

CZU 349.44(478+498)

DOI <https://doi.org/10.52388/2345-1971.2025.2.08>

COMPARATIVE CASE STUDY: LEGAL REGULATIONS IN THE FIELD OF URBAN PLANNING IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND ROMANIA

Mihai Bogdan CRĂCIUNAȘ

Campulung Moldovenesc, Romania

PhD student, University of European Political and Economic Studies „Constantin Stere”,

Chisinau, Republic of Moldova

e-mail: mihai.craciunas@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0008-0557-9572>

The article presents a comparative analysis of the legal framework governing urban planning and spatial planning in Romania and the Republic of Moldova, with a focus on the core legislative acts, planning instruments, competent institutions, approval and authorization procedures, building permit issuance, as well as control and sanctioning mechanisms. The analysis aims to highlight both the common elements resulting from a shared administrative tradition and similar terminology, and the differences generated by institutional organization, the degree of decentralization, and developments in relation to European practices. The findings indicate that, although the urban planning toolkit is broadly comparable, procedural and implementation differences directly affect investment predictability, the quality of the built environment, and the ability of public authorities to control urban development.

Keywords: urban planning, spatial planning, urban planning instruments, building authorization, urban control, Romania, Republic of Moldova.

STUDIUL DE CAZ COMPARATIV: REGLEMENTĂRILE JURIDICE ÎN DOMENIUL URBANISMULUI DIN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ROMÂNIA

Articolul prezintă o analiză comparativă a cadrului juridic care reglementează urbanismul și amenajarea teritoriului în România și în Republica Moldova, cu accent pe actele normative de bază, instrumentele de planificare, instituțiile competente, procedurile de avizare și aprobare, autorizarea executării lucrărilor de construcții, precum și mecanismele de control și sancționare. Analiza urmărește să evidențieze atât elementele comune rezultate din tradiția administrativă și terminologică apropiată, cât și diferențele generate de organizare instituțională, gradul de descentralizare și evoluția în raport cu practicile europene. Rezultatele arată că, deși instrumentarul planificării urbane este comparabil, diferențele de procedură și de implementare influențează direct predictibilitatea investițiilor, calitatea mediului construit și capacitatea autorităților de a controla dezvoltarea urbană.

Cuvinte-cheie: urbanism, amenajarea teritoriului, planificare urbană, autorizare construire, control urbanistic, România, Republica Moldova.

ÉTUDE DE CAS COMPARATIVE: LES RÉGLEMENTATIONS JURIDIQUES DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA ET EN ROUMANIE

L'article présente une analyse comparative du cadre juridique régissant l'urbanisme et l'aménagement du territoire en Roumanie et en République de Moldova, en mettant l'accent sur les principaux actes normatifs, les instruments de planification, les institutions compétentes, les procédures d'avis et d'approbation, l'autorisation de l'exécution des travaux de construction, ainsi que les mécanismes de contrôle et de sanction. L'analyse vise à mettre en évidence à la fois les éléments communs issus d'une

tradition administrative partagée et d'une terminologie similaire, ainsi que les différences résultant de l'organisation institutionnelle, du degré de décentralisation et de l'évolution par rapport aux pratiques européennes. Les résultats montrent que, bien que les instruments de planification urbaine soient largement comparables, les différences de procédure et de mise en œuvre influencent directement la prévisibilité des investissements, la qualité de l'environnement bâti et la capacité des autorités publiques à contrôler le développement urbain.

Mots-clés: *urbanisme, aménagement du territoire, planification urbaine, autorisation de construire, contrôle de l'urbanisme, Roumanie, République de Moldova.*

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: ПРАВОВЫЕ НОРМЫ В СФЕРЕ ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА И РУМЫНИИ

В статье представлен сравнительный анализ правовой базы, регулирующей городское планирование и территориальное развитие в Румынии и Республике Молдова, с акцентом на основные нормативные акты, инструменты планирования, компетентные учреждения, процедуры утверждения и согласования, разрешение на строительные работы, а также механизмы контроля и санкционирования. Цель анализа — выявить как общие элементы, обусловленные тесной административной и терминологической традицией, так и различия, вызванные институциональной организацией, степенью децентрализации и эволюцией в соответствии с европейской практикой. Результаты показывают, что, хотя инструменты городского планирования сопоставимы, различия в процедурах и реализации напрямую влияют на предсказуемость инвестиций, качество застроенной среды и способность властей контролировать городское развитие.

Ключевые слова: *урбанизм, территориальное развитие, городское планирование, разрешение на строительство, городской контроль, Румыния, Республика Молдова.*

Introducere

Urbanismul și amenajarea teritoriului reprezintă domenii centrale ale dreptului administrativ contemporan, având rolul de a coordona dezvoltarea spațială în raport cu interesul public, protecția mediului și cerințele dezvoltării economice. Reglementarea juridică a acestor domenii influențează în mod direct modul de utilizare a terenurilor, configurarea mediului construit și calitatea vieții în spațiile urbane și rurale. În context european, urbanismul nu mai este perceput exclusiv ca un instrument tehnic de planificare, ci ca o politică publică integrată, aflată la intersecția dintre drept, administrație publică, economie și politici de mediu.

Literatura de specialitate evidențiază faptul că sistemele de reglementare urbanistică au evoluat de la modele rigide, predominant prescriptive, către cadre juridice mai flexibile, orientate spre obiective și rezultate. Healey arată că planificarea urbană modernă presupune nu doar stabilirea unor reguli de utilizare a tere-

nurilor, ci și gestionarea relațiilor dintre actorii publici și privați, precum și integrarea intereselor sociale, economice și de mediu în procesul decizional [1, p. 30]. În acest sens, urbanismul devine un mecanism de guvernare teritorială, iar eficiența sa depinde în mod direct de coerența normativă și de capacitatea instituțională a autorităților publice.

În plan comparativ, studiile de drept administrativ și drept urbanistic subliniază importanța contextului instituțional în configurarea regimurilor juridice aplicabile urbanismului. May și Bowen evidențiază că diferențele dintre modelele de organizare statală, precum structura federală sau cea centralizată, influențează modul de elaborare, implementare și control al reglementărilor, inclusiv în domeniul planificării urbane [2, p. 480]. Astfel, aceleași instrumente juridice pot produce efecte diferite în practică, în funcție de gradul de descentralizare, de distribuția competențelor și de mecanismele de control administrativ.

În Europa Centrală și de Est, urbanismul a fost profund marcat de tranziția de la economia planificată la economia de piață, proces care a generat tensiuni între necesitatea liberalizării investițiilor și menținerea controlului public asupra dezvoltării teritoriale. Economidou și colaboratorii arată că, în acest context, politicile europene au avut un rol determinant în remodelarea legislațiilor naționale, în special prin promovarea principiilor dezvoltării durabile, eficienței energetice și protecției mediului [3, p. 86]. Aceste orientări au condus la o convergență progresivă a obiectivelor urbanismului, chiar dacă soluțiile juridice și administrative rămân diferențiate.

Analiza comparativă a cadrului juridic aplicabil urbanismului și amenajării teritoriului în România și Republica Moldova este relevantă atât din perspectivă teoretică, cât și practică. Cele două state împărtășesc o tradiție administrativă și terminologică apropiată, însă au cunoscut evoluții distincte în ceea ce privește reformele instituționale și alinierea la practicile europene. Van Hoecke subliniază că metoda comparativă funcțională permite identificarea convergențelor și divergențelor reale dintre sisteme juridice, dincolo de diferențele formale de structură normativă [4, p. 182]. Prin urmare, studiul comparativ al urbanismului în cele două state contribuie la o mai bună înțelegere a impactului reglementărilor asupra predictibilității investițiilor, calității mediului construit și capacității autorităților de a controla dezvoltarea urbană.

Această dimensiune de guvernanță este aprofundată de Faludi, care subliniază că planificarea spațială contemporană nu mai poate fi concepută exclusiv ca un instrument de control al utilizării terenurilor, ci ca un proces strategic, orientat spre coordonare interinstituțională și integrarea politicilor sectoriale [5, p. 24]. În viziunea sa, eficiența urbanismului depinde de capacitatea sistemului juridic de a crea cadre flexibile, capabile

să răspundă schimbărilor economice și sociale rapide, fără a compromite interesul public. Într-o abordare complementară, Alexander arată că urbanismul funcționează ca un sistem juridic și instituțional multilevel, în care interacțiunea dintre nivelul local, regional și național influențează direct predictibilitatea deciziilor de planificare [6, p. 112]. Din această perspectivă, fragmentarea competențelor sau lipsa unei coordonări eficiente între nivelurile administrative pot conduce la incertitudine juridică și la conflicte în procesul de autorizare a dezvoltărilor urbane.

La rândul său, Buitelaar evidențiază faptul că, în statele aflate în tranziție, urbanismul se confruntă adesea cu o tensiune structurală între flexibilizarea reglementărilor pentru a atrage investiții și necesitatea menținerii unor mecanisme eficiente de control [7, p. 98]. Această tensiune este vizibilă în utilizarea frecventă a derogărilor și a documentațiilor punctuale, care pot afecta coerența dezvoltării urbane dacă nu sunt integrate într-o viziune strategică de ansamblu.

Metodologia de cercetare

Cercetarea utilizează o metodologie calitativă de tip analiză comparativă. Au fost examinate actele normative principale din fiecare stat, structura și rolul documentațiilor de urbanism, competențele instituționale și fluxurile administrative tipice (inițiere–avizare–aprobare–implementare). În completare, s-au urmărit aspecte practice: durata și complexitatea avizării, transparența decizională și funcționarea controlului.

În România, cadrul de bază pentru amenajarea teritoriului și urbanism este stabilit prin Legea nr. 350/2001, care definește principiile de gestionare spațială a teritoriului și instrumentele de planificare. În plan operațional, autorizarea executării lucrărilor de construcții este reglementată prin Legea nr. 50/1991, act normativ care corelează emiterea autorizației

de construire cu documentațiile de urbanism aprobate.

Legea nr. 350/2001 instituie o ierarhie a documentațiilor (amenajarea teritoriului la nivel național/județean și urbanismul la nivel local) și consacră principiile descentralizării și autonomiei locale, însă în cadrul unor reguli și proceduri unitare. Această arhitectură urmărește să asigure un echilibru între dreptul de proprietate și interesul public, prin reguli de ocupare a terenului, regimuri de înălțime, funcțiuni admise și condiții de integrare în infrastructura edilitară.

În practică, România operează cu un sistem în care decizia urbanistică se materializează în hotărâri ale consiliilor locale/județene (pentru PUG/PUZ) și în acte administrative individuale (certificat de urbanism, autorizație de construire). Astfel, urbanismul combină acte normative locale (reglementări cu aplicare generală într-o zonă) cu acte administrative aplicate unui beneficiar (autorizația).

În Republica Moldova, domeniul este reglementat tradițional prin Legea nr. 835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, care definește urbanismul ca activitate de interes public și stabilește obiectivele planificării teritoriale. În ultimii ani, cadrul normativ a fost consolidat prin adoptarea Codului urbanismului și construcțiilor (Codul nr. 434/2023), care reunește și sistematizează reguli privind planificarea, proiectarea, executarea și controlul construcțiilor.

Pe componenta de autorizare, Republica Moldova a utilizat o perioadă îndelungată Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, iar treptat, prevederi sunt preluate și armonizate în Codul urbanismului și construcțiilor. Abordarea moldovenească urmărește clarificarea responsabilităților instituționale și standardizarea procedurilor, inclusiv prin reglementări și ghiduri secundare.

În raport cu România, se observă o tendință de codificare mai recentă și de reorganizare a instrumentelor, cu scopul de a reduce fragmen-

tarea normativă și de a crește predictibilitatea autorizării. Totuși, implementarea depinde de capacitatea autorităților locale și de disponibilitatea documentațiilor actualizate la nivelul localităților.

Instrumente de planificare și documentații de urbanism

Atât România, cât și Republica Moldova utilizează un set de documentații comparabile ca scop: stabilirea regimului de construire și a utilizărilor terenului la nivelul întregii localități și la nivel zonal. În România, instrumentul central este Planul Urbanistic General (PUG), completat de Regulament Local de Urbanism (RLU), iar în completare se utilizează Planul Urbanistic Zonal (PUZ) și Planul Urbanistic de Detaliu (PUD). În Republica Moldova, există planuri urbanistice generale și zonale, precum și planuri de detaliu, utilizate într-o logică similară.

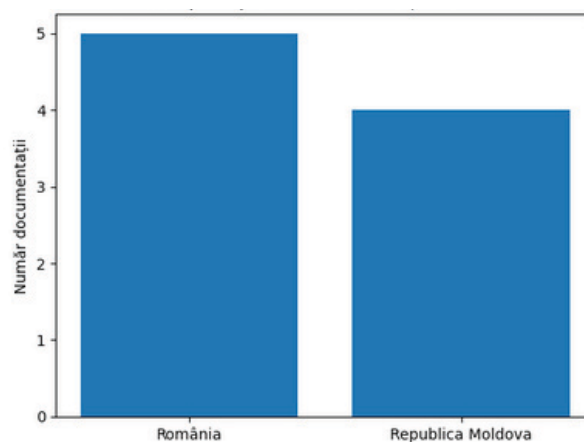


Fig. 1. Numărul principalelor documentații de urbanism

Sursa: Elaborare de către autor.

În figura 1 este prezentată structura instrumentelor de planificare urbană utilizate în cele două state. România operează cu un sistem mai fragmentat și ierarhizat al documentațiilor, în timp ce Republica Moldova utilizează un set similar, însă mai concentrat, în contextul codificării recente a domeniului. Diferențele apar

în nivelul de standardizare și în modul de integrare a componentelor: în România, PUG este legat explicit de zonificare, indicatori urbanistici (POT, CUT, regim de înălțime) și reguli de conformare (aliniamente, retrageri, funcțiuni), iar PUZ/PUD operează ca instrumente de adaptare/localizare. În Republica Moldova, structura planurilor este apropiată, însă regimul de aplicare și gradul de detaliu pot varia în funcție de capacitatea administrației locale și de practica de elaborare.

Un element de analiză comparativă este frecvența actualizării documentațiilor. În ambele state, un risc major pentru coerența dezvoltării urbane îl reprezintă documentațiile depășite sau incomplete. În lipsa unui PUG actualizat, presiunea se mută pe documentațiile zonale sau pe soluții ad-hoc, ceea ce poate produce fragmentare, contradicții și contestări.

În România, competențele în urbanism sunt împărțite între autorități centrale (ministere, instituții de specialitate), autorități județene și autorități locale. Consiliile locale aprobă PUG/PUZ și regulamentele aferente, iar primarul emite certificate de urbanism și autorizații de construire. În paralel, există avizatori specializați (mediu, sănătate publică, cultură/patrimoniu, utilități, circulație), iar Inspectoratul de Stat în Construcții exercită controlul.

În Republica Moldova, autoritățile locale au, de asemenea, un rol central în aprobarea planurilor și în emiterea actelor de autorizare, însă cadrul de codificare și mecanismele de coordonare pot conduce la o intervenție mai pronunțată a autorităților centrale în standardizarea procedurilor. Prin Codul urbanismului și construcțiilor, se urmărește clarificarea circuitului documentelor și a responsabilităților profesionale.

Din perspectiva guvernării, un punct sensibil în ambele state este coordonarea dintre urbanism și investițiile publice (infrastructură, transport, utilități). Calitatea urbanismului depinde de corelarea reglementărilor cu posibilitatea reală de echipare edilitară și de implemen-

tare, altfel planurile riscă să rămână documente formale, fără efect în teren.

Procedurile de avizare reprezintă un element esențial al sistemului urbanistic, deoarece asigură integrarea cerințelor sectoriale (mediu, sănătate, siguranță, patrimoniu, utilități). În România, avizarea PUG/PUZ este caracterizată de o listă de avize și acorduri stabilită prin legislație și ghiduri, iar aprobarea se realizează prin hotărâri ale autorităților deliberative.

În Republica Moldova, avizarea și aprobarea planurilor urmează o logică apropiată, însă diferențele apar în durata practică și în capacitatea instituțională de a procesa documentațiile. Procesul de reformă urmărește reducerea ambiguităților și creșterea transparenței, inclusiv prin digitalizare și standardizare. O provocare frecventă o reprezintă absența unor baze de date urbane actualizate, fără de care avizarea devine mai lentă și mai puțin predictibilă, fig. 2.

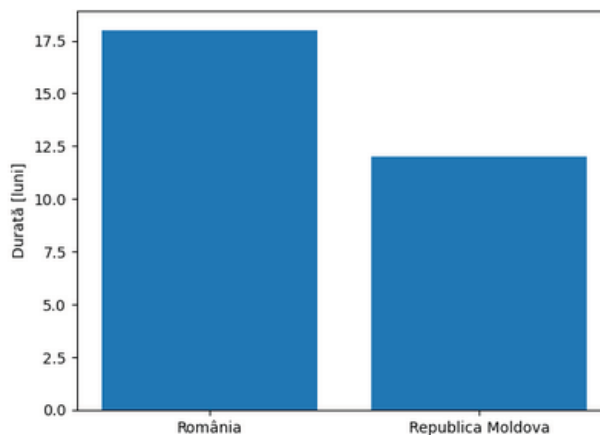


Fig. 2. Durata medie de aprobare a documentațiilor urbanistice

Sursa: Elaborare de către autor.

În ambele sisteme, o problemă recurentă este diferența dintre conformarea formală (există avize pe hârtie) și conformarea materială (reglementările sunt efectiv implementabile). Acolo unde planurile prevăd densități sau funcțiuni fără infrastructură, apar tensiuni între reglementare și realitate, cu impact direct asupra calității mediului construit.

Autorizarea reprezintă momentul în care reglementările urbanistice se transformă în drepturi și obligații concrete pentru un beneficiar. În România, autorizația de construire se emite în baza unui certificat de urbanism care indică regimul juridic, economic și tehnic al imobilului, lista de avize necesare și cerințele de conformare cu PUG/PUZ/PUD. Legea nr. 50/1991 structurează tipurile de lucrări ce necesită autorizare și situațiile de excepție, precum și răspunderile pentru executarea fără autorizație.

În Republica Moldova, autorizarea se bazează pe certificate de urbanism și autorizații de construire, în corelare cu planurile urbanistice și cu cerințele de avizare. În ultimii ani, prin codificare și regulamente, se urmărește o mai bună definire a termenelor de valabilitate, a condițiilor de prelungire și a situațiilor în care anumite lucrări pot fi executate fără autorizare, în condiții strict reglementate.

Comparativ, diferențele relevante sunt: nivelul de detaliere procedurală (România având o practică administrativă consolidată pe baza Legii 50/1991), gradul de digitalizare și de publicitate a actelor, modul de control posterior. În ambele state, lipsa documentațiilor urbanistice actualizate poate conduce la o presiune crescută asupra procedurilor de autorizare, prin solicitări repetate de derogare sau de ajustare a reglementărilor.

Controlul urbanistic este necesar pentru credibilitatea sistemului, deoarece reglementările fără control efectiv devin ineficiente. În România, controlul este exercitat prin Inspectoratul de Stat în Construcții și prin autoritățile locale, iar Legea nr. 50/1991 prevede sancțiuni contravenționale și, în anumite situații, consecințe penale sau măsuri de desființare a lucrărilor. În plus, există mecanisme de oprire a lucrărilor și de constatare a neconformităților, fig. 3.

În Republica Moldova, controlul se exercită prin instituții competente în domeniul construcțiilor și prin autoritățile publice, iar

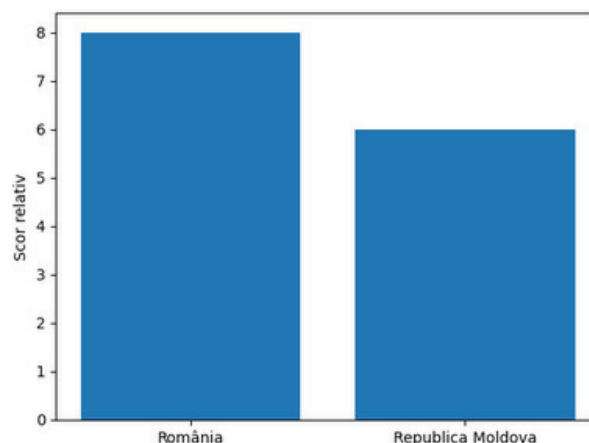


Fig. 3. Nivelul de control urbanistic

Sursa: Elaborare de către autor.

cadru recent de codificare urmărește clarificarea răspunderilor profesionale și a tipurilor de încălcări. O direcție importantă o reprezintă definirea clară a lucrărilor exceptate de la autorizare și delimitarea responsabilităților pentru conformare.

În ambele state, eficiența controlului depinde de capacitatea administrativă, de coerența sancțiunilor și de predictibilitatea aplicării lor. Un control inconsistent favorizează dezvoltări neconforme, generează concurență neloială între investiții și reduce încrederea publică în urbanism.

Participarea publică este un element cheie în urbanism, deoarece deciziile privind utilizarea terenurilor afectează comunități întregi. În România, consultarea publică este o etapă prevăzută în elaborarea documentațiilor, iar lipsa transparenței poate conduce la contestații administrative și litigii. Litigiile în urbanism apar frecvent din conflicte privind indicatori urbanistici, schimbări de funcțiune, protecția patrimoniului și impactul asupra vecinătăților.

În Republica Moldova, mecanismele de transparență și consultare publică sunt, de asemenea, relevante, iar reformele recente urmăresc îmbunătățirea accesului la informație și standardizarea procedurilor. Un element practic important este publicitatea documentațiilor (acces online la planșe, regulamente, avize),

care reduce riscul de neînțelegeri și facilitează conformarea.

Comparativ, un indicator de maturitate instituțională este capacitatea sistemului de a gestiona conflictele înainte de a ajunge în litigiu, prin consultare reală, răspuns la observații și justificarea deciziilor de planificare.

Studiu de caz comparativ

Pentru a evidenția diferențele de implementare a reglementărilor urbanistice dintre România și Republica Moldova, studiul de caz analizează parcursul administrativ al unei investiții imobiliare de dimensiune medie, respectiv realizarea unei clădiri de locuințe colective într-o zonă urbană cu funcțiuni mixte (locuire, servicii, comerț). Alegerea acestui tip de investiție este justificată de frecvența sa în practica urbanistică și de gradul ridicat de interacțiune cu instrumentele de planificare, procedurile de avizare și mecanismele de control.

Analiza urmărește compararea etapelor principale ale procesului investițional, având în vedere: rolul documentațiilor de urbanism în fundamentarea deciziei, complexitatea și durata procedurilor administrative, gradul de predictibilitate juridică pentru investitor și eficiența mecanismelor de control urbanistic. Studiul nu are ca scop evaluarea unui proiect concret, ci ilustrarea funcționării sistemelor juridice printr-un scenariu tipic, frecvent întâlnit în practica administrației locale.

În România, realizarea unei clădiri de locuințe colective este strâns legată de conformarea cu documentațiile de urbanism aprobate. Procesul investițional debutează cu verificarea încadrării terenului în Planul Urbanistic General (PUG) al localității și în Regulamentul Local de Urbanism aferent. Aceste documentații stabilesc funcțiunea admisă, indicatorii urbanistici (procent de ocupare a terenului, coeficient de utilizare a terenului, regim de înălțime), retragerile față de limitele

de proprietate și condițiile de integrare în infrastructura edilitară.

Dacă proiectul propus respectă reglementările PUG, investitorul solicită certificatul de urbanism, act administrativ cu caracter informativ, care indică regimul juridic, economic și tehnic al terenului, precum și lista avizelor și acordurilor necesare pentru autorizare. În această etapă se conturează deja complexitatea procedurii, întrucât certificatul de urbanism concentrează cerințe provenite din mai multe domenii sectoriale (mediu, sănătate publică, utilități, circulație, protecția patrimoniului).

În situația în care reglementările PUG nu permit funcțiunea sau indicatorii doriți, investitorul poate iniția elaborarea unui Plan Urbanistic Zonal (PUZ). Această procedură implică o etapă de consultare publică, obținerea avizelor de la autoritățile competente și aprobarea documentației prin hotărâre a consiliului local. PUZ-ul funcționează ca instrument de adaptare a reglementărilor generale la un context specific, însă utilizarea sa frecventă ridică probleme de fragmentare a reglementării și de derogare de la planificarea generală.

După aprobarea documentației urbanistice aplicabile, se elaborează proiectul tehnic și se solicită autorizația de construire, care conferă dreptul de a executa lucrările. Controlul se exercită atât anterior începerii lucrărilor, prin verificarea documentației, cât și pe parcursul execuției, prin Inspectoratul de Stat în Construcții și autoritățile locale. În practică, durata cumulată a etapelor poate varia semnificativ, fiind influențată de existența unor documentații actualizate și de capacitatea administrativă a autorităților implicate.

În Republica Moldova, realizarea unei investiții similare urmează un parcurs comparabil ca logică generală, însă se înscrie într-un cadru normativ aflat într-un proces recent de codificare. Investiția pornește de la verificarea încadrării terenului în planul urbanistic general și în reglementările zonale aplicabile. Cer-

tificatele de urbanism și autorizațiile de construire reprezintă, la fel ca în România, actele administrative centrale ale procedurii.

Adoptarea Codului urbanismului și construcțiilor a avut ca obiectiv principal reducerea fragmentării normative și clarificarea responsabilităților instituționale. Codul reunește reguli privind planificarea, proiectarea, executarea și controlul construcțiilor, oferind un cadru mai coerent pentru investitori și autorități. În practică, acest demers urmărește standardizarea procedurilor și limitarea interpretărilor divergente la nivel local.

În cazul neconcordanței proiectului cu reglementările existente, poate fi necesară elaborarea unui plan urbanistic zonal sau de detaliu, într-o logică apropiată de cea românească. Diferențele apar însă în detalierea procedurală și în rolul reglementărilor secundare, precum ghidurile și regulamentele tehnice. Deși cadrul normativ este mai concentrat, implementarea depinde în mod semnificativ de capacitatea autorităților locale de a aplica noile reguli și de existența unor documentații de planificare actualizate.

Durata procedurilor este influențată de aceiași factori structurali ca și în România: calitatea documentațiilor de bază, coordonarea între instituții și accesul la informații urbane actualizate. În lipsa unor baze de date cadastrale și tehnico-edilitare complete, procesul de avizare poate deveni impredictibil, chiar și într-un cadru normativ mai clar codificat.

Compararea celor două parcursuri evidențiază convergențe semnificative la nivelul instrumentelor și obiectivelor, dar și diferențe relevante în modul de funcționare a sistemelor. În ambele state, planificarea urbană are rolul de a condiționa exercitarea dreptului de proprietate în interes public, iar autorizarea transformă reglementările generale în drepturi și obligații concrete pentru investitori.

Diferențele apar în arhitectura normativă și instituțională. România operează cu legi-ca-

dru și reglementări sectoriale distincte, ceea ce oferă o practică administrativă consolidată, dar poate genera complexitate procedurală și suprapuneri de competențe. Republica Moldova, prin opțiunea pentru codificare, urmărește o mai mare coerență și predictibilitate, însă se confruntă cu provocări legate de implementarea efectivă a noilor reguli.

Un element sensibil în ambele sisteme îl reprezintă utilizarea derogărilor prin documentații zonale punctuale. Atunci când planurile generale sunt depășite sau insuficient adaptate realităților urbane, presiunea se mută asupra PUZ-urilor sau planurilor de detaliu, care ajung să funcționeze ca instrumente de ajustare frecventă a reglementării. Această practică poate slăbi rolul planului general și poate afecta coerența dezvoltării urbane.

Studiul de caz evidențiază faptul că eficiența urbanismului nu depinde exclusiv de calitatea normelor juridice, ci de capacitatea sistemului de a le implementa coerent. Actualizarea periodică a planurilor generale, digitalizarea documentațiilor și a circuitului avizelor, precum și standardizarea conținutului planurilor reprezintă direcții comune de îmbunătățire pentru ambele state.

De asemenea, consolidarea mecanismelor de control urbanistic este esențială pentru credibilitatea reglementării. Un control inconsistent favorizează dezvoltări neconforme, reduce încrederea publicului și generează concurență neloială între investiții. În acest sens, corelarea sancțiunilor cu gravitatea încălcărilor și aplicarea lor predictibilă sunt elemente-cheie ale unui sistem urbanistic funcțional.

În concluzie, studiul de caz comparativ confirmă faptul că România și Republica Moldova se confruntă cu provocări similare în domeniul urbanismului, dar răspund la acestea prin instrumente juridice și instituționale diferite. În timp ce convergența obiectivelor este evidentă, eficiența practică a reglementărilor depinde

de echilibrul dintre planificare generală, flexibilitate procedurală și control efectiv.

Analiza comparativă a reglementărilor urbanistice din România și Republica Moldova evidențiază nu doar diferențe de arhitectură normativă, ci și particularități relevante în ceea ce privește funcționarea concretă a sistemelor administrative și impactul acestora asupra procesului investițional. Dincolo de cadrul formal al normelor juridice, eficiența urbanismului este determinată de modul în care instrumentele de planificare sunt aplicate în practică și de capacitatea autorităților publice de a gestiona conflictele dintre interesele private și interesul general.

Un prim element distinctiv privește rolul planului urbanistic general în cele două sisteme. În România, PUG-ul reprezintă documentația fundamentală de planificare, însă, în practică, multe localități funcționează pe baza unor planuri depășite din punct de vedere temporal sau insuficient adaptate realităților socio-economice actuale. Această situație generează o dependență crescută de documentațiile urbanistice zonale, care ajung să fie utilizate ca instrumente de ajustare frecventă a reglementării. În Republica Moldova, deși problema actualizării planurilor generale este, de asemenea, prezentă, codificarea recentă a domeniului urmărește consolidarea rolului documentațiilor de bază și limitarea utilizării excesive a derogărilor punctuale.

Un al doilea aspect relevant al comparației îl constituie predictibilitatea juridică a procedurilor urbanistice. În România, investitorii se confruntă adesea cu un nivel ridicat de incertitudine generat de succesiunea complexă a avizelor, de interpretările neunitare ale reglementărilor și de variațiile de practică administrativă între unitățile administrativ-teritoriale. Deși cadrul normativ este relativ stabil, aplicarea sa poate fi influențată de factori locali, ceea ce afectează previzibilitatea duratei și a rezultatului procedurilor. În Republica Moldova,

obiectivul declarat al codificării a fost tocmai creșterea predictibilității, prin standardizarea procedurilor și clarificarea responsabilităților instituționale. Cu toate acestea, eficiența acestui demers depinde în mod direct de capacitatea autorităților locale de a aplica unitar noile reguli.

Compararea celor două sisteme relevă, de asemenea, diferențe în raportul dintre flexibilitate și control. Urbanismul presupune, în mod inerent, un echilibru delicat între necesitatea de a permite adaptarea proiectelor la contexte specifice și obligația de a menține coerența dezvoltării urbane. În România, flexibilitatea este adesea realizată prin utilizarea documentațiilor zonale sau prin interpretări largi ale reglementărilor existente, ceea ce poate conduce la fragmentarea cadrului normativ. În Republica Moldova, tendința actuală este de a limita această flexibilitate prin reguli mai clar definite, însă există riscul ca un exces de rigiditate să îngreuneze adaptarea proiectelor la realitățile locale, în special în orașele aflate într-un proces rapid de transformare.

Un domeniu în care convergența dintre cele două sisteme este evidentă îl reprezintă integrarea considerentelor de mediu în reglementările urbanistice. Atât în România, cât și în Republica Moldova, planificarea urbană este tot mai mult influențată de obiectivele de dezvoltare durabilă, de protecție a spațiilor verzi și de reducere a impactului construcțiilor asupra mediului. Cu toate acestea, implementarea acestor obiective se confruntă cu dificultăți practice, generate de lipsa unor instrumente de monitorizare eficiente și de presiunile exercitate de dezvoltarea imobiliară. Diferențele apar mai degrabă la nivelul mecanismelor administrative decât la nivelul obiectivelor declarate.

Studiul comparativ evidențiază și importanța capacității administrative locale în funcționarea sistemului urbanistic. În ambele state, autoritățile locale joacă un rol central în elaborarea și aplicarea documentațiilor de ur-

banism, precum și în emiterea actelor de autorizare. Lipsa de personal specializat, resursele limitate și fluctuația instituțională pot afecta în mod direct calitatea deciziilor urbanistice. În România, aceste probleme sunt adesea compensate parțial printr-o practică administrativă mai îndelungată, în timp ce în Republica Moldova procesul de reformă instituțională este încă în curs, ceea ce generează diferențe între localități în ceea ce privește capacitatea de implementare.

Un alt element comparativ relevant îl constituie mecanismele de control și sancționare. Controlul urbanistic reprezintă o componentă esențială a credibilității reglementării, iar lipsa unui control efectiv poate conduce la dezvoltări neconforme și la pierderea încrederii publicului în autorități. În România, controlul este reglementat în mod detaliat, însă aplicarea sancțiunilor este uneori inconsistentă, ceea ce reduce efectul preventiv al normelor. În Republica Moldova, cadrul recent de codificare urmărește clarificarea tipurilor de încălcări și a răspunderilor, însă eficiența controlului depinde de consolidarea instituțiilor responsabile și de asigurarea resurselor necesare.

În plan comparativ, se poate observa că diferențele dintre cele două sisteme nu sunt atât de natură conceptuală, cât operațională. Ambele state utilizează instrumente similare de planificare și urmăresc obiective convergente, însă rezultatele diferă în funcție de modul de aplicare a normelor și de capacitatea instituțională. Această constatare confirmă ideea că modernizarea urbanismului nu poate fi realizată exclusiv prin reforme legislative, ci necesită investiții continue în administrația publică, formarea profesională și digitalizarea procedurilor.

În final, extinderea studiului comparativ permite formularea unei concluzii intermediare importante: urbanismul funcționează ca un sistem integrat, în care planificarea, autorizarea și controlul sunt interdependente. Ori-

ce disfuncționalitate la nivelul uneia dintre aceste componente se reflectă asupra întregului proces de dezvoltare urbană. Prin urmare, comparația dintre România și Republica Moldova evidențiază nu doar diferențe de reglementare, ci și lecții reciproce privind modul de consolidare a unui sistem urbanistic coerent, predictibil și orientat spre interesul public.

Concluzii

Analiza comparativă a cadrului juridic aplicabil urbanismului și amenajării teritoriului în România și în Republica Moldova evidențiază faptul că aceste domenii se află într-un proces continuu de adaptare la transformările economice, sociale și de mediu, precum și la exigențele tot mai ridicate privind dezvoltarea durabilă. Deși urbanismul este, în esență, un instrument de reglementare a utilizării terenurilor, cercetarea demonstrează că acesta funcționează, în ambele state, ca o politică publică complexă, situată la intersecția dintre dreptul administrativ, planificarea spațială, protecția mediului și guvernarea locală.

Un prim rezultat relevant al studiului îl constituie constatarea existenței unei convergențe semnificative între cele două sisteme în ceea ce privește obiectivele fundamentale ale urbanismului. Atât în România, cât și în Republica Moldova, reglementările urmăresc protejarea interesului public, asigurarea unei dezvoltări coerente a localităților, prevenirea conflictelor de utilizare a terenurilor și menținerea unui echilibru între dreptul de proprietate și exigențele colective. Instrumentele de planificare utilizate în cele două state sunt comparabile ca scop și structură generală, fiind orientate spre stabilirea funcțiunilor admise, a indicatorilor urbanistici și a regulilor de integrare a construcțiilor în țesutul urban.

În același timp, analiza comparativă relevă diferențe structurale importante la nivelul arhitecturii normative și al mecanismelor de implementare. România operează cu un sistem

bazat pe legi-cadru și reglementări sectoriale distincte, care au generat, în timp, o practică administrativă relativ stabilă, dar și o complexitate procedurală ridicată. Republica Moldova, prin adoptarea Codului urbanismului și construcțiilor, a optat pentru o abordare de codificare unitară, menită să reducă fragmentarea normativă și să sporească predictibilitatea procesului de autorizare. Această diferență de abordare reflectă opțiuni distincte de politică legislativă, fără a implica însă obiective divergente în materie de urbanism.

Studiul de caz privind parcursul unei investiții imobiliare de dimensiune medie confirmă faptul că eficiența urbanismului depinde în mod decisiv de calitatea documentațiilor de planificare existente. În ambele state, existența unor planuri generale actualizate reprezintă un factor determinant pentru reducerea duratei procedurilor de autorizare și pentru limitarea recurgerii la derogări punctuale. În lipsa acestora, presiunea se mută asupra documentațiilor zonale sau de detaliu, care ajung să fie utilizate ca instrumente de ajustare frecventă a reglementării, cu riscul fragmentării și al incoerenței dezvoltării urbane.

O concluzie importantă privește relația dintre planificare și autorizare. Cercetarea arată că, deși autorizarea este etapa în care reglementările urbanistice se transformă în drepturi și obligații concrete pentru investitori, aceasta nu poate funcționa eficient în absența unei planificări clare și coerente. Atât în România, cât și în Republica Moldova, dificultățile practice întâmpinate în procedurile de autorizare sunt adesea rezultatul unor lacune sau inconsecvențe ale documentațiilor de urbanism, mai degrabă decât al normelor privind autorizarea propriu-zisă.

Un alt aspect evidențiat de analiză îl constituie rolul controlului urbanistic în asigurarea credibilității sistemului. Reglementările urbanistice, oricât de bine formulate, își pierd eficiența în absența unui control efectiv și co-

erent. În România, existența unor mecanisme instituționale specializate contribuie la formalizarea controlului, însă aplicarea sancțiunilor și uniformitatea practicii rămân provocări constante. În Republica Moldova, cadrul recent de codificare creează premisele pentru clarificarea responsabilităților și a tipurilor de încălcări, însă eficiența controlului depinde în continuare de capacitatea administrativă și de resursele disponibile la nivel local.

Din perspectiva guvernantei, cercetarea subliniază importanța coordonării dintre urbanism și investițiile publice în infrastructură. Planificarea urbană nu poate produce efecte reale în absența unei corelări cu rețelele de transport, utilități și servicii publice. Atunci când reglementările urbanistice nu sunt susținute de capacitatea efectivă de echipare edilitară, acestea riscă să rămână documente formale, fără impact asupra calității mediului construit. Această problemă este comună ambelor state și evidențiază necesitatea unei abordări integrate a politicilor publice.

Un domeniu sensibil identificat de analiză este utilizarea derogărilor de la reglementările generale. Deși documentațiile zonale și de detaliu sunt instrumente legitime de adaptare a reglementării la contexte specifice, utilizarea excesivă a acestora poate slăbi rolul planului general și poate afecta predictibilitatea dezvoltării urbane. Un sistem urbanistic robust trebuie să păstreze caracterul de regulă generală al planificării și să limiteze excepțiile la situații bine justificate, transparente și compatibile cu interesul public.

Din perspectivă comparativă, studiul confirmă utilitatea metodei funcționale în analiza dreptului urbanismului. Dincolo de diferențele terminologice sau de structură normativă, sistemele analizate răspund unor probleme similare: controlul utilizării terenurilor, gestionarea conflictelor de interese, protecția mediului și asigurarea calității mediului construit. Diferențele de eficiență nu derivă atât din

obiectivele urmărite, cât din modul de organizare instituțională și din capacitatea de implementare a normelor juridice.

În ceea ce privește direcțiile de evoluție, cercetarea sugerează mai multe linii de acțiune relevante pentru ambele state. Actualizarea periodică a documentațiilor de urbanism, digitalizarea circuitului documentelor și a avizelor, standardizarea conținutului planurilor și consolidarea capacității administrative locale sunt condiții esențiale pentru creșterea predictibilității și eficienței sistemului urbanistic. De asemenea, întărirea mecanismelor de transparență și participare publică contribuie la reducerea conflictelor și la creșterea acceptabilității deciziilor de planificare.

În concluzie, urbanismul și amenajarea teritoriului în România și în Republica Moldova se înscriu într-o tendință generală de convergență europeană la nivelul obiectivelor, însă diferențele de arhitectură normativă și de implementare continuă să producă efecte distincte în practică. Studiul de față evidențiază faptul că modernizarea reglementărilor nu poate fi realizată exclusiv prin reforme legislative, ci necesită o abordare integrată, care să combine claritatea normativă, capacitatea instituțională și coerența politicilor publice. Abordarea acestor provocări reprezintă o

condiție esențială pentru dezvoltarea urbană durabilă și pentru consolidarea rolului urbanismului ca instrument de interes public.

Referințe bibliografice

1. HEALEY, P. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, 2nd edition. Palgrave Macmillan, London, 2006, p. 1–40, 233–260.
2. MAY, P. J., BOWEN, W. M. Regulatory Governance and Institutional Design. // *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, nr. 3, 2016, p. 477–490.
3. ECONOMIDOU, M., TODESCHI, V., BERTOLDI, P., D'AGOSTINO, D., ZANGHERI, P., CASTELLAZZI, L. *Europe's Buildings under the Clean Energy Transition*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, p. 1–120.
4. VAN HOECKE, M. *Methodology of Comparative Law*. Hart Publishing, Oxford & Portland, 2015, p. 1–32, 175–210.
5. FALUDI, A. *Territorial Cohesion and European Model of Society*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2010, p. 20–40.
6. ALEXANDER, E. R. *Planning and Urban Governance*, Routledge, London, 2006, p. 95–130.
7. BUITELAAR, E. *The Cost of Land Use Decisions*. Blackwell Publishing, Oxford, 2007, p. 85–110.