

SERVICIILE PUBLICE EXERCITATE DE AUTORITĂȚILE PUBLICE ȘI INSTITUȚIILE PUBLICE. UNELE TRĂSĂTURI COMUNE ȘI DEOSEBIRI

PUBLIC SERVICES EXERCISED BY PUBLIC AUTHORITIES AND PUBLIC INSTITUTIONS. SOME COMMON FEATURES AND DIFFERENCES

Viorel RUSU,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-0322-9949, e-mail: viorel.rusu@usm.md

Abstract. Public authorities and public institutions represent important categories of public services in a broad sense. As for public institutions, their general status is currently regulated by civil legislation or private law. But recent legislative trends are directed towards establishing a separate law on public institutions. We consider important that, in the process of creating the new normative framework regarding public institutions, attention should be drawn to a series of fundamental aspects, because without taking them into consideration there is a risk of deviating from the purpose or aim of public institutions as an important category of public services. In theoretical-practical aspect we have three main categories of public services, which are created to ensure the public interest and fulfil the main functions of the state according to the constitutional provisions: i) public authorities (or state bodies), ii) public institutions, and iii) state or municipal enterprises. As for public institutions, they can be central and local, the latter being founded by local public administration authorities under the conditions of administrative decentralization and local autonomy. Although, even at the central level we have public institutions that enjoy autonomy, such as university institutions.

Many public authorities, especially public administration authorities, combine the main activities, in the regime of public power, with activities of a provider nature – as a common feature for all categories of public services, respectively it is very easy to deviate and consider that it is about the activity of a public institution and vice versa. Therefore, it seems to be natural the activity of some public authorities that pursue mixed tasks: both authoritative and provider, including preserving the respective form of organization. In the same way, it would be necessary to consider the fact that part of the activities carried out by public institutions are concessioned to institutions and other

private entities, that is, the element of public interest persists within their activity, implying similar public law regulations. Therefore, all the mentioned aspects would be useful to be taken into consideration in the framework of the new regulations regarding the legal status of public institutions, including in order not to admit excesses and turbulence in the activity of other categories of public services or public entities such as public administration authorities and state or municipal enterprises.

Keywords: *public service, public authority, public administration authority, public institution, public interest activity.*

Autoritățile publice și instituțiile publice reprezintă categorii importante de servicii publice în sens larg. Conform Planul de acțiuni privind realizarea Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 până la sfârșitul anului 2024 urmează a fi modificate actele normative ce reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor publice [1, acțiunea 2.1.3]. Respectiv, aceste acțiuni se referă la obiectivul de creare a unui „sistem instituțional flexibil și eficient al administrației publice centrale prin consolidarea rezultatelor obținute, cu definirea clară a mandatelor instituțiilor publice centrale, eliminarea suprapunerilor, delimitarea clară a rolurilor între instituțiile responsabile de fundamentarea politicilor publice și instituțiile de implementare” [1, obiectivul general 2]. După cum se observă documentele de politici în domeniu se referă la instituțiile publice centrale, punând accent pe structurile din subordinea Guvernului Republicii Moldova.

Necesitatea consolidării cadrului normativ este indirect specificat și în Raportul de monitorizare SIGMA „Administrația publică în Republica Moldova”, care recomandă de a încorpora “instituțiile publice” și autoritățile de reglementare într-un regim general de responsabilitate, ocupare a forței de muncă, salarizare și gestiune financiară pentru a consolida controlul ministerial asupra numeroaselor organisme subordonate întregului Guvern [2, p. 84]. Din Raportul de monitorizare SIGMA 2023 pot fi distinse așa recomandări cum ar fi [2, p. 84, 86-88, 117, 122]:

- a) Includerea instituțiilor publice în regimul general privind supravegherea și răspunderea, regimul bugetar, recrutarea deschisă și bazată pe merit;
- b) Consolidarea conducerii și controlului ministerial asupra numeroaselor organisme subordonate în prezent întregului Guvern;
- c) Cadrul instituțional al instituțiilor publice trebuie să fie limitat la organele care nu sunt investite cu nici o putere publică;
- d) Includerea veniturilor entităților publice la autogestiune în cadrul bugetar și raportarea veniturilor proprii ale acestora în documentele bugetare;

- e) Introducerea mecanismelor de evaluare a cerințelor și cheltuielilor implicate în înființarea de noi instituții publice și revizuirea periodică a raportului cost-eficacitate și eficiența entităților publice actuale.

Prevederile Constituției Republicii Moldova conțin noțiunea sau termenul de serviciu public, care privește sau este echivalent cu noțiunea de activitate de interes public [3, art. art. 34, 109, 113, 127] sau de interes general. Conform unor opinii din doctrină, la care ne aliniem, „serviciul public este forma acțiunii administrative prin care o persoană publică își asumă satisfacerea unei nevoi de interes general” [4, p. 181]. Legislația în vigoare privește noțiunea de serviciu public într-un sens mai restrâns, limitându-se de regulă la activitățile unor autorități publice [5].

Dacă statutul general al autorităților publice este reglementat de legislația administrativă [6, art. 7], în ceea ce privește *instituțiile publice* statutul general al acestora sau asemenea formă organizatorică este reglementată în prezent de legislația civilă (sau legislația de drept privat) [7, art. 307]. Însă tendințele legislației din ultima perioadă sunt îndreptate spre a instituirea unei legi aparte cu privire la instituțiile publice [8].

În afară de trăsături comune, cum ar fi interesul public sau interesul general, considerăm important ca în procesul creării noului cadru normativ cu privire la instituțiile publice să fie atrasă atenția la un șir de aspecte fundamentale, deoarece fără de luarea în considerația a acestora există riscul de a devia de la destinația sau scopul creării instituțiilor publice ca o categorie importantă de servicii publice. În aspect practic, dar și științific [9, pp.114-115], avem trei categorii principale de servicii publice, care per ansamblu sunt create să asigure interesul public și să îndeplinească principalele funcții ale statului conform prevederilor constituționale:

- 1) **autoritățile publice** (sau organele statale), care acționează în regim de putere publică (exercită competențe cu caracter obligatoriu), o pondere semnificativă în cadrul acestora revenind autorităților administrației publice și altor autorități administrative;
- 2) **instituțiile publice**, care de asemenea desfășoară activități de interes public cu caracter nematerial (educație, sănătate, cultură, asistență socială etc.);
- 3) **întreprinderi de stat sau municipale** care, spre deosebire de instituțiile publice, îndeplinesc activități de interes public cu caracter material sau care, de regulă, presupun anumite procese de producție (telecomunicații, aprovizionarea cu apă, deșeuri, amenajarea teritoriului și spații verzi etc.).

Instituțiile publice, la fel ca și autoritățile administrației publice și alte categorii de servicii publice, pot fi centrale – fondate de regulă de organele centrale ale administrației publice, și locale – fondate de autoritățile administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative și autonomiei locale. Deși, chiar la nivel central avem instituții publice care se bucură de autonomie. De exemplu, conform prevederilor Constituției Republicii Moldova „instituțiile de învățământ superior beneficiază de dreptul la autonomie” [3, art. 35 alin. (6)]. Într-un concretizarea prevederilor constituționale citate, legislația în domeniul educației [10, art. 79] prevede că autonomia universitară constă în dreptul comunității universitare *de organizare și autogestionare*, de exercitare a libertăților academice fără niciun fel de ingerințe ideologice, politice sau religioase, de asumare a unui ansamblu de competențe și obligații în concordanță cu politicile și strategiile naționale ale dezvoltării învățământului superior. Autonomia universitară vizează domeniile conducerii, structurării și funcționării instituției, activității didactice și de cercetare științifică, administrării și finanțării. Prin urmare noua legislație privind instituțiile publice trebuie să fie destul de diversificată, permisivă în aspectul formelor și modalităților de organizare și funcționare a diferitor instituții publice la nivel central, nemai-vorbind de cele de la nivel local.

De asemenea multe autorități publice, în special autorități ale administrației publice, îmbină activitățile principale în regim de putere publică (cu caracter dispozitiv sau autoritar) cu activități cu caracter prestator, ca o trăsătură comună pentru toate categoriile de servicii publice, respectiv fiind foarte ușor de deviat și de considerat că este vorba de activitatea unei instituții publice și vice-versa [11]. Prin urmare, pare a fi firească activitatea unor autorități publice care urmăresc sarcini mixte: atât autoritare sau de putere publică, cât și prestatoare, inclusiv implicând forma de organizare respectivă. În acest context este discutabilă tendința de excludere în noul cadru normativ [12, Art. V] a unei așa categorii de autorități administrative responsabile de implementare a politicilor elaborate și promovate de ministere și alte autorități administrative subordonate Guvernului, cum ar fi serviciile de stat.

În contextul celor menționate, conform legislației în vigoare unul din principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, din categoria celor organizaționale, este principiul de delimitare a funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora [13, art. 4, sbpct. 1 lit. b)]. Pentru realizarea acestui principiu, adică asigurarea implementării politicii statului în anumite subdomenii sau sfere din domeniile de activitate care îi sunt încredințate unui ministru, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative cu forma de organizare juridică de i) agenții, ii) servicii de stat și de iii) inspectorate de stat [13, art. 14].

Agenția este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de gestionare a anumitor subdomenii sau sfere din domeniile de activitate a ministerului.

Serviciul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru prestarea serviciilor publice administrative (de înregistrare de stat, de eliberare a actelor necesare pentru inițierea și/sau desfășurarea afacerii și în alte domenii).

Inspectoratul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate a ministerului.

La fel în procesul de elaborare a noului cadru normativ, ar fi necesar de avut în vedere faptul că o parte din activitățile desfășurate de instituțiile publice sunt concesionate instituțiilor și altor entități private, adică elementul de interes public persistă și în cadrul activității acestora, implicând reglementări similare de drept public. În volum mai redus această particularitate este caracteristică și autorităților administrației publice, fiind aplicabile în cazul concesionării a anumitor activități cu caracter de putere publică [14].

Prin urmare, toate aspectele menționate ar fi util să fie luate în considerație în cadrul noilor reglementări privind organizarea, activitatea și reorganizarea instituțiilor publice, inclusiv pentru a nu admite excese și turbulențe în activitatea firească a altor categorii de servicii publice/entități publice cum ar fi autoritățile administrației publice și întreprinderile de stat sau municipale.

De asemenea, având în vedere că procesul de codificare poate fi un proces continuu de sistematizare a prevederilor dintr-un anumit domeniu al dreptului, credem că ar fi util includerea reglementărilor privind organizarea, activitatea și reorganizarea instituțiilor publice ca un compartiment în cadrul Codului administrativ al Republicii Moldova.

• Referințe bibliografice:

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 352 din 07 iunie 2023 „Cu privire la aprobarea Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr. 240-245.
2. Raportul de monitorizare SIGMA „Administrația publică în Republica Moldova”. Evaluare în conformitate cu Principiile administrației publice. Octombrie 2023, OCDE (2023). [citat 19.08.2024]. Disponibil: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>.
3. Constituția Republicii Moldova, nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 78.

4. RIVERO, J. *Droit administratif*, 12^e éd., Dalloz, Paris, 1987, *citat de Iorgovan A. Tratat de drept administrativ*. Vol. II. București: Editura ALL BECK, 2002, 640 p. ISBN: 973-655-147-4.
5. A se vedea art. 2 din Legea nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice „servicii publice reprezintă activități administrative necomerciale cu caracter individual, realizate în regim de putere publică de prestatorul de servicii publice, cu sau fără solicitarea beneficiarilor de servicii, și care vizează realizarea drepturilor, libertăților, obligațiilor și intereselor legitime ale acestora, asigurându-le, după caz, beneficiile materiale sau nemateriale corespunzătoare” [citată 19.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141521&lang=ro. // La fel a se vedea art. 2 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevede că „serviciu public – activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică” [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143046&lang=ro.
6. Conform articolului 7 din Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19 iulie 2018 „autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”. [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144471&lang=ro.
7. „*Instituția publică* este persoană juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă. Fondatorul răspunde pentru obligațiile instituției publice în măsura în care patrimoniul acesteia nu este suficient pentru stingerea lor...” – art. 307 din Codul civil al Republicii Moldova, nr.1107 din 06 iunie 2002. [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143668&lang=ro.
8. Proiectul Legii privind instituțiile publice (număr unic 542/CS/2024) [citată 20.08.2024] Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/ro/content/pentru-aprobarea-proiectului-legii-privind-institutiile-publice-numar-unic-542cs2024>.
9. COBĂNEANU, S., BOBEICA, E., RUSU, V. *Drept administrativ. Note de curs*. Chișinău: CEP USM, 2012, 324 p. ISBN: 978-9975-53-169-6.
10. Codul educației al Republicii Moldova, nr. 152 din 17 iulie 2014. [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143290&lang=ro.
11. A se vedea statutul Agenției Servicii Publice, prevăzut de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 314 din 22 mai 2017 „Privind constituirea Agenției Servicii Publice”, care este o instituție publică, fondată de Guvern a cărei activitate are scopul de a facilita și eficientiza procesul de prestare a serviciilor publice, adică statutul ar fi apropiat de activitatea unui serviciu de stat [citată 20.08.2024]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142996&lang=ro#;
Statutul Agenției de Guvernare Electronică reglementat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 760 din 18 august 2010 „Cu privire la Instituția publică „Agenția de Guvernare Electronică”, care de asemenea este o instituție publică, a cărei activitate are scopul de îmbunătățire a calității actului de guvernare și a serviciilor publice prin aplicarea intensă a tehnologiilor informaționale și de comunicații, respectiv statutul, la fel, ar fi apropiat de activitatea unui serviciu de stat [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143126&lang=ro. O altă tendință, din ultimi ani, este de schimba statutul autorităților administrative din inspectorate de stat în servicii de stat și vice versa. De exemplu, conform art. 129 sbpct 2) din Codul fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163 din 24 aprilie 1997, Serviciul Fiscal de Stat este o autoritate publică, împuternicită să administreze impozitele, taxele și alte plăți în interesul statului, care anterior era format din Inspectoratul Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanțelor și inspectoratele fiscale

de stat teritoriale sau specializate, ca ulterior să devină o structură centralizată formată din subdiviziuni în cadrul aparatului central și desconcentrate în teritoriu [citat 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144629&lang=ro. Conform art. 5 din Legea cu privire la Serviciul Vamal, nr. 302 din 21 decembrie 2017, Serviciul Vamal este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al Ministerului Finanțelor format din aparatul central, birourile vamale și posturile vamale. Ambele autorități administrative îmbină atribuții de supraveghere și control cu cele cu caracter prestator (cum ar fi popularizarea și asistența în aplicarea legislației, precum și alte servicii de conformare a contribuabililor/declaranților).

12. Proiectul legii cu privire la modificarea unor acte normative (cadru normativ conex legii privind instituțiile publice) (număr unic 548/CS/2024) [citat 20.08.2024] Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/ro/content/pentru-approbarea-proiectului-legii-cu-privire-la-modificarea-unor-acte-normative-cadrul>.
13. Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04 mai 2012. [citat 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142494&lang=ro.
14. *Nota aut.*: Cum ar fi activitatea notarilor publici, executorilor judecătorești, etc.