

CONSIDERAȚII PRIVIND NOȚIUNEA „ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ” ȘI SENSURILE EI

CONSIDERATIONS ON THE NOTION OF “PUBLIC ADMINISTRATION” AND ITS MEANINGS

Liliana ȚURCAN, ORCID: 0000-0002-4070-2731

Universitatea de Stat din Moldova
Chișinău, Republica Moldova

CZU: 351/354:342.51

e-mail: liliana.turcan@usm.md

The objective of this article is to research the opinions of specialists in the field of Public Law, but also the legal framework of the Republic of Moldova regarding the notion of public administration and the meanings of the notion.

In this study, the following methods were used: logical, historical and comparative.

The differences between public administration and private administration, public administration and state administration, public administration and executive power were specified. Also, the two meanings of the notion of public administration were analyzed: the material-functional meaning and the formal-organic meaning.

The basic conclusion of the research is that public administration as an activity has a wider content than public administration as a system of authorities.

Cuvinte-cheie: administrație publică, administrație de stat, putere executivă.

Administrația publică, ca multe alte strădaniile umane, este dificil de definit, dar oamenii au cu toții un sens al acesteia, deși sunt păreri diferite despre cum ar putea fi realizată.

David H. Rosenbloom. Public administration, 1989 [1]

INTRODUCERE

Noțiunea „administrație publică” reprezintă termenul-cheie pentru dreptul administrativ și pentru dreptul public la general.

Administrația publică este un fenomen social, o noțiune abstractă, pe care fiecare dintre noi a auzit-o cel puțin o dată, dar pe care este foarte greu de definit, dat fiind caracterul complex.

Cunoașterea și înțelegerea corectă a noțiunii „administrație publică” este absolut necesară pentru a determina și a contura obiectul de reglementare a ramurii de drept administrativ. Totodată, noțiunea „administrație publică” constituie obiectul de cercetare și studiu al științei și disciplinei dreptului administrativ.

Viața socială este într-un proces continuu de dezvoltare și transformare. Administrația

publică, categorie ce are cele mai strânse legături cu viața socială, trebuie analizată în funcție de evoluția societății.

Conceptul de administratie fie în accepțiunea sa publică, fie în cea privată, naște o serie de întrebări la care răspunsurile sunt date în maniere diferite, în funcție de autori, de perioada istorică în care au fost formulate sau de teoriile care stau la baza acestora, încusiv de scopurile care le determină [2, p. 5].

Delimitarea conținutului și sferei acestei noțiuni are o importanță nu doar teoretică, ci și una practică, privind sfera dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică, pe de o parte, respectiv sfera contenciosului administrativ, pe de altă parte [3, p. 4].

Opiniile diverse referitoare la administrația publică ca fenomen impune o clarificare, sistematizare, în vederea determinării elementelor-cheie ce determină esența acestei noțiuni.

MATERIAL ȘI METODĂ

La elaborarea acestui articol au fost folosite lucrările, în mare parte recente, ale autorilor din Republica Moldova și din România. De asemenea, au fost analizate normele în vigoare din Republica Moldova, dar și din alte state, având ca obiect de reglementare subiectul supus cercetării.

Cu referire la metodele cercetării științifice juridice, menționăm că în acest studiu a fost folosită, cu predilecție, metoda logică. Am ponit, în acest sens, de la afirmația că „dreptul este o știință eminentă deductivă. Atât în construcțiile sale teoretice – obținute din aproape în aproape –, cât și în practica juridică, necesitatea argumentării se prezintă ca o cerință *sine qua non*. Cunoașterea pe cale deductivă pleacă și în drept de la premisa că nu se poate dovedi deductiv nimic decât pornind de la principii anterioare. Există pentru deducție premisa *inducția* și, prin urmare, *experiența* [4, p. 32].

În acest articol au fost utilizate, de asemenea, metoda istorică și metoda comparativă.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Sub *aspect etimologic*, cuvântul *administrație* provine din limba latină, fiind format din prepoziția *ad* (*la, către*) și *minister* (*slugă, servitor, supus mai mic*). Adică direct termenul *administrație* poate fi tradus drept *ajutor al cuiva, slujitor, executant*.

Pornind de la această etimologie, administratia ne apare ca „fiind o acțiune ordonată, care constă într-o combinare de mijloace pentru înfăptuirea în regim de putere publică a unor valori ordonate de structuri exterioare și superioare” [5, p. 20].

Actualmente, conceptul de administrație are mai multe accepțiuni. În limbajul curent, *a administra* înseamnă *a conduce, a organiza, a dirija activități publice și particulare*.

În orice compartiment al vieții sociale, procesul complex al administrării – administrația – constă într-o activitate rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare, în scopul obținerii unor rezultate maxime cu eforturi minime [6, p. 21].

Noțiunea *administrație* este mai largă decât noțiunea *administrație publică*, ea cuprinzând și *administrația privată*, numită de unii autori și *administrație particulară* (*a se vedea*, spre exemplu: [6, p. 21; 7, p. 11]).

Drept criterii de distincție dintre administrația publică și cea privată putem indica: *subiect, scop/finalități (interese protejate), mijloace/resurse*.

Cu referire la *distincția după subiect*, menționăm că administrația publică este exercitată, în temei, de un cerc de autorități publice, stabilite de cadrul legal, ale căror atribuții sunt determinate la fel de normele în vigoare. Când vorbim însă de administrația privată, avem în vedere administrația din cadrul unor grupări cu caracter privat/particular (societăți comerciale, societăți în nume colectiv, societăți pe acțiuni etc.).

Dacă avem în vedere *distincția după scop/finalități (interese protejate)*, de la început trebuie de precizat că *scopul administrației publice* îl reprezintă satisfacerea intereselor oamenilor. Acest obiectiv se poate realiza atât prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice, cât și prin realizarea acestui lucru de administrație. Există domenii în care particularii nu pot interveni (de pildă, apărarea, serviciile diplomatice etc.). În această sferă se regăsește una *dintre rațiunile care justifică intervenția administrației*. Ea semnifică deci *sfera interesului public*, respectiv acele necesități care sunt vitale atât pentru colectivitate, în ansamblul său, cât și pentru fiecare membru al acesteia și care nu pot fi satisfăcute de inițiativa privată [5, p. 21].

În general, noțiunea *interes public* este strâns legată de aceea de putere publică și ea se referă la necesitățile de ordin material și spiritual ale cetățenilor într-o anumită societate, la un moment istoric dat, considerarea lor ca atare depinzând de factorul politic, mai exact – de cei aflați la guvernanre. Definiția legală a acestei noțiuni o găsim în Codul administrativ al Republicii Moldova din 2018 [8], care stabilește în art 18: „*Interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții*”.

Spre deosebire de administrația privată, administrația publică urmărește *satisfacerea interesului public*, a utilității publice, în mod dezinteresat, inclusiv prin realizarea de servicii publice. *Mobilul activității administrației publice este satisfacerea, în mod regulat și continuu, a unor cerințe esențiale, comune întregii colectivități umane, care exced prin amploarea lor, sunt nerentabile și nimeni nu s-ar oferi să le asigure* [6, p. 21].

Sub aspectul *mijloacelor* pe care le are la dispoziție administrația publică pentru realizarea scopului său, relevăm, în mod esențial, puterea discreționară, folosirea prerogativelor de putere publică permițându-i impunerea unilaterală a voinței juridice. Deciziile administrației publice sunt obligatorii, fără a se cere acordul celor cărora li se aplică, administrația publică, spre deosebire de cea privată, putând utiliza, atunci când este necesar, procedee de autoritate, mijloace de constrângere statală [6, p. 22].

Administrația publică, spre deosebire de cea privată, se realizează în *regim de putere publică*, adică prin intermediul prerogativelor acordate de Constituție și legi, care fac

să prevaleze interesul public (general) atunci când este în conflict cu interesul particular [3, p. 70].

Potrivit art.8 din Codul administrativ al Republicii Moldova, *regimul de putere publică* reprezintă „ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”.

În statele democratice regimul de putere publică nu are un caracter nelimitat, ci presupune (pentru a se evita arbitrarul în comportamentul funcționarilor publici) posibilitatea celor administrați de a ataca actele administrative prin instituția contenciosului administrativ.

Prezintă interes și stabilirea corelației dintre noțiunile „*administrație publică*” și „*administrație de stat*”. Această discuție este utilă pornind de la faptul că în perioada interbelică pe teritoriul României (Basarabia fiind la acea etapă istorică parte a acestei țări) s-a utilizat termenul „*administrație publică*”, însă în perioada postbelică, atât pe teritoriul Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești, cât și pe teritoriul României socialiste s-a folosit în exclusivitate termenul „*administrație de stat*”. După căderea regimurilor socialiste, termenul „*administrație publică*” a fost introdus în Constituția României din 1991 [9] și în cea a Republicii Moldova din 1994 [10], respectiv a fost inclus și în alte acte normative ce aveau drept obiect de reglementare domeniul dat. Prin urmare, este necesar de clarificat dacă aceste două noțiuni (*administrație publică* și *administrație de stat*) sunt identice sau între ele există careva diferențe.

După cum s-a subliniat în doctrina autohtonă, când comparăm aceste două noțiuni, *trebuie să observăm deosebirea de esență*. Administrația publică are ca obiectiv de bază satisfacerea interesului public care constă din: interesul general statal și interesul particular al fiecărei persoane, având drept scop primordial ridicarea bunăstării tuturor persoanelor aflate în acest stat, pe când administrația de stat, în concepția socialistă, urmărea doar scopul menținerii puterii de stat și asigurării continuității exercitării funcțiilor statului. Sistemul socialist a absolutizat importanța interesului general, unde individul s-a contopit cu societatea în așa măsură, încât interesele sale personale s-au dizolvat în masa interesului general, pierzându-și de fapt esența [11, p. 13].

Astăzi legiuitorul din Republică Moldova, dar și cel din România evită să utilizeze termenul „*administrația de stat*”, pornind, probabil, de la conotația negativă a acestei noțiuni căpătată pe parcursul perioadei socialiste. În schimb, pentru a desemna administrația ce realizează interesele populației întregului stat, în actele normative se folosește pe larg noțiunea „*administrație publică centrală*”.

În general, termenul *administrație publică* este caracteristic statelor unitare, pe când termenul *administrație de stat* este folosit pe larg în statele federale (spre exemplu: Germania, Federația Rusă etc.), pentru a deosebi organele administrative ce funcționează pe teritoriul întregului stat de organele subiectelor federației.

Actualmente, majoritatea autorilor consideră că *administrația publică* este o noțiune mai largă și mai cuprinzătoare decât *administrația de stat*, deoarece este realizată nu

doar de autoritățile centrale (care apără interesul general al statului), ci și de autoritățile autonome locale, descentralizate (care apără interesele unei colectivități locale), precum și de particularii autorizați de autoritățile publice să presteze servicii de interes public (*a se vedea*, spre exemplu: [11, p. 14; 12, p. 19; 7, p. 11; 13, p. 6]).

Așadar, în prezent, între *administrația publică* și *administrația de stat* se poate stabili o corelație de tipul întreg-parte, administrația de stat reprezentând o componentă a administrației publice, alături de administrația publică locală.

Într-o viziune mai nuanțată, s-a precizat că „noțiunea „administrație publică” este mai largă și mai cuprinzătoare decât noțiunile „administrație de stat” și „activități executive ale statului”, dovedindu-se a fi cea mai potrivită ca funcție atât pentru dreptul administrativ, cât și pentru știința administrației” [13, p. 6].

Dincolo de aceste specificări terminologice, în literatura de specialitate sunt exprimate diverse opinii referitoare la stabilirea sensului noțiunii „administrație publică”.

Este general recunoscut faptul că pentru a defini o noțiune (în cazul nostru „administrație publică”) sau, altfel spus, pentru a determina conținutul unui concept, precum și notele esențiale și dominante ale acestuia, este necesar de a indica *genul proxim* (termen în care aceasta poate fi încadrată) și *diferența specifică* (care ajută la delimitarea acestei noțiuni de alte noțiuni aparținând aceluiași gen):

Sub acest aspect, noțiunea „administrație publică” poate fi abordată dintr-o dublă perspectivă: a) *o perspectivă extrajuridică* (sau din perspectiva științei administrației), caz în care genul proxim este *fenomenul administrativ*; b) *o perspectivă juridică*, situație în care genul proxim este *fenomenul puterii publice* [12, p. 11].

Într-o altă opinie de referință, se apreciază că studiarea sistematică a fenomenului administrativ trebuie începută cu analizarea legăturii complexe a acestuia cu *problematika puterii și a guvernării* [6, p. 17].

Cercetarea trăsăturilor fundamentale ale regimurilor administrației publice contemporane, subliniază un alt autor, nu poate fi întreprinsă fără relevarea acelei *puteri de comandă* din cadrul organizării sociale, respectiv, fără relevarea – atât cât studiul obiectului propus ne permite – a unor elemente privitoare la puterea politică [14, p. 8].

Cât privește *diferența specifică*, aceasta ar putea fi comentată prin referire la: a) subiectele care realizează administrația publică din sfera autorităților publice; b) conținutul administrației publice și c) scopul administrației publice [3, p. 71].

Așadar, cert este faptul că pentru a înțelege ce este administrația publică, care, în mod evident, este un fenomen foarte complex și permanent în schimbare, trebuie să pornim de la o noțiune de reper, mai largă, mai constantă, mai veche, care este noțiunea *putere/putere de stat/putere publică*.

Determinarea semnificației noțiunii de administrație publică ca specie a fenomenului puterii publice presupune *încadrarea acesteia în raport cu cele trei puteri ale statului* [12, p. 14].

Prin scopul său, administrația publică este legată de *puterea legislativă*, care, prin activitatea sa principală constând în legiferare, circumscrie și stabilește finalitatea și sensul în care administrația va acționa.

Administrația publică este legată și de *puterea judecătorească*, hotărârile acesteia fiind puse în aplicare tot de către administrație.

Prin *natura* ei însă, administrația publică este legată în cea mai mare măsură de puterea executivă, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere [15, p. 13].

În doctrina contemporană de drept public s-a susținut constant ideea că *administrația publică* nu trebuie confundată cu *puterea executivă* sau, în alți termeni, *activitatea de guvernare*.

Administrația propriu-zisă reprezintă, în esență, o activitate cu caracter tehnic constând în executarea unor comandamente politice (care îmbracă forma legii) și prestarea de servicii publice. Această noțiune desemnează așadar *componența tehnică* a puterii executive, constând în desfășurarea unor activități ce necesită o anumită specializare profesională [12, p. 15].

Activitatea de guvernare vizează, într-o formulare sintetică, decizii esențiale ce angajează viitorul națiunii. Este vorba, așadar, despre componența politică a puterii executive, care are în vedere, în esență, două aspecte: 1) aptitudinea de apreciere a interesului public; 2) luarea de decizii cu caracter politic [12, p. 15].

În doctrina din Republica Moldova s-a apreciat, pe bună dreptate, că noțiunea *administrație publică* ar fi mai largă și mai cuprinzătoare decât noțiunea *administrație de stat și putere executivă*, deoarece noțiunea *administrație publică* cuprinde noțiunea *administrație de stat (puterea executivă)* și nu doar, dar include și *administrația publică locală*, care privește anumite autorități publice organizate autonom și independente de autoritățile executive centrale. Pe lângă aceasta apar un șir de *servicii publice* (instituții – cum ar fi medicale, de învățământ) și *întreprinderi de stat, municipale* (cum ar fi de transport public) care îndeplinesc funcții cu caracter prestator și nu funcții de putere publică. Deci, administrația publică este foarte strâns legată cu puterea executivă, dar depășește perimetrul puterii executive [16, p. 9].

La ora actuală, doctrina operează cu noțiunea „*executiv*” pentru a evoca activitatea publică, ce nu este nici legiferare și nici justiție, realizată de autorități cu caracter constituțional și cu origine politică, care impulsionează administrația publică, formând, de fapt, conducerea acesteia [3, p. 71].

Pentru a face o delimitare mai clară dintre *puterea executivă* și *administrația publică* este necesar de analizat noțiunea „*administrație publică*” atât din perspectiva dispozițiilor constituționale și legale, cât și din optica specialiștilor din domeniu.

În dreptul administrativ, dar și în știința *administrației*, noțiunea „*administrație publică*” este utilizată, de regulă, în două sensuri: *sens material-funcțional (activitatea propriu-zisă)* și *sens formal-organic (organe/autorități/structuri care realizează activitatea)*.

Aceste sensuri au mai fost numite și „*laturi*” ale *administrației* care sunt interdependente, neputându-se vorbi de o activitate administrativă fără a identifica și organul (autoritatea) care o desfășoară, după cum nici nu ne putem închipui existența unei struc-

turi administrative fără ca aceasta să primească sau să aibă o însărcinare, o misiune, fără să contribuie la atingerea unui scop [17, p. 32].

Pentru a stabili limitele și conținutul *sensului organic și funcțional* al noțiunii „*administrație publică*”, este necesar să analizăm textul Constituției Republicii Moldova, și anume – Titlul III „Autoritățile Publice”, care cuprinde următoarele capitole: Capitolul IV „Parlamentul”, Capitolul V „Președintele”, Capitolul VI „Guvernul”, Capitolul VII „Raporturile Parlamentului cu Guvernul”, Capitolul VIII „*Administrația publică*”, Capitolul IX „Autoritatea judecătorească”.

Dacă e să analizăm Capitolul VIII „*Administrație publică*”, observăm că acesta conține prevederi referitoare la *administrația publică centrală de specialitate* (formată din ministere și alte autorități administrative, potrivit art. 107) și *administrația publică locală* (formată din autoritățile sătești și orașanești, potrivit art. 112, și consiliile raionale, potrivit art. 113).

La prima vedere s-ar părea că în cadrul acestui capitol ar trebui să fie incluse toate autoritățile administrației publice. Însă Capitolul VIII trebuie analizat în coroborare cu alte capitole din Constituție, în special cu Capitolul VI „Guvernul”, și nemijlocit cu articolul 96 alin. (1), care stabilește: „Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și *exercită conducerea generală a administrației publice*”. Așadar, din această prevedere constituțională expresă rezultă că Guvernul este și el este o autoritate a administrației publice.

La fel, Președintele Republicii Moldova (al cărui statut este reglementat în Capitolul V din Constituție) are atribuții de natură executivă-administrativă ce țin de apărarea țării, politica externă etc.

De altfel, în majoritatea statelor democratice Președintele și Guvernul formează executivul în sens restrâns, desfășurând preponderent o *activitate de guvernare*, formând *conducerea politică a administrației publice*.

Așadar, în Constituție se regăsesc și alte autorități ale administrației publice, în afara celor reglementate în Capitolul VIII al Titlului III. Astfel, putem concluziona că, reieșind din dispozițiile constituționale, noțiunea *administrație publică* poate avea:

- *un sens restrâns*, cel identificat în Capitolul VIII, avându-se în vedere autoritățile „care desfășoară preponderent o activitate cu caracter tehnic prin care legea este pusă în aplicare” [12, p. 21];

- *un sens larg*, în care sunt avute în vedere și alte autorități ale administrației publice, mai precis „cele a căror activitate are o indiscutabilă conotație politică” [15, p. 27].

Astfel, prin această tehnică de redactare, legiuitorul constituant a trasat o delimitare între *executiv* și *administrativ* sau, în alți termeni, între „*zona preponderent politică a puterii executive* și *zona tehnico-administrativă a acesteia*” [12, p. 21].

În acest sens, autoritățile publice reglementate în Capitolul VIII nu sunt singurele care înfăptuiesc administrația publică, dar ele sunt singurele care relaizează *preponderent administrația publică*, la nivel central și local.

Concepută organizatoric, administrația publică reprezintă un sistem unitar care este alcătuit dintr-o serie de elemente componente bine structurate, cu atribuții diferite, care conlucrează între ele.

Pornind de la prevederile constituționale, și anume – Capitolul VIII din Titlul III și art. 96 din Constituția Republicii Moldova, acest sistem este format din Guvern, care exercită *conducerea generală a administrației publice*, organele care formează *administrația publică centrală de specialitate* (ministerele și alte autorități administrative) și *administrația publică locală* (consiliile, primăriile, consiliile raionale).

Așadar, *din punct de vedere organic*, administrația publică reprezintă un sistem de autorități publice în frunte cu Guvernul, care realizează o anumită activitate, despre care vom vorbi mai jos. Aceste autorități poartă denumirea de organe, autorități administrative (art. 107 din Constituție), autorități ale administrației publice (art. 112 din Constituție).

În sens material-funcțional, după cum se apreciază în doctrină, administrația publică reprezintă activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii, urmărindu-se satisfacerea interesului public prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari (*a se vedea*, spre exemplu: [18, p.10; 19, p.5]).

Din dispozițiile Constituției Republicii Moldova, avem în vedere, în special art. 102 alin. (2) (Hotărârile se adoptă pentru *organizarea executării legilor*), art. 107 alin. (1) (Organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele. Ele *traduc în viață*, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor) rezultă că administrația publică ca activitate, în linii generale, semnifică *organizarea executării legilor și executarea în concret a legilor (traducerea în viață a prevederilor legii)*.

Codul administrativ al Republicii Moldova nu folosește termenul înrădăcinat în doctrină *administrație publică în sens material-funcțional*, ci utilizează termenul *activitate administrativă*. Astfel, potrivit art. 5 din Cod, „*activitatea administrativă* reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea”.

Sensul material al noțiunii administrație publică este acceptat și de Codul administrativ al României adoptat prin OUG nr. 5/2019 [20], care în art. 5 lit. b) a definit *administrația publică* drept „totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public”.

Majoritatea autorilor consideră că *în sens material-funcțional*, administrația publică se realizează prin două categorii de activități: *unele cu caracter dispozitiv (exprimate în adoptarea de acte juridice administrative)*; *altele cu caracter prestator (concretizate în acte și fapte materiale)*, ambele categorii constituind obiectul său specific. Atât

activitățile dispozitive, cât și cele prestatoare sunt efectuate pe baza legii și în vederea executării acesteia (*a se vedea*, spre exemplu: [7, p. 11; 13, p. 8; 21, p. 23]).

Într-o altă opinie de referință, organele administrației publice realizează, potrivit competenței legale, o activitate complexă, care poate fi: *a) dispozitivă, b) de execuție, c) de prestație*:

a) *activitatea dispozitivă* se desfășoară în raport cu organele aflate pe o treaptă inferioară și se manifestă prin dreptul de a elabora acte normative, de a da dispoziții ori îndrumări, de a controla activitatea și de a suspenda ori revoca actele acestor organe.

b) *activitatea de execuție* se realizează prin acte juridice și fapte materiale de către organele administrației publice sau de alți subiecți de drept în cadrul unor competențe specifice.

c) *activitatea de prestație* se realizează din oficiu sau la cererea persoanelor fizice sau juridice de către organele administrației publice sau de persoanele juridice private de interes public în baza unor acte administrative sau a unor contracte civile încheiate între subiecții administrației publice și beneficiarii prestațiilor [14, p. 60].

Așadar, *sub aspect material-funcțional*, administrația publică reprezintă activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii (*în alți termeni*: organizarea aplicării legii și aplicarea nemijlocită a legii), cu caracter dispozitiv și prestator, urmărindu-se satisfacerea interesului public.

Constituie oare activitatea administrativă o competență exclusivă a autorităților administrației publice?

Activități administrative pot fi desfășurate nu doar de autoritățile administrației publice, ci, în subsidiar, și de alte autorități publice, precum și de particulari. Cu alte cuvinte, autoritățile administrației publice *nu dețin monopolul asupra activității administrative*.

Da, trebuie să recunoaștem că este activitatea lor principală. Dar, după cum s-a susținut în doctrină, uneori și cu *caracter subsidiar*, organele de conducere ale puterii legislative sau puterii judecătorești pot îndeplini și ele *activități de natură administrativă*. Spre exemplu, activitatea președintelui Parlamentului, în calitate de șef al serviciilor și birourilor compuse din funcționari publici, are o natură administrativă; numirea în funcție a grefierilor de către președintele instanței de judecată este tot o activitate administrativă materializată printr-un act administrativ. Or, este logic ca legalitatea unor asemenea acte să poată fi controlată în aceleași condiții ca și actele cu obiect identic ale organelor administrative [19, p. 7].

În aceeași ordine de idei, un alt autor susține că și alte autorități publice în afara celor cuprinse în sfera puterii executive pot desfășura o *activitate de natură administrativă, în subsidiar activității lor principale*. Mai mult decât atât, și persoane juridice de drept privat pot fi autorizate să presteze servicii publice fundamentale, precum învățământ, cultură, sănătate [15, p. 13].

Pe de altă parte, și unele autorități administrative pot desfășura, la rândul lor, în subsidiar, activități specifice altor categorii de puteri ale statului, cum ar fi, de exemplu,

activitatea „legislativă” înfăptuită de Guvern (când emite ordonanțe exercitând delegarea legislativă) sau cea jurisdicțională (controlul activității administrative, constatarea și sancționarea contravențiilor etc.).

Faptul că autoritățile specificate în Capitolul VIII Titlul V din Constituția Republicii Moldova nu dețin monopolul asupra activității administrative decurge și din cadrul legal în vigoare.

Amintim, în acest sens, articolul 53 din Constituția Republicii Moldova, care stabilește în alin. (1): „Persoana vătămată într-un drept al său de o *autoritate publică*, printr-un *act administrativ* sau prin *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”. Observăm, așadar, că această dispoziție constituțională nu se referă doar la actele administrative ale autorităților administrației publice sau ale autorităților puterii executive, ci are în vedere actele administrative emise, în general, de *orice autoritate publică*.

Este relevant în acest context și art. 5 din Codul administrativ al Republicii Moldova, care stabilește că „activitatea administrativă reprezintă totalitatea *actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice* în regim de putere publică”. Iar prin *autoritate publică* înțelegem, potrivit art. 7 din Codul administrativ, „*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*”.

În *concluzie*, în cadrul autorităților publice care nu fac parte din puterea executivă trebuie să se facă distincția între două categorii de activități: a) *activitatea principală* (de exemplu: legiferarea, soluționarea conflictelor juridice etc.) care nu este de natură administrativă; b) *activitatea subsecventă (numită de unii autori și subsidiară), de natură administrativă*, care asigură mijloacele necesare pentru realizarea activității principale.

În mod corespunzător se identifică două categorii de acte juridice: a) *acte de autoritate prin care acestea își realizează competența* (legile Parlamentului, sentințele, deciziile instanțelor judecătorești; deciziile Curții Constituționale), b) *acte de autoritate prin care se realizează o activitate de natură administrativă* [12, p. 19].

Așadar, raportul dintre noțiunile „*administrația publică în sens organic*” și „*administrația publică în sens material*” relevă faptul că sfera autorităților nu corepunde în întregime cu sfera acțiunilor administrative, aceasta din urmă având o extindere mai largă, deoarece activitatea administrativă, realizează, în subsidiar, și alte autorități publice, în vederea înfăptuirii eficiente a activităților principale.

Cu referire la *definiția noțiunii administrație publică*, considerăm, pornind de la cele expuse mai sus, că aceasta trebuie să includă ambele sensuri: sensul material-funcțional și sensul formal-organic. Mai mult ca atât, din perspectiva dispozițiilor constituționale, o definiție completă a administrației publice va avea în vedere sensul larg al acestei noțiuni.

Astfel, administrația publică ar putea fi definită ca activitate, desfășurată în regim de putere publică, de organizare și de executare în concret a legii (*în alți termeni*: activi-

tate de organizare a aplicării legii și de aplicare nemijlocită a legii), cu caracter dispozitiv și prestator, care se realizează, în principal, de autoritățile administrației publice și, în subsidiar, de alte autorități publice, precum și de particulari care desfășoară activități de interes public.

Din această definiție rezultă trăsăturile fundamentale ale administrației publice:

1. Este o activitate desfășurată:
 - a) *în principal*, de un sistem de autorități ale administrației publice. Acest sistem este format din administrația publică centrală și administrația publică locală, iar în fruntea sistemului se află Guvernul. Totodată, trebuie să recunoaștem că atribuții de natură executiv-administrativă are și Președintele Republicii Moldova.
 - b) *în subsidiar*, de alte autorități publice;
 - c) de particulari – persoane de drept privat, autorizate de o autoritate publică să presteze un serviciu public.
2. Este o activitate de organizare și de executare în concret a legii.
3. Această activitate este desfășurată de autoritățile publice (inclusiv autoritățile administrației publice) în regim de putere publică.
4. Activitatea este desfășurată în interes public.

CONCLUZII

- Noțiunea *administrație* este mai largă decât noțiunea *administrație publică*, ea cuprinzând și *administrația privată*. Drept criterii de distincție dintre *administrația publică* și cea *privată* putem indica: *subiect, scop/finalități (interese protejate), mijloace/resurse*.
- Între *administrația publică* și *administrația de stat* există o corelație de tipul întreg-parte, *administrația de stat* reprezentând o componentă a *administrației publice*, alături de *administrația publică locală*.
- *Administrația publică* nu se identifică cu *puterea executivă*, deși aceste noțiuni se află în legături foarte strânse. Președintele și Guvernul formează executivul în sens restrâns, desfășurând preponderent o *activitate de guvernare*, formând *conducerea politică a administrației publice*.
- Raportul dintre noțiunile „*administrația publică în sens organic*” și „*administrația publică în sens material*” relevă faptul că sfera autorităților administrative nu corepunde în întregime cu sfera acțiunilor administrative, aceasta din urmă având o extindere mai largă.

Referințe:

1. Citat de: ALEXANDRU, I. *Administrația Publică*. Ediția a 3-a. București: Lumina Lex, 2002. 647 p.
2. VIDA, I., VIDA, I.C., *Puterea executivă și administrația publică*. Ediția a 2-a. Cluj-Napoca: Cordial Lex, 2012. 422 p.

3. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. 1. București: All Beck, 2001. 624 p.
4. POPA, N. *Teoria generală a dreptului*. Ediția a 6-a. București: C.H. Beck, 2020. 275 p.
5. VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*. Ediția a 13-a. București: Universul juridic, 2022. 647 p.
6. BĂLAN, E. *Instituții administrative*. București: C.H. Beck, 2008. 240 p.
7. PREDA, M. *Drept administrativ: partea generală*. Ediția a 4-a. București: Lumina Lex. 2006.
8. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018, intrat în vigoare la 01.04.2019. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309-320.
9. Constituția României din 21.11.1991. Republicată în: *Monitorul Oficial al României*, 2003, nr. 767.
10. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78/140.
11. ORLOV, M., BELECCIU, Ș. *Drept administrativ*. Chișinău: „Elena –V.I.”, 2005. 270 p.
12. COMAN KUND, F., COMAN KUND, L. *Drept administrativ: sinteze teoretice și exerciții practice*. București: Universul Juridic, 2013. 338 p.
13. NEGOIȚĂ, A. *Drept administrativ și știința administrației*. București: Atlas-Lex, 1993. 266 p.
14. DVORACEK, M. *Drept administrativ. Noțiuni introductive*. Iași: Editura Fundației „Chemarea”, 2002. 166 p.
15. APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*. Vol. I. Ediția a 5-a. București: C.H. Beck, 2020. 370 p.
16. COBĂNEANU, S., BOBEICO, E., RUSU, V. *Drept administrativ. Note de curs*. Chișinău: CEP USM, 2012. 308 p.
17. MANDA, C. *Drept administrativ. Tratat elementar*. București: Universul Juridic, 2008. 545 p.
18. MĂȚĂ, D.C. *Drept administrativ*. Vol. I. București: Universul Juridic, 2021. 430 p.
19. PETRESCU, R.N. *Drept administrativ*. București: Hamangiu, 2009. 639 p.
20. Codul administrativ al României, aprobat prin Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 57 din 03.07.2019. În: *Monitorul Oficial al României*, 2019, nr. 555.
21. SĂRARU, C.-S. *Dreptul administrativ – principalul instrument de reglementare a activității administrației publice*. București: ASE, 2020. 214 p.