație locală. Cadrul metodologic mixt (calitativ-cantitativ), fundamentat pe paradigma pragmatistă, s-a dovedit adecvat complexității temei, permițând abordarea multidimensională a rolului RGT prin integrarea analizei istorice, comparative, statistice și a studiului de caz. Operaționalizarea conceptelor fundamentale (RGT, calitatea actului administrativ, tutela administrativă, autonomia locală, controlul de legalitate) a trasat un cadru analitic coerent și replicabil, aplicat simetric celor două sisteme.

2. Raportând la cel de-al doilea obiectiv — *cercetarea evoluției RGT în țările europene* —, analiza comparativă a confirmat predominanța modelului napoleonian francez ca sursă de inspirație fundamentală. Reforma administrativă franceză din 1982, care a marcat trecerea de la controlul *a priori* (inclusiv de oportunitate) la controlul exclusiv *a posteriori* (limitat la legalitate), constituie un reper european cu influență directă asupra ambelor state. Clasificarea portugheză a formelor tutelei (integrativă, de supraveghere, sancționatorie, revocatorie, substitutivă) oferă un cadru analitic util, deși nu toate formele sunt aplicabile autorităților locale. Carta Europeană a Autonomiei Locale constituie cadrul normativ comun care delimitează exercitarea controlului, impunând principiile legalității, proporționalității și limitării controlului de oportunitate la competențele delegate.

3. Raportând la cel de-al treilea obiectiv — *investigarea evoluției normative și funcționale a RGT* —, cercetarea a evidențiat trasee legislative distincte în cele două state. În România, funcția de Prefect a parcurs un traseu sinuos: instituire în 1864 (domnia lui Alexandru Ioan Cuza), consolidare sub Carol I și Carol al II-lea, suprimare în perioada comunistă (1944–1989), restaurare democratică (1990–1991) și consacrare constituțională (Articolul 123, Constituția din 1991). Schimbarea statutului din 2021 (din înalt funcționar public în demnitar) a reglementat o realitate faptică preexistentă, dar ridică întrebări legitime privind obiectivitatea exercitării tutelei. În Republica Moldova, evoluția a fost marcată de incoerență: funcția de Prefect, legiferată prin Legea nr. 186-XIV/1998, a fost desființată în 2003 odată cu revenirea la structura pe raioane, atribuțiile de control fiind transferate Cancelariei de Stat prin Oficiile Teritoriale. Cadrul legislativ moldovenesc se caracterizează printr-o fragmentare normativă care nu contribuie la consolidarea poziției instituției și care necesită unificarea.

4. Raportând la cel de-al patrulea obiectiv — *analiza activității RGT privind asigurarea legalității și calității actelor administrative locale* —, cercetarea empirică realizată pe un eșantion de 14 prefecturi din România (2022–2024) și pe baza datelor și informațiilor furnizate de Cancelaria de Stat (2018–2021) a confirmat ipoteza cercetării: există o legătură de cauzalitate între calitatea actelor administrative locale și exercitarea controlului de legalitate de către RGT. Volumul actelor verificate anual este considerabil — peste un milion în România și aproximativ 200.000–218.000 în Republica Moldova —, iar proporția actelor ilegale identificate este redusă (1,1% în Republica Moldova, 2021), ceea ce confirmă eficacitatea rolului preventiv al RGT. Rata de conformare benevolă de 74% (Republica Moldova, 2021) și numărul redus de proceduri prealabile raportat la totalul actelor verificate (România) demonstrează că mecanismele amiabile funcționează eficient, soluționarea administrativă fiind preferată confruntării litigioase. Studiul de caz al Prefecturii Botoșani (HCJ nr. 64/2021) a evidențiat consecințele severe ale suspendării de drept — blocajul bugetar la nivel județean —, fundamentând necesitatea instituirii mecanismului de preavizare consultativă.

5. Raportând la cel de-al cincilea obiectiv — *corelarea principiilor RGT cu principiul autonomiei locale* —, cercetarea a demonstrat că autonomia locală și legalitatea nu sunt principii antagonice, ci complementare. Autonomia locală se exercită exclusiv în limitele cadrului normativ național, iar controlul de legalitate exercitat de RGT consolidează autonomia prin atestarea conformității actelor cu ordinea juridică. Lipsa legalității poate echivala, paradoxal, cu lipsa autonomiei locale. Tutela administrativă constituie o excepție legală de la principiul autonomiei locale, strict delimitată: RGT nu poate anula unilateral actele ilegale, ci se adresează instanței de contencios administrativ, conferind autorităților locale o garanție jurisdicțională. Relația RGT–APL este guvernată constituțional de principiul colaborării (absența raporturilor de subordonare) și funcționează optim prin dialogul preventiv, coordonare și asistență metodologică. Principiul proporționalității, deși esențial, suferă de lipsa unor criterii legale obiective, ceea ce determină o aplicare adesea anevoioasă în ambele state.

6. Raportând la cel de-al șaselea obiectiv — *evidențierea organizării și funcționării RGT în România și Republica Moldova* —, cercetarea a relevat diferențe structurale semnificative. În România, Prefectura beneficiază de personalitate juridică, structură flexibilă și calitatea de ordonator terțiar de credite, iar Prefectul este titularul exclusiv al verificării legalității (structurile de specialitate doar examinează și propun). În Republica Moldova, Oficiile Teritoriale funcționează ca subdiviziuni desconcentrate fără personalitate juridică, cu efectiv-limită fix (98 de unități, 38 de angajați), iar controlul efectiv este atribuit Oficiului ca entitate, nu exclusiv Șefului acestuia. Republica Moldova reglementează patru forme distincte de control (obligatoriu, facultativ, solicitat de APL, solicitat de persoane vătămate) și dispune de RSAL — un instrument digital a cărui implementare în România este imperativă. Termenele diferă semnificativ: 6 luni în România vs. 30/60 de zile în Republica Moldova, reflectând diferențe de volum (3.224 UAT vs. 889 UAT) dar și de cultură procedurală.

7. Raportând la problema științifică soluționată — *fundamentarea științifică a rolului RGT în asigurarea calității actelor administrative locale* —, cercetarea a propus o definiție operațională a calității actului administrativ local

prin dubla dimensiune: legalitatea (conformitatea cu condițiile de fond și de formă, atestată de RGT) și producerea efectelor sociale (capacitatea actului de a atinge scopul în virtutea căruia a fost emis sau adoptat). Un act legal care nu produce efectele sociale vizate nu este pe deplin calitativ; un act ilegal nu poate fi, prin definiție, calitativ. RGT, prin transferul de expertiză metodologică și prin corelarea verificării cu realitatea socială, constituie garantul acestei calități. Activitatea de tutelă administrativă, acoperind verificarea legalității la nivelul a 3.224 de UAT în România și 889 de UAT în Republica Moldova, constituie o componentă a interesului național, contribuind la securitatea raporturilor juridice locale și la realizarea misiunii puterii executive centrale.

Recomandări concrete pentru optimizarea procesului de asigurare a calității actelor administrative:

Recomandări adresate Parlamentului României și Parlamentului Republicii Moldova (proponeri de lege ferenda)

1. Instituirea mecanismului de preavizare consultativă. Se propune completarea Codului Administrativ al României (OUG nr. 57/2019) și, respectiv, a Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală din Republica Moldova, cu o nouă instituție juridică — *preavizarea* — exercitată de RGT exclusiv asupra proiectelor de acte administrative locale cu caracter normativ, anterior adoptării acestora de către autoritățile deliberative. Preavizarea nu ar constitui un aviz conform (obligatoriu), ci unul consultativ, care ar oferi autorităților locale posibilitatea de a corecta eventualele neconformități încă din faza de proiect, evitând astfel blocajele generate de suspendarea de drept a actelor atacate ulterior adoptării. Studiul de caz al Prefecturii Botoșani a demonstrat consecințele severe ale lipsei unui astfel de mecanism — blocajul bugetar la nivelul întregului județ. Preavizarea ar reprezenta tranziția de la un control reactiv (post-factum) la unul proactiv (preventiv), aliniindu-se la spiritul Strategiei de Reformă a Administrației Publice 2023–2030 din Republica Moldova. Destinatari: Parlamentul României, Parlamentul Republicii Moldova, Guvernul României (pentru elaborarea proiectului de lege).

2. Eliminarea avizului comisiilor de specialitate pentru actele cu caracter individual. Se propune modificarea dispozițiilor Codului Administrativ al României care reglementează procedura de adoptare a hotărârilor de consiliu local și județean, în sensul eliminării obligativității avizării de către comisiile de specialitate a proiectelor de hotărâre cu caracter individual. Avizul comisiilor de specialitate este suficient și util exclusiv pentru proiectele cu caracter normativ, care produc efecte *erga omnes*. Pentru actele individuale (numiri, eliberări din funcție, aprobări punctuale), procedura de avizare adaugă o etapă birocratică ce întârzie nejustificat adoptarea, generând totodată riscuri de subiectivism politic la nivelul comisiilor. Destinatari: Parlamentul României, prin inițiativa legislativă a Guvernului sau a deputaților/senatorilor.

3. Comunicarea integrală a actelor administrative locale către RGT. Se propune completarea Legii nr. 436/2006 din Republica Moldova cu obligația expresă a secretarilor consiliilor locale de a comunica integral toate actele administrative locale către Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat, nu doar o listă a acestora (cum

este cazul în prezent pentru controlul facultativ). Misiunea RGT de asigurare a legalității ar fi îndeplinită mult mai eficient dacă acesta ar dispune de o imagine completă asupra tuturor actelor emise. Această propunere valorifică infrastructura RSAL deja existentă, neimplicând costuri suplimentare semnificative. Destinatar: Parlamentul Republicii Moldova, la propunerea Cancelariei de Stat.

Recomandări adresate Guvernului României și Guvernului Republicii Moldova

4. Implementarea Registrului de Stat al Actelor Locale în România. Se recomandă Guvernului României, prin Ministerul Afacerilor Interne, elaborarea și implementarea unei platforme electronice de evidență și control al actelor administrative locale, după modelul RSAL din Republica Moldova (funcțional din 27 octombrie 2019). Premisele normative există deja (Monitoarele Oficiale Locale, registrele de evidență a proiectelor), iar premisele politice sunt create de Memorandumul de înțelegere în domeniul transformării digitale (11 februarie 2022) și de Memorandumul privind activitatea RGT (29 iulie 2024). Implementarea ar fluidiza comunicarea prefecturi-APL, ar elimina deficiența critică identificată în analiza SWOT (inexistența rețelei informatice de comunicare), ar crește transparența și ar reduce termenele de verificare. Destinatari: Guvernul României, Ministerul Afacerilor Interne, Direcția Generală pentru Relațiile cu Instituțiile Prefectului.

5. Recalibrarea resurselor umane ale Oficiilor Teritoriale din Republica Moldova. Cercetarea a evidențiat un dezechilibru critic între volumul documentar (218.366 de acte verificate în 2021) și resursa umană (38 de angajați, media de 5.746 de acte per specialist), ceea ce constituie „limita de saturație” a sistemului. Se recomandă Guvernului Republicii Moldova, în cadrul implementării Strategiei de Reformă 2023–2030, majorarea efectivului-limită al Oficiilor Teritoriale și diversificarea competențelor personalului, prin recrutarea de specialiști cu profil juridic și IT, capabili să opereze instrumente digitale avansate de analiză a actelor. Destinatari: Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat.

6. Armonizarea procedurilor interne de verificare a legalității în România. Cercetarea a constatat că, spre deosebire de Republica Moldova (care dispune de un cadru temporal riguros, reglementat la nivel național), în România mecanismul de exercitare a verificării de legalitate nu face obiectul unui act normativ național, ci este reglementat prin proceduri interne la nivelul fiecărei prefecturi. Se recomandă Ministerului Afacerilor Interne elaborarea unui ghid metodologic unitar, aprobat prin ordin de ministru, care să standardizeze etapele, termenele și criteriile de verificare a legalității la nivelul tuturor celor 42 de instituții ale prefectului. Destinatari: Ministerul Afacerilor Interne, Direcția Generală pentru Relațiile cu Instituțiile Prefectului.

7. Stabilirea criteriilor obiective de proporționalitate. Cercetarea a identificat, în ambele state, lipsa unor criterii legale clare pentru aprecierea proporționalității intervenției RGT, ceea ce determină o aplicare adesea subiectivă. Se recomandă Guvernului României și Guvernului Republicii Moldova elaborarea, prin hotărâre de guvern, a unei grile de criterii obiective care să ghideze aprecierea proporționalității între amploarea intervenției RGT și importanța intereselor protejate, conform cerințelor Art. 8 din Carta Europeană a Autonomiei Locale. Destinatari: Guvernul României, Guvernul Republicii Moldova.

Recomandări adresate instituțiilor RGT (Prefecturi și Oficii Teritoriale)

8. Consolidarea funcției de consultanță juridică preventivă. Cercetarea a identificat consultanța juridică gratuită oferită de RGT autorităților locale ca o funcție latentă, insuficient promovată, cu potențial semnificativ în prevenirea ilegalităților. Se recomandă instituțiilor prefectului din România și Oficiilor Teritoriale din Republica Moldova instituționalizarea și promovarea sistematică a acestei funcții, prin organizarea de sesiuni periodice de îndrumare tematică (cel puțin trimestriale), elaborate pe baza tipologiei ilegalităților constatate în perioada precedentă. Rezultatele analizei empirice — în special lista deficiențelor recurente identificate la Prefectura Cluj (2022) — pot servi drept bază pentru tematica acestor sesiuni. Destinatari: Prefecții județelor, Șefii Oficiilor Teritoriale.

9. Intensificarea cooperării bilaterale România–Republica Moldova în domeniul RGT. Memorandumul privind activitatea reprezentanților guvernului în teritoriu (29 iulie 2024) creează cadrul juridic pentru schimbul de experiențe, sesiuni de instruire și practică, precum și evenimente comune. Se recomandă valorificarea acestui cadru prin organizarea anuală a cel puțin două evenimente comune (un schimb de experiență practică între prefecturi și oficii teritoriale și o conferință științifică pe tema calității actelor administrative), precum și prin detașări temporare de personal între cele două sisteme. Destinatari: Ministerul Afacerilor Interne din România, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova.

10. Condiționalitatea de competență profesională la numirea RGT. Cercetarea a evidențiat riscurile politizării funcției de Prefect (în urma modificării statutului din 2021 în România) asupra obiectivității exercitării tutelei administrative. Fără a contesta legalitatea textului normativ în vigoare, se recomandă instituirea, prin completarea Codului Administrativ, a condiției de specialist în administrație publică sau în drept administrativ la data numirii în funcția de Prefect, indiferent de proveniența politică a candidatului. Această condiție ar asigura profesionismul exercitării tutelei, fără a elimina prerogativa Guvernului de numire politică. Modelul francez, în care Prefectul este singurul funcționar de rang înalt cu competențe de bază constituțională și cu obligația „neutralității politice absolute” (art. 72, Constituția din 1958), constituie un reper relevant. Destinatari: Guvernul României, Parlamentul României.

Cercetarea de față confirmă că Reprezentantul Guvernului în Teritoriu rămâne o funcție cu rol determinant în realizarea bunei guvernări și în asigurarea calității actelor administrative locale. Consolidarea acestui rol — prin digitalizare, prevenție, profesionalizare și cooperare bilaterală — constituie o investiție în capacitatea administrativă a statului și, în ultimă instanță, în bunăstarea cetățenilor.

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.554 din 2 decembrie 2004 privind contenciosul administrativ. În Monitorul Oficial al României nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
7. 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.
8. 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.

Rapoarte, studii, documente metodologice

9. Raport privind controlul actelor autorităților administrației publice locale, exercitat de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în anul 2020 [online], 2026.
Disponibil:https://old.cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_2020.pdf;
10. Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat, *Concept al Strategiei de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova 2023-2030*, p.23. Disponibil: <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-strategiei-de-reforma-a-administratiei-publice-din-republica-moldova-pentru-anii-2023-2030/9685>
11. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Constanța, [online], 2022 (2023,2024).
Disponibil:<https://ct.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/39/2023/03/Raport-activitate-anul-2022-I.Prefect-C-ta-aprobat.pdf>
12. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Cluj,[online], 2022 (2023, 2024).
Disponibil:<https://cj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2023/07/RAPORT-DE-ACTIVITATE-2022.pdf>

13. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Dâmbovița, [online], 2022 (2023). Disponibil:https://db.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/43/2023/11/RAPORT_ACTIVITATE_INSTITUTIA_PREFECTULUI_DAMBOVITA_2022.pdf
14. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Giurgiu, [online], 2022 (2023, 2024). Disponibil:https://gr.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/48/2023/05/raport-activitate-2022_compressed.pdf
15. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Gorj, [online], 2022 (2023,2024). Disponibil:<https://gj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/50/2025/03/raport-Prefectura-Gorj-2022.pdf>
16. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Hunedoara, [online],2022(2023,2024). Disponibil:https://hd.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/53/2023/03/Raport-activitate-anul-2022_pt-publicare_compressed.pdf
17. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Iași, [online],2022 (2023,2024). Disponibil:<https://is.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/49/2023/10/Sinteza-activitatii-IP-IS-in-2022.pdf>
18. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Maramureș, [online],2022 (2023,2024). Disponibil:<https://mm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/45/2023/07/Raport-de-activitate-al-Institutiei-Prefectului-Judetul-Maramures-in-anul-2022.pdf>
19. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Neamț, [online], 2022 (2023,2024). Disponibil:<https://nt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/38/2023/05/Raport-activitate-Institutia-Prefectului-Neamt-2022-FINAL.pdf>
20. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Olt, [online],2022 (2023,2024). Disponibil:<https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2023/03/Raport-activitate-2022.pdf>
21. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Satu-Mare, [online],2022 (2023,2024). Disponibil:https://sm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/32/2023/02/Raport-activitate_2022.pdf
22. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Sibiu, [online],2022 (2023,2024). Disponibil:https://sb.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/28/2025/05/RAPORT-ANUL-_2022.pdf
23. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Suceava, [online],2022 (2023,2024). Disponibil:<https://sv.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/26/2023/08/Rapc-activitate-2022.pdf>
24. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Tulcea, [online],2022 (2023,2024). Disponibil:<https://tl.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/20/2023/03/Raport-de-activitate-1-ianuarie-31-decembrie-2022.pdf>
25. Ioniță, G. Studiu de caz. *Raporturile dintre prefect și autoritățile administrației publice locale în cadrul controlului de tutelă administrativ* Revista. Economie și Administrație Locală nr. 5 / 2011 – București: Tribuna

Economica. Disponibil: <https://www.avocationita.ro/pdf/Raporturile%20dintre%20prefect.pdf>;

Literatură de specialitate

26. ALEXANDRU, I. *Administrația Publică Teorii. Realități. Perspective*, București: Lumina Lex, 2006. Ed. a 4-a. 495 p. ISBN 978-973-758-057-3.
27. BALAN, O., ȘAPTEFRAȚI, T., POPOVICI, A. *Administrația publică locală*. Chișinău: AAP. 2018. 243 p. ISBN 978-9975-3240-2-1.
28. BOUDON, J.O., Le site de h'istoire de la fondacion Napoleon. Disponibil: <https://www.napoleon.org/histoire-des-2-empires/articles/la-creation-du-corps-prefectoral-en-lan-VIII/>.
29. 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.
30. DIACONU, M., *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*, Monografie, Chișinău 2013, Academia de Administrare Publică de pe lângă Guvernul Republicii Moldova, ISBN 978-9975-78-940-0.
31. MICHAEL, B., *Confucius: Chinese Philosopher and Teacher*. Compass Point Books, Minneapolis, 2009, 112 p., ISBN-10 : 0756538327, ISBN-13 : 978-0756538323
32. PREDĂ, M., *Tratat elementar de drept administrativ român*. București: Lumina Lex, 1999. 736 p. ISBN 9739186831, 9789739186834.
33. SÎMBOTEANU, A. *Administrația publică-teorie, istorie, actualitate*. Chișinău: CEP USM, 2023, 411 p. ISBN 978-9975-3542-4-0.
34. STOIAN, Radu Nicolae, *Prefectul între rigorile profesioniste și avatarurile profesioniste*, Universul Juridic, București, 2019 . ISBN 978-606-39-0546-9.
35. TRĂILESCU, Anton, *Drept administrativ*, ediția a 2-a, București: AllBeck, 2005, 395 p., ISBN -973-655-190-3.
36. URSAN, I., *Principalele școli și curente de drept în gândirea juridică*, Academia de Poliție Ștefan cel Mare, Chișinău, 1998. 71 p. ISBN 9975-9549-2-8.
37. VOICU, Bara, ȘUTA, Ștefan, *Subsidiaritatea și autonomia locală – principii de organizare administrativă*. În: Revista transilvană de științe administrative nr. 1(4)/2000 98.
38. WALINE, J., RIVERO, J. *Droit administrative* 20e-edition. Paris: Dalloz, 2004. 624 p. ISBN-10:2247055095, ISBN-13:978-2247055098.

Surse electronice

39. 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/recjuridl_51_4FR.pdf
40. 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/constitution/constitution_roumain.pdf
41. 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_desvolt%C4%83rii_politice_a_Romaniei_sub_domnia_lui_Carol_I._Volumul_3_-_1881-1888.pdf
42. 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>
43. PETRESCU, N. R., PETRESCU, O. *Discuții asupra evoluției viitoare a Instituției Prefectului în România* [online], în Revista "Curentul Juridic", [citată 15 noiembrie 2021]. Disponibil: http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201501/recjurid151_4FR.pdf
44. TANGUY, G. « Le préfet dans tous les 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-page-124.htm>

LISTA PUBLICAȚIILOR ȘTIINȚIFICE ALE AUTOAREI LA TEMA TEZEI

I. Cărți de specialitate – colective

1. CERNAT COSMIN., AROȘOAIE OTILIA., *Îndreptar legislativ de drept administrativ*, CIP 2021-02149, Biblioteca Națională a României, București: Pro Universitaria 2020, 466 p. ISBN 978-606-26-1312-9.
2. CERNAT COSMIN., AROȘOAIE OTILIA, *Drept administrativ: note de curs*, CIP 2021-02148, Biblioteca Națională a României, București: Pro Universitaria 2020, 62 p. ISBN 978-606-26-1313-6.

II. Articole în reviste științifice

3. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA. *Verificarea condițiilor de conținut și de formă în exercitarea tutelei administrative*. În: *Administrarea Publică*. 2020, nr.2(106), p. 119-123, ISSN 1813-8489, Categoria B.
4. DULSCHI, ION, AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA. *Rolul prefectului în sistemul administrației publice din România*. În: *Administrarea Publică*. 2022, nr.3 (115), p.12-18, ISSN 1813-8489, Categoria B.
5. DULSCHI, ION, AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA. *Evoluția prefectului din România în contextual transformării statutare*. În: *Revista MOLDOSCOPIE* nr.2(2024). Chișinău: CEP USPEE, 2024, p.37-44, ISSN 1812-2566, Categoria B.
6. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Legality control by the prefect – a mechanism to prevent the abuse of rights in local public administration*. În: *European Journal of Public Administration Research*, Issue April 2026, p.13-18, DOI: 10.47743/ejpar.2026-6-2, JEL Codes H83; K10, ISSN-L 3008-4504. Disponibil: https://ejpar.uaic.ro/2026-April/Documents/13-18_ArosoaieMO.pdf

III. Articole în lucrările conferințelor și altor manifestări științifice

a) în lucrările conferințelor științifice internaționale (peste hotare)

7. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *The institution of the Prefect in the rule of law and the realization of the principle of separation of powers (Instituția Prefectului în statul de drept și realizarea principiului separării puterilor)*. Editura Patria 420126, Kazan, 2021. ISBN 978-5-9222-1399-8
8. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Mecanismul respectării principiului legalității actelor administrative*, Academia Națională de Management Public, Certificat DK nr. 1434 din 17 iulie 2003, 65009, URL: <http://www.oridu.odessa.ua/> Conferința: “Public administration: Traditions, Innovations, Global Trends”, din 09 octombrie, 2020, Odessa.
9. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *The quality of local administrative acts- guarantee of legal discipline in the county administration (Calitatea actelor administrative locale-garanție a disciplinei juridice în administrația județeană)*. Conferința: Jean Monnet International Conference "The Legitimacy of New Regionalism in the European Integration Process", May 4-5, 2023, Oradea, România, Panel 2.

b) în lucrările conferințelor științifice internaționale (Republica Moldova)

10. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA. *Modalități de exercitare în România a controlului de legalitate asupra actelor administrative locale*. În: materialele Conferinței Metodologii contemporane de cercetare și evaluare, Dept "Chișinău, 22-23 aprilie 2021, p.7-13. ISBN (pdf) 978-9975-159-17-3.

11. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Actele administrative verificate de prefect prin prisma respectării drepturilor omului.* Masa rotundă: Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, Chișinău, 08 decembrie 2020. În: materialele Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, p.98-101. ISBN 978-9975-3492-4-6.

12. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Tutela administrativă exercitată de prefect și asigurarea calității actelor administrative în România.* În: materialele Conferinței Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, Ediția 6, Chișinău, 28 februarie 2020. p.189-192. ISSN 1811-0770 / ISSN 2587-411X.

13. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Sorginta și esența reglementării legale a Instituției Prefectului în România.* În: materialele Conferinței Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, Ediția 7, Chișinău, 26 februarie 2021, p.37-39. ISBN 978-9975-3492-3-9

14. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Tendențe în exercitarea tutelei administrative a prefectului.* În: materialele Conferinței Teoria și practica administrării publice, Chișinău, 21 mai 2021, p.389-393. ISBN 978-9975-3492-6-0.

15. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Dimensiuni profesionale și politice ale statutului de prefect.* În: materialele Conferinței Sintezele investigațiilor doctorale în domeniul științelor politico-administrative și economice, Chișinău, 19 noiembrie 2021. pp.10-12. ISBN (pdf) 978-9975-3418-2-0.

16. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Principii de activitate a prefectului în România.* În: materialele Conferinței Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, Chișinău, 26 septembrie 2022, p. 97-101. ISBN (pdf) 978-9975-3542-2-6 (PDF).

17. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Tutela administrativă în spațiul european: modele de funcționare.* În: materialele Conferinței Teoria și practica administrării publice, Chișinău, 20 mai 2022, p. 54-56. ISBN 978-9975-3542-3-3.

18. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Demers rezumativ asupra investigațiilor naționale consacrate administrației publice.* În: materialele Conferinței Teoria și practica administrației publice (Ediția XXVII), Chișinău, 19 mai, 2023, p. 62-67. ISBN 978-9975-62-698-9.

19. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA, *Succintă analiză comparativă a codurilor administrative din România și Republica Moldova.* În: materialele Conferinței științifico-practice internaționale Teoria și practica administrației publice (Ediția XXVIII) „Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană: oportunități și provocări pentru administrația publică”, Chișinău, 17 mai 2024. p.205-211. ISBN (pdf) 978-9975-62-786-3.

c) în lucrările conferințelor științifice naționale cu participare internațională

20. AROȘOAIE, MIHAELA-OTILIA. *Dimensiuni practice ale activității reprezentantului Guvernului în România din perspectiva asigurării legalității actelor administrative.* În: materialele Conferinței Integrare prin cercetare și inovare, USM, 10-11 noiembrie 2021, Chișinău, p.191-193. ISBN 978-9975-152-48-8.

ADNOTARE

Aroșoaie Mihaela-Otilia, Rolul reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative în România și Republica Moldova, teză de doctor în științe administrative, Chișinău, 2026

Structura tezei: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 207 titluri, 5 anexe, 136 pagini text de bază, 10 figuri. Rezultatele obținute sunt publicate în 18 lucrări științifice, 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: constă în analiza complexă și multidimensională, din perspectivă administrativ-juridică și constituțională, a rolului reprezentantului Guvernului în teritoriu în cadrul mecanismelor instituționale de garantare a calității actelor administrative adoptate de autoritățile administrației publice locale din România și din Republica Moldova prin prisma investigării comprehensive a controlului de legalitate, exercitat asupra actelor administrative locale, prin examinarea cadrului normativ incident, al arhitecturii instituționale și al modalităților de organizare și funcționare a autorităților competente, în vederea evidențierii limitelor și vulnerabilităților funcționale existente. Demersul științific, deasemenea, urmărește identificarea disfuncționalităților de natură operațională și instituțională, precum și evaluarea impactului acestora asupra raporturilor dintre puterea executivă și autoritățile administrației publice locale, cu accent asupra necesității menținerii unui echilibru constituțional între principiul autonomiei locale și imperativele respectării legalității în activitatea administrației publice.

Obiectivele de cercetare: analiza istoriografică, teoretică și metodologică a instituției Reprezentantului Guvernului; investigarea evoluției normative și funcționale a instituției; cercetarea comparativă a evoluției Reprezentantului Guvernului în țările europene; analiza activității curente privind garantarea legalității și calității actelor administrative locale; corelarea conceptuală a principiilor instituției cu principiul autonomiei locale; evidențierea organizării și funcționării specifice a Reprezentantului Guvernului în România și în Republica Moldova și elaborarea de recomandări concrete pentru optimizarea procesului de asigurare a calității actelor administrative.

Noutatea și originalitatea științifică: conturarea abordării inovatoare a intervenției reprezentantului guvernului în teritoriu și propuneri 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 și argumentarea conceptului de calitate a actului administrativ local prin prisma legalității atestate și a efectelor sociale generate.

Problema științifică soluționată: printre rezultatele notabile se numără: identificarea mecanismelor de eficientizare a controlului de legalitate, inclusiv prin propunerea unei noi instituții și ajustarea cadrului normativ (ex. eliminarea avizului comisiilor de specialitate pentru actele individuale); clarificarea nivelului de influență exercitat de statutul politic al Reprezentantului Guvernului asupra obiectivității verificării legalității; argumentarea utilității practice a preluării bunelor practici din țările europene privind controlul de legalitate.

Semnificația teoretică a cercetării: constă în clarificarea relației și impactului dintre noțiunile de legalitate și calitate a actelor administrative locale, aprofundând cercetările anterioare și aducând clarificări pe dimensiunea teoriilor, conceptelor, definițiilor și principiilor legislative.

Valoarea aplicativă: rezidă în analiza comparativă și constatarea particularităților verificării de legalitate în România și Republica Moldova. Modelele de activitate analizate permit preluarea de bune practici care, adaptate specificului național, pot contribui la îmbunătățirea proceselor instituționale și la bunăstarea comunităților. Rezultatele cercetării servesc drept suport concret pentru autoritățile publice centrale și locale în garantarea calității actelor administrative.

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

Арошоае Михаэла-Отилия, *Роль представителя власти на территории в обеспечении качества административных актов в Румынии и Республике Молдова*, диссертация доктора наук в области административных наук, Кишинёв, 2026

Структура диссертации: введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 207 наименований, 5 приложений, 136 страниц основного текста, 10 рисунков. Полученные результаты опубликованы в 18 научных статьях и двух книгах, изданных в Румынии.

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

Направление исследований: социальные и экономические науки.

Профиль: административные науки.

Цель работы: историографический, теоретический и методологический анализ института представителя правительства; исследование нормативно-функциональной эволюции института; сравнительное исследование эволюции представителя правительства в европейских странах; анализ текущей деятельности по обеспечению законности и качества местных административных актов; концептуальное сопоставление принципов института с принципом местной автономии; выделение специфики организации и функционирования представителя правительства в Румынии и Республике Молдова и разработка конкретных рекомендаций по оптимизации процесса обеспечения качества административных актов.

Задачи исследования: историографический, теоретический и методологический анализ института представителя правительства; исследование нормативно-функциональной эволюции института; сравнительное исследование эволюции представителя правительства в европейских странах; анализ текущей деятельности по обеспечению законности и качества местных административных актов; концептуальное сопоставление принципов института с принципом местной автономии; выделение специфики организации и функционирования представителя правительства в Румынии и Республике Молдова и разработка конкретных рекомендаций по оптимизации процесса обеспечения качества административных актов.

Научная новизна и оригинальность: изложение инновационного подхода к вмешательству представителя правительства на территории и предложения по законодательству в процедуру принятия местных административных актов, предложения по оптимизации деятельности по проверке законности и качества актов на территориальном уровне и аргументация концепции качества местного административного акта через призму подтвержденной законности и порождаемых социальных последствий.

Решенная научная проблема: среди важных результатов можно отметить: выявление механизмов оптимизации контроля за законностью, в том числе путем предложения нового института и корректировки нормативно-правовой базы (например, исключение необходимости заключения специализированных комитетов по отдельным актам); уточнение уровня влияния политического статуса представителя правительства на объективность проверки законности; обоснование практической целесообразности перенимания передового опыта европейских стран в области контроля за законностью.

Теоретическая значимость исследования: заключается в уточнении взаимосвязи и влияния понятий законности и качества местных административных актов, углублении предыдущих исследований и уточнении аспектов теорий, концепций, определений и законодательных принципов.

Прикладная ценность: заключается в сравнительном анализе и выявлении особенностей проверки законности в Румынии и Республике Молдова. Анализируемые модели деятельности позволяют перенимать передовой опыт, который, адаптированный к национальной специфике, может способствовать улучшению институциональных процессов и благополучию населения. Результаты исследования служат конкретной поддержкой для центральных и местных органов власти в обеспечении качества административных актов.

Внедрение научных результатов: в практику нашло отражение в публикации статей в специализированных журналах и докладах на национальных и международных конференциях, а также в издании двух книг в области государственного управления.

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, 2026

Structure of the thesis: introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 207 titles, 5 appendices, 136 pages of basic text, 10 figures. The results obtained are published in 18 scientific papers, as well as two books published in Romania.

Key words: representative of the Government in the territory, prefect, head of the territorial office, 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: consists of a complex and multidimensional study, from an administrative-legal and constitutional perspective, of the role of the Government representative in the territory within the institutional mechanisms for guaranteeing the quality of administrative acts adopted by local public administration authorities in Romania and the Republic of Moldova through a comprehensive investigation of the legality control exercised over local administrative acts, by examining the relevant regulatory framework, the institutional architecture and the methods of organization and functioning of the competent authorities, in order to highlight the existing functional limits and vulnerabilities. The scientific approach also aims to identify operational and institutional dysfunctions, as well as to assess their impact on the relations between the executive power and local public administration authorities, with an emphasis on the need to maintain a constitutional balance between the principle of local autonomy and the imperatives of respecting legality in the activity of public administration.

Research objectives: historiographical, theoretical and methodological analysis of the institution of the Government Representative; investigation of the normative and functional evolution of the institution; comparative research of the evolution of the Government Representative in European countries; analysis of the current activity regarding the guarantee of the legality and quality of local administrative acts; conceptual correlation of the principles of the institution with the principle of local autonomy; highlighting the specific organization and functioning of the Government Representative in Romania and the Republic of Moldova and developing concrete recommendations for optimizing the process of ensuring the quality of administrative acts.

Scientific novelty and originality: outlining the innovative approach to the intervention of the government representative in the territory and proposals for lege ferenda 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 and arguing the concept of quality of the local administrative act through the lens of certified legality and the social effects generated.

The scientific problem solved: notable results include: identifying mechanisms to streamline legality control, including by proposing a new institution and adjusting the regulatory framework (e.g. eliminating the opinion of specialized commissions for individual acts); clarifying the level of influence exerted by the political status of the Government Representative on the objectivity of legality verification; arguing the practical usefulness of taking over good practices from European countries regarding legality control.

Theoretical significance of the research: consists in clarifying the relationship and impact between the notions of legality and quality of local administrative acts, deepening previous research and bringing clarifications on the dimensions of theories, concepts, definitions and legislative principles.

Applicative value: lies in the comparative analysis and ascertaining the particularities of legality verification in Romania and the Republic of Moldova. The analyzed activity models allow the taking over of good practices that, adapted to the national specifics, can contribute to the improvement of institutional processes and the well-being of communities. The research results serve as concrete support for central and local public authorities in guaranteeing the quality of administrative acts.

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

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**

Rezumatul tezei de doctor în științe administrative

Aprobat pentru tipar: 11.05.2026	Formatul hârtiei: 64x841/16
Hârtie of set. Tipar of set.	Tiraj: 30 ex.
Coli de tipar: 2,2	Comanda nr. 125/24

Centrul Editorial-Poligrafic al USM
str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD-2009
e-mail: cep1usm@mail.ru; usmcep@mail.ru