

CZU: 342.95:354.071.6

[http://doi.org/10.59295/sum8\(168\)2023\\_04](http://doi.org/10.59295/sum8(168)2023_04)

## ASIGURAREA CONLUCRĂRII EFICIENTE A SERVICIILOR PUBLICE DECONCENTRATE

*Svetlana SLUSARENCO,**Universitatea de Stat din Moldova*

În acest articol se pune în discuție problematica privind administrația publică centrală de specialitate, care își desfășoară activitatea respectând principiile organizaționale, unul dintre ele fiind desconcentrarea serviciilor publice. De asemenea, activitatea administrației publice centrale de specialitate este ghidată și de principii funcționale, în prim-plan fiind cel care vizează colaborarea interinstituțională. Principiul desconcentrării presupune recunoașterea unei anumite puteri de decizie, în favoarea agenților statului repartizați pe întreg teritoriul țării (servicii publice desconcentrate). Atribuția de coordonare generală a activității serviciilor publice desconcentrate de către Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat nu se rezumă doar la monitorizarea activității serviciilor publice desconcentrate, dar contribuie și realizează colaborarea cu subdiviziunile teritoriale.

**Cuvinte-cheie:** *principii, desconcentrare, autoritate publică locală, servicii publice desconcentrate, colaborare, interese comune.*

### ENSURING THE EFFICIENT COOPERATION OF DECONCENTRATED PUBLIC SERVICES

The content of this article discusses the issue of specialized central public administration, which carries out its activity respecting the organizational principles, is discussed, one of them being the deconcentration of public services. Also, the activity of the specialized central public administration is also guided by functional principles, in the foreground being the one aimed at inter-institutional collaboration. The principle of deconcentration implies the recognition of a certain power of decision, in favor of state agents distributed throughout the country (deconcentrated public services). The assignment of general coordination of the activity of deconcentrated public services by the territorial Office of the State Chancellery is not limited to monitoring the activity of deconcentrated public services, but also contributes to and achieves collaboration with territorial subdivisions.

**Keywords:** *principles, deconcentration, local public authority, deconcentrated public services, collaboration, common interests.*

Caracteristica esențială a unui stat unitar se rezumă la existența unui singur rând de autorități publice centrale - o singură autoritate legislativă, un singur guvern, un singur for judecătoresc suprem, dar și autorități publice organizate în unitățile administrativ-teritoriale, care să se subordoneze uniform față de cele centrale. Cu autoritățile publice centrale, administrația din teritoriu se poate afla în diferite raporturi, care se caracterizează printr-un grad diferit de dependență față de centru, aplicându-se regimul administrativ de centralizare, regimul de desconcentrare, cât și cel de descentralizare administrativă. Acestea se pot constitui concomitent și reprezintă principiile ce stau la baza organizării administrației publice. Prin aceste principii se asigură guvernarea și administrarea unui stat, având la bază tendința de unitate și tendința de diversitate.

Administrația publică centrală de specialitate își desfășoară activitatea respectând principiile organizaționale, unul dintre ele fiind desconcentrarea serviciilor publice. De asemenea, activitatea administrației publice centrale de specialitate este ghidată și de principii funcționale, în prim-plan fiind cel care vizează colaborarea interinstituțională.

Pentru asigurarea îndeplinirii funcțiilor sale și pentru a oferi populației serviciile publice de care sînt responsabile, ministerul sau altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice desconcentrate pe care le administrează în mod direct, precum și servicii publice desconcentrate în subordine, care se constituie în calitate de structuri organizaționale separate. Constituirea, reorganizarea sau dizolvarea serviciilor publice desconcentrate, stabilirea structurii și efectivului-limită ale acestora țin de competența Guvernului

și se efectuează la propunerea ministrului sau a directorului general, dacă actele legislative speciale nu prevăd altfel [1, art. 31 alin. 1, 2].

Principiul desconcentrării, ca principiu fundamental de organizare și funcționare a administrației publice locale, privește raporturile dintre puterea centrală și diferitele structuri repartizate ale acesteia în teritoriu [2, p. 34].

Deconcentrarea constituie o măsură intermediară în procesul descentralizării, fiind privită ca transfer de atribuții de la centru la agenții teritoriale. Principiul desconcentrării presupune recunoașterea unei anumite puteri de decizie, în favoarea agenților statului repartizați pe întreg teritoriul țării [3, p. 60]. Desconcentrarea presupune acordarea structurilor teritoriale ale statului (subdiviziunilor teritoriale - serviciile publice desconcentrate) a unor puteri publice pentru a fi exercitate în numele statului, însă la nivel teritorial, fiind prin urmare o variantă a centralizării [4, p. 44].

Scopul pentru care sunt organizate serviciile publice desconcentrate constă în implementarea programului de guvernare a statului în diverse sectoare de activitate la nivel teritorial, adică transferul atribuțiilor și competențelor administrative ale guvernului către unitățile teritoriale. Desconcentrarea reprezintă modul în care responsabilitățile și competențele naționale sunt transferate serviciilor teritoriale, pentru a asigura realizarea strategiei naționale dintr-un anumit domeniu.

Principiul desconcentrării asigură ca statul să fie în epicentrul coordonării politicilor guvernamentale și se rezumă la crearea de structuri sau instituții teritoriale (servicii publice desconcentrate), cărora să le delege competențe, statul rămânând, în același timp, cu autoritate. Acest proces redistribuie echilibrul de putere și autoritate între administrația centrală și celelalte subdiviziuni sau agenții teritoriale [5, p. 24].

Pentru realizarea atribuțiilor de coordonare generală a activității serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale din teritoriul administrat, reprezentantul Guvernului în teritoriu creează organe consultative [6, pct. 322].

Până în prezent nu a fost adoptată legea cu privire la reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu, deși a fost prezentată spre examinare legislativului. Conform proiectului de lege menționat supra, prin *reprezentant al Guvernului în teritoriu* se subînțelege persoana care garantează realizarea prerogativelor acordate de lege, asigură organizarea controlului administrativ de legalitate a activității autorităților administrației publice locale și coordonează activitatea desfășurată de serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului, în scopul promovării și respectării intereselor naționale la nivel local și al asigurării implementării Programului de activitate al Guvernului la nivel local [7, art. 2].

La etapa actuală, competențele reprezentantului Guvernului în teritoriu sunt asigurate de către conducerea Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, care se organizează și funcționează ca subdiviziune teritorială a Cancelariei de Stat, menit să îndeplinească prerogativele privind implementarea politicilor de descentralizare administrativă și controlul asupra legalității actelor adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea pe teritoriul în care acestea își desfășoară activitatea. Conducerea generală a Oficiului este asigurată de șeful Oficiului, care este reprezentantul Guvernului în teritoriu și deține funcție de demnitate publică [8, pct. 1, 5].

Așadar, în teritoriul în care își desfășoară activitatea, Oficiul este abilitat cu competența de coordonare a serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale; de monitorizare a modului de conlucrare dintre autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice sau subdiviziunile teritoriale ale acestora în care ministerele sau alte autorități administrative centrale au calitatea de fondator și serviciile publice desconcentrate în soluționarea problemelor în teritoriu [9, pct. 8 lit. a), b)].

Astfel, în ceea ce privește coordonarea generală a activității serviciilor publice desconcentrate și implementarea politicilor de descentralizare administrative, Oficiul este abilitat să elaboreze, în comun cu serviciile publice desconcentrate, în baza planurilor de activitate ale acestora, planuri consolidate semestriale și anuale privind activitatea serviciilor publice desconcentrate din raza unității administrativ-teritoriale, în scopul armonizării activității acestora, precum și privind implementarea strategiilor, programelor și planurilor de activitate ale Guvernului la nivelul teritoriilor administrate; să solicite, în condițiile legii, informații referitor la realizarea planurilor semestriale și anuale privind activitatea serviciilor publice desconcentrate și alte activități desfășurate de acestea; să monitorizeze realizarea planurilor consolidate semestriale și

anuale privind activitatea serviciilor publice descentrate, respectarea legislației în vigoare la îndeplinirea funcțiilor și atribuțiilor de către serviciile publice descentrate, să sesizeze Cancelaria de Stat și autoritățile administrației publice centrale de resort despre încălcările depistate în activitatea acestora; să colaboreze cu subdiviziunile teritoriale ale Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne, care vor informa șeful Oficiului despre acțiunile de amploare ce urmează a fi întreprinse, în vederea exercitării atribuțiilor de menținere a ordinii publice și de prevenire a infracțiunilor; să colaboreze cu subdiviziunile teritoriale ale instituțiilor publice în care ministerele sau alte autorități administrative centrale au calitatea de fondator, să monitorizeze modul de conlucrare a acestora cu autoritățile administrației publice locale și, în caz de depistare a dificultăților, să sesizeze Cancelaria de Stat, fondatorii și conducătorii acestor instituții [8, pct. 9 lit. a-f<sup>1</sup>].

Din cele relatate supra, constatăm că atribuția de coordonare generală a activității serviciilor publice descentrate de către Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, nu se rezumă doar la monitorizarea activității serviciilor publice descentrate, dar contribuie și realizează colaborarea cu subdiviziunile teritoriale, cum ar fi spre exemplu cele ale Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne privind menținerea ordinii publice și prevenirea infracțiunilor; colaborarea cu subdiviziunile teritoriale ale instituțiilor publice în care ministerele sau alte autorități administrative centrale au calitatea de fondator și conlucrarea acestora cu autoritățile administrației publice locale etc.

Obiectivul general al colaborării constă în îmbunătățirea relațiilor de comunicare, atât în cadrul instituției, cât și interinstituționale, prin mărirea transparenței proceselor de diseminare a informațiilor și de luare a deciziilor. Îmbunătățirea dialogului și a mijloacelor de comunicare va contribui la consolidarea încrederii părților interesate, cărora li se cere să se poziționeze ca parteneri de colaborare fideli și activi.

Șeful Oficiului, în calitatea sa de reprezentant al Guvernului în teritoriu asigură coordonarea generală a activității serviciilor publice descentrate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale și în comun cu serviciile publice descentrate din raza de activitate a Oficiului, instituie *colegii consultative* și asigură conducerea generală a acestora, în vederea coordonării generale a activității serviciilor publice descentrate [8, pct. 13 lit. b) și c)].

Colegiul este un organ consultativ al șefului oficiului teritorial al Cancelariei de Stat (reprezentantul Guvernului în teritoriu), în realizarea atribuțiilor de coordonare generală a activității serviciilor publice descentrate ale ministerelor și altor autorități administrative centrale din teritoriul administrat. Colegiul este prezidat de șeful oficiului teritorial al Cancelariei de Stat (reprezentantul Guvernului în teritoriu). Colegiul include șeful oficiului teritorial al Cancelariei de Stat (reprezentantul Guvernului în teritoriu), în calitate de președinte; șeful adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, responsabil de coordonarea generală a activității serviciilor publice descentrate din unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea în care se constituie Colegiul și conducătorii serviciilor publice descentrate organizate în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea în care se constituie Colegiul [9, pct. 2, 9].

Realizând un studiu asupra activității Colegiului consultativ din diferite raioane și municipiul Chișinău, am constatat că cele mai frecvente subiecte incluse pe ordinea de zi a Colegiului consultativ vizează asigurarea unei conlucrări eficiente cu autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice și serviciile publice descentrate și descentralizate în teritoriul în care își desfășoară activitatea, și se rezumă la monitorizarea sănătății populației din unitatea respectivă, la monitorizarea pieței muncii, a sistemului public de pensii, protecția consumatorilor. În cadrul Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, la ședința ordinară a Colegiului consultativ al serviciilor publice descentrate ale ministerelor și altor autorități administrative centrale din teritoriu, au fost abordate subiecte ce vizează situația actuală din municipiul Chișinău privind executarea pedepselor cu munca neremunerată în folosul comunității și privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate. În acest sens, o atenție deosebită s-a atras conlucrării între birourile de probațiune din capitală și administrația publică locală, în vederea implementării eficiente a măsurilor de resocializare și reintegrare a persoanelor condamnate [10, pct. 2, 9].

Realizând un studiu cu referire la competențele reprezentantului Guvernului în teritoriu, constatăm că șeful oficiului teritorial al Cancelariei de Stat exercită un drept de tutelă asupra serviciilor administrative din teritoriu. Dreptul de tutelă asupra structurilor teritoriale descentrate reprezintă un drept a cărui

natură presupune în principiu toate consecințele normative ce rezultă din subordonarea ierarhică a acestor autorități față de centru: dreptul de a modifica, suspenda sau revoca actele adoptate de către acestea sau dreptul de sancționa aceste structuri [2, p. 45].

Acest drept se exercită fie direct de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale față de propriile structuri de specialitate din teritoriu sau de către Guvern asupra reprezentanților săi în teritoriu, fie indirect de către reprezentantul Guvernului în teritoriu asupra serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale pe care le conduce [11, p. 362].

Obiectul desconcentrării îl constituie transferul atribuțiilor autorităților centrale la reprezentantul local al acestora ori la reprezentanții locali ai statului, ca și a dreptului de tutelă administrativă de la organele centrale de stat la reprezentanții locali ai acestora. Desconcentrarea administrativă, ca modalitate de organizare și funcționare a administrației publice, nu se întemeiază pe promovarea interesului local, ca fundament al diminuării concentrării puterii executive. Ideea fundamentală a organizării desconcentrate este aceea de a asigura realizarea sarcinilor autorităților publice centrale, prin agenți proprii, organizați pe principii teritoriale.

Astfel, serviciile exterioare ale ministerelor organizate la nivel teritorial sau regional, îndeplinesc atribuții specifice ministerelor în subordinea cărora se află, având o competență teritorială limitată la unitatea administrativă pe structura căreia s-au constituit. Totuși, organizarea și funcționarea acestor servicii nu exclude și promovarea interesului local, numai că acest obiectiv nu este dominant, ci unul secundar [12].

Din cele relatate supra, putem concluziona că, desconcentrarea presupune transferul de autoritate sau responsabilitate către o autoritate teritorială (serviciile publice desconcentrate), adică desconcentrarea se face prin transferul de competențe administrative de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu și se rezumă la transferul puterii manageriale și asigurarea resurselor necesare, nu și la transferul puterii de decizie. Funcțiile ce revin serviciilor publice desconcentrate pot avea și un caracter temporar, fiind numai o delegare de sarcini.

Argumentele care justifică necesitatea ca serviciile publice să fie organizate și să funcționeze atât prin intermediul autorităților descentralizate, dar și prin acel al serviciilor desconcentrate se rezumă la menținerea caracterului unitar al statului. Atribuțiile legate de furnizarea sau administrarea anumitor servicii de importanță națională, trebuie să rămână sub supravegherea directă a autorităților administrației publice centrale. Autoritatea centrală emite decizia, iar implementarea acestei decizii se face atât la nivel central, precum și în teritoriu, de către autoritățile publice desconcentrate. Desconcentrarea asigură apropierea de cetățean, prin prestarea anumitor acte administrative sau servicii la nivel teritorial. De asemenea, delegarea anumitor competențe la nivel teritorial, asigură că prestarea unui serviciu respectă aceleași standarde și la centru și în teritoriu.

Principiul colaborării instituționale persistă atât la nivel guvernamental, cât și local, iar serviciile publice desconcentrate interacționează cu autoritățile locale cu referire la calitatea serviciilor prestate. Organizarea procesului de colaborare cu autoritățile publice centrale, locale și instituțiile publice desconcentrate, cât și cu asociațiile acestora, vizează probleme de administrare, precum și rezolvarea problemelor comune.

#### Referințe:

1. *Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012*. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 160-164/2012.
2. GÂRLEȘTEANU, G. *Principiul desconcentrării în administrația publică*. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2 (24)/2009.
3. ARDELEANU, M. *Drept administrativ. Suport de curs*. București 2007.
4. CÂRSTEA, V. *Drept Administrativ și Administrație Publică*. Editura Nagard, 2014. ISBN 978-606-592-187-0.
5. KHAMBULE, I. *Descentralizare sau desconcentrare: cazul dezvoltării economice regionale și locale în Africa de Sud*. În: *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*. Volumul 36, nr. 1, 2021. [Accesat: 22.09.2022] Disponibil: <https://doi.org/10.1177/02690942211018427>
6. *Hotărârea Guvernului nr. 610 din 03.07.2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului*. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 245 /2018.

7. *Proiectul Legii cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu.*
8. *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 189-190 /2009.*
9. *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Colegiului consultativ, constituit în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 189-190/2009.*
10. *Colegiul consultativ pe lângă Oficiul teritorial Chișinău.* [Accesat: 22.09.2022] Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/ro/content/colegiul-consultativ-pe-langa-oficiul-teritorial-chisinau-s-intrunit-sedinta>
11. VEDINAȘ, V. *Drept administrativ, ediția a III-a*, Ed. Universul Juridic, București, 2007.
12. *Descentralizarea și desconcentrarea serviciilor publice.* [Accesat: 22.09.2022] Disponibil: <https://www.prefereatele.com/docs/economie/3/descentralizarea-si-5.php>

**Notă:** *Articolul este elaborat în baza comunicării de la Conferința științifică internațională „Prezentul și viitorul ordinii juridice și a drepturilor omului. De la provocări sociale, etice și juridice la oportunități de dezvoltare și cooperare”, organizată la data de 17-18 iunie 2022, USM, în cadrul proiectului „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului” (cifru 20.80009.1606.15).*

**Date despre autor:**

**Svetlana SLUSARENCO**, doctor în drept, conferențiar universitar, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.

**E-mail:** [slusarenco75@mail.ru](mailto:slusarenco75@mail.ru)

**ORCID:** 0000-0002-9092-0024

*Prezentat la 13.10.2023*