



UNIVERSITATEA DE STAT „ALECU RUSSO” DIN BĂLȚI
FACULTATEA DE DREPT ȘI ȘTIINȚE SOCIALE
CATEDRA DE DREPT

CZU: 352.08:340.5(075.8)

Funcția publică - aspecte de drept comparat

Note de curs

Ciclul II - studii superioare de master

Denumirea programului: *Managementul administrației publice*

AUTOR:

Ina ODINOKAIA,
conf.univ.,dr.

Bălți, 2020

Discutat și aprobat
la Ședința Consiliului Facultății
de Drept și Științe sociale,
proces-verbal nr. 4 din 28.10.2020

Discutat și aprobat
la Ședința Catedrei de drept,
proces-verbal nr. 3 din 13.10.2020

Recenzenți:

lect.univ., dr. Ludmila ȚARANU
conf.univ., dr. Elena BÔTNARI
conf.univ.,dr. Vitalie RUSU

Cuvânt introductiv

Materialul didactic *Funcția publică – aspecte de drept comparat* reprezintă un suport pentru ciclul II, studii superioare de master, programul de studii *Managementul administrației publice*, necesitatea căruia a fost condiționată nu numai de asigurarea unității de curs cu suport didactic, dar și de necesitatea de a prezenta masteranzilor într-o formă sintetică subiectele incluse în curriculumul în vederea formării competențelor profesionale, de a le prezenta o structură a materialului studiat, care i-ar determina spre realizarea unor cercetări individuale.

Formarea specialiștilor în domeniul științelor administrative, competitivi pe piața muncii, contribuie la buna guvernare a autorităților publice, iar după cum menționa doctrinarului Mihai Oroveanu „o administrație dotată cu mijloace materiale și financiare de mare valoare, dar încadrată cu funcționari nepregătiți profesional nu-și poate îndeplini sarcinile, irosind zadarnic resursele care i-au fost puse la dispoziție.”

În acest context, suportul de curs are menirea de a scoate în relief particularitățile evoluției carierei funcționarului public, de a analiza regimul conflictului de interese și incompatibilităților în administrația publică, de a analiza condițiile de acces la funcția publică, dezvoltarea carierei funcționarului public, responsabilitățile și răspunderea funcționarilor public etc. la nivel național și de a le contrapune cu bunele practici aplicate în diferite state, precum și la nivelul instituțiilor Uniunii Europene.

Perspectivile de reformare a administrației publice expuse în Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”, studiile de fezabilitate realizate de Cancelaria de Stat în care este expres stipulată necesitatea armonizării legislației în domeniu la standardele europene, scot în evidență importanța studierii unității de curs, iar materialul științifico-didactic reprezintă un prim imbold în vederea realizării de către masteranzi în cadrul cursului a proiectelor de cercetare comparativă a legislației naționale și a legislației altor state, în vederea conturării unor propuneri de îmbunătățire a cadrului normativ.

Autoarea

CUPRINS

Cuvânt introductiv	3
ASPECTE COMPARATIVE PRIVIND REGLEMENTAREA STATUTULUI FUNCȚIEI PUBLICE.....	5
1. Definiția și trăsăturile funcției publice în dreptul intern și dreptul altor state	5
2. Principiile aplicabile funcției publice	8
3. Tipologia funcționarilor publici.....	11
4. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici.....	18
5. Incompatibilitățile și restricțiile impuse funcționarilor publici	21
MODALITĂȚI DE ÎNCADRARE ÎN SERVICIUL PUBLIC ÎN DIVERSE STATE.....	26
1. Condițiile pentru a candida la o funcție publică în lumina reglementărilor interne și a altor state.....	26
2. Funcția publică vacantă și modalitățile de ocupare	28
3. Numirea în funcția publică și perioada de probă a funcționarului public debutant	35
4. Date statistice privind funcțiile publice în Republica Moldova și România	37
DEZVOLTAREA CARIEREI FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN DIVERSE STATE.....	38
1. Noțiunea și corelația între conceptele managementul resurselor umane în serviciul public și dezvoltarea carierei funcționarilor publici.....	38
2. Evaluarea și dezvoltarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici	43
3. Modalități de dezvoltare a carierei funcționarilor publici în lumina legislației autohtone și a altor state.....	52
RĂSPUNDEREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI	61
1. Răspunderea funcționarilor publici: concept, trăsături și clasificare.....	61
2. Răspunderea disciplinară a funcționarilor publici	64
3. Răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarilor publici.....	66
4. Răspunderea contravențională a funcționarului public	68
5. Răspunderea penală a funcționarului public	69
6. Răspunderea funcționarilor publici în diferite state	78

TEMA 1. ASPECTE COMPARATIVE PRIVIND REGLEMENTAREA STATUTULUI FUNCȚIEI PUBLICE

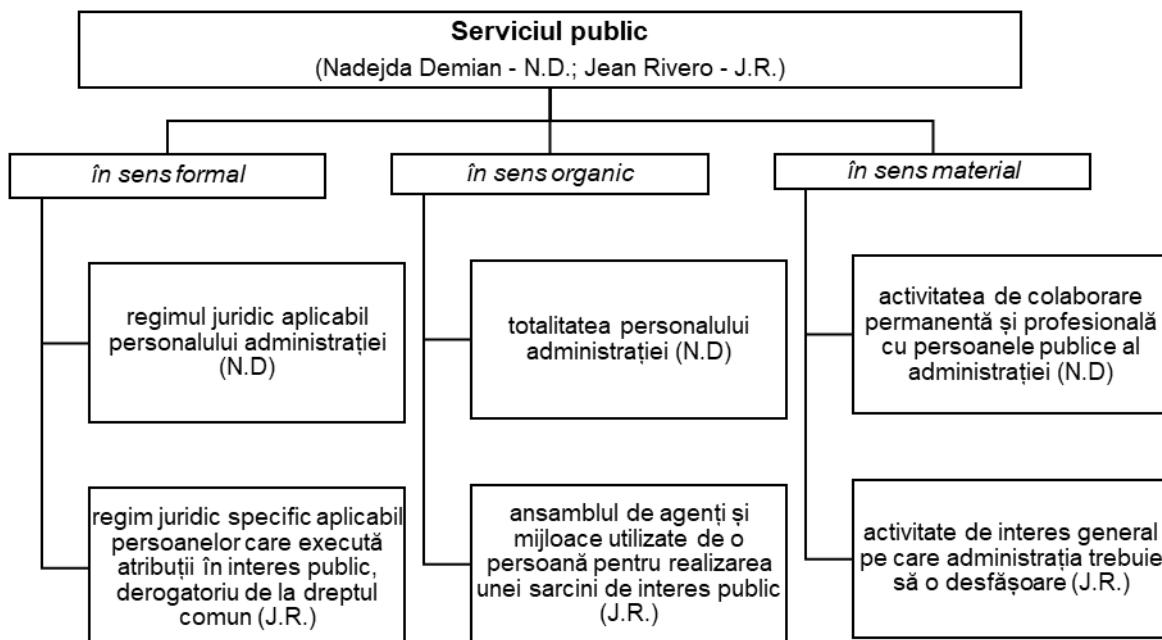
1. Definiția și trăsăturile funcției publice în dreptul intern și dreptul altor state.
2. Principiile aplicabile funcției publice.
3. Tipologia funcționarilor publici.
4. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici.
5. Incompatibilitățile și restricțiile impuse funcționarilor publici.

1. Definiția și trăsăturile funcției publice în dreptul intern și dreptul altor state

În conformitate cu art.2 din Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158 din 04.07.2008 prin autoritate publică prin *autoritate publică* desemnăm „orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”.

Serviciul public reprezintă:

- activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică;¹
- ansamblu de atribuții și obligații stabilite în scopul realizării prerogativelor de putere publică;
- totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității naționale, ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor.²

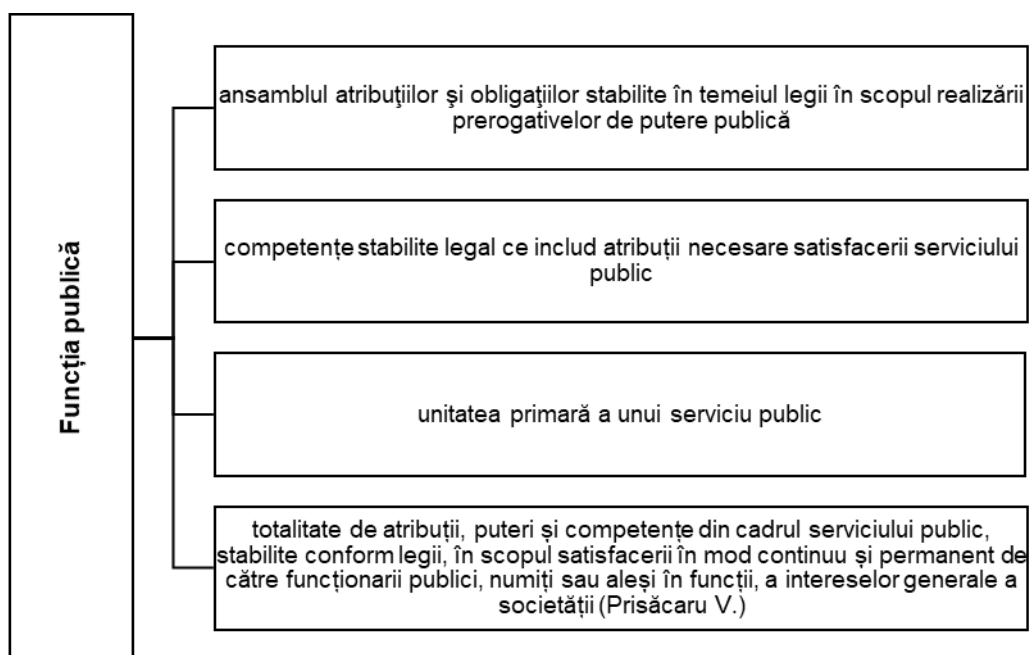


Instituirea unui serviciu public este dictată de necesitatea realizării interesului general al cetățenilor, fiind precedată de următoarele etape de organizare:

¹ Art.2 din Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158 din 04.07.2008

² Art.1 din Legea serviciului public, nr.443 din 04.05.1995 (abrogată). [on-line]
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64225&lang=ro

- a. existența unei nevoi generale de interes public (cerințe sociale), comune unei colectivități recunoscute de stat;
- b. recunoașterea de către oficiali a interesului public și a necesității satisfacerii cerinței sociale;
- c. recunoașterea legitimității serviciului public prin încadrarea sa legală.



Caracteristicile funcțiilor publice:

- creată prin lege sau alte acte normative emise în baza și întru executarea legii;
- sunt titulari de competențe ale puterii publice de atribuții și responsabilități stabilite prin lege;
- caracterul permanent cu o funcționare continuă în scopul satisfacerii unui interes general în mod perpetuu;
- este organizată pentru a satisface interesul general al societății;
- au o anumită specializare și competență determinată de lege;
- nu constituie obiectul unei înțelegeri și nu poate fi instituită prin contract.

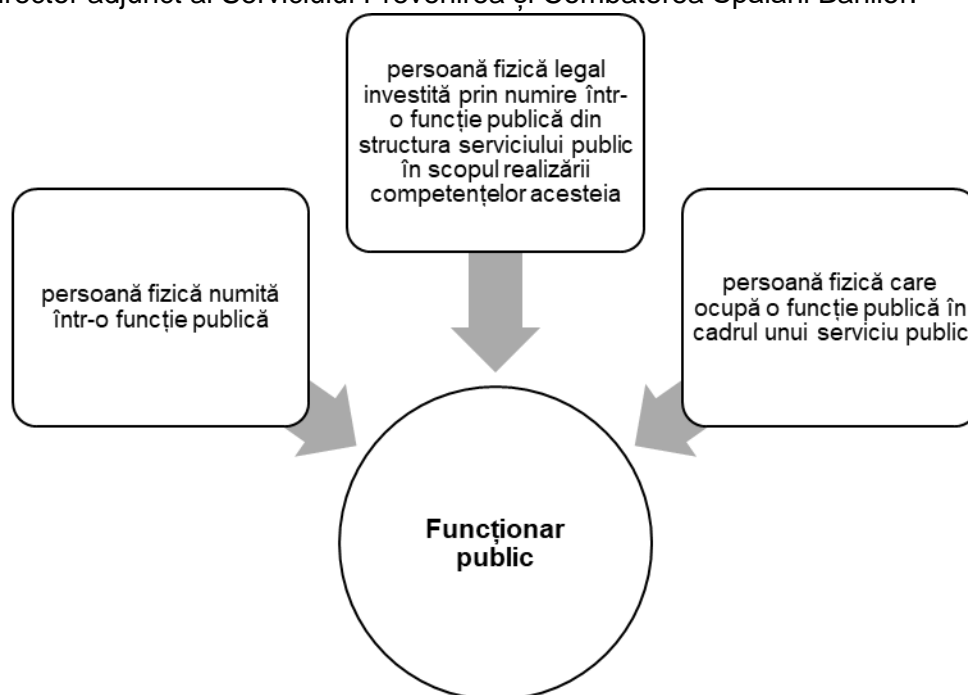
Funcție de demnitate publică - funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii.³

Funcțiile de demnitate publică se instituie în temeiul actelor emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern, iar persoanele care exercită funcții de demnitate publică se numesc *demnitari*.

Conform anexei la *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* sunt *funcții de demnitate publică*: Președinte al Republicii Moldova; Președinte al Parlamentului; Prim-ministru; Vicepreședinte al Parlamentului; Prim-viceprim-ministru; Viceprim-ministru; Președinte al comisiei permanente a Parlamentului; Vicepreședinte al comisiei permanente a Parlamentului; Președinte al fracțiunii parlamentare; Membru al Biroului permanent al Parlamentului; Secretar al comisiei permanente a Parlamentului; Deputat în Parlament; Ministru; Guvernator (Bașcan) al Unității teritoriale autonome Găgăuzia; Președinte al Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia; Vicepreședinte al Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia, Președinte al comisiei permanente a Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia; Prim-vicepreședinte și vicepreședinte al Comitetului

³ Art.2 alin.2 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr.199 din 16.07.2010. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=60951&lang=ro

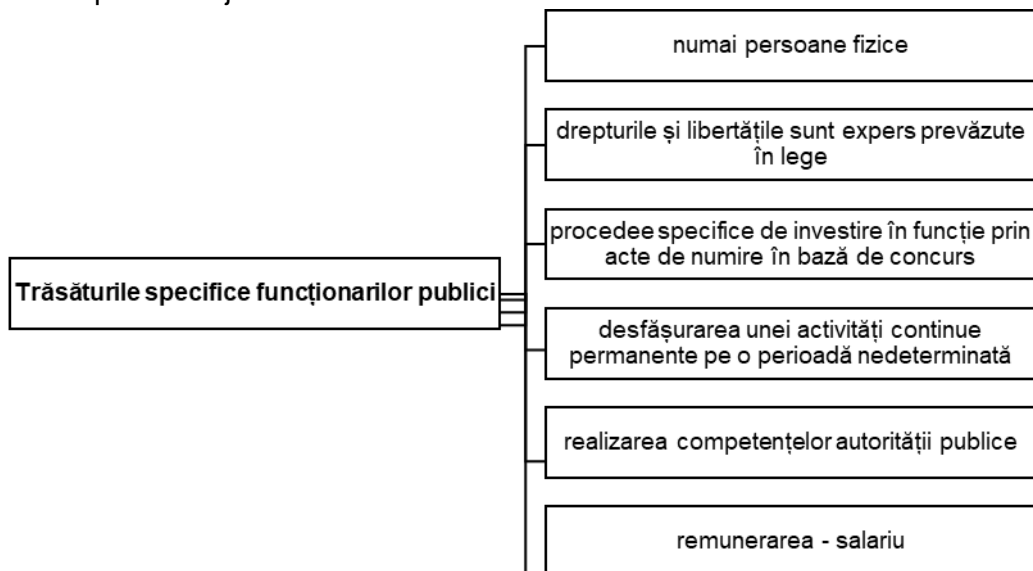
Executiv al Unității teritoriale autonome Găgăuzia; Primar general al municipiului Chișinău, primar, viceprimar, pretor și vicepretor; Președinte, vicepreședinte al raionului; Director general (director) al autorității administrative centrale; Președinte, judecător, judecător asistent al Curții Constituționale; Președinte, membru al Consiliului Superior al Magistraturii cu activitatea de bază în Consiliu, inspector-judecător din Inspekția judiciară; Președinte, vicepreședinte, judecător al Curții Supreme de Justiție; Președinte, vicepreședinte, judecător al curții de apel; Președinte, vicepreședinte, judecător al judecătoriei; Procuror General, adjunct al Procurorului General, procurori de toate nivelurile; Președinte, membru al Consiliului Superior al Procurorilor cu activitatea de bază în Consiliu; Avocat al Poporului, Avocat al Poporului pentru drepturile copilului, adjunct al Avocatului Poporului; Președinte, vicepreședinte, membru al Curții de Conturi; Director, director adjunct al Serviciului de Informații și Securitate; Director, director adjunct al Centrului Național Anticorupție; Președinte, vicepreședinte, secretar al Comisiei Electorale Centrale; Președinte, membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului; Președinte, vicepreședinte, membru al Comisiei Naționale a Pieței Financiare; Președinte, vicepreședinte al Autorității Naționale de Integritate; Președinte al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității; Guvernator, prim-viceguvernator, viceguvernator al Băncii Naționale a Moldovei, membru al Consiliului de supraveghere al Băncii Naționale a Moldovei; Director general, director al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică; Director, director adjunct al Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației; Director general, consilier pentru soluționarea contestațiilor al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor; Președinte, vicepreședinte, membru al Plenului Consiliului Concurenței; Director, director adjunct al Serviciului de Protecție și Pază de Stat; Director, director adjunct al Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal; Director general al Companiei Naționale de Asigurări în Medicină; Director general al Casei Naționale de Asigurări Sociale; Agent guvernamental – reprezentant al Guvernului Republicii Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului; Director, director adjunct al Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor.



În temeiul art.3 din lege activitățile realizate de funcționarul public care implică exercitarea puterii publice sunt:

- elaborarea și coordonarea elaborării documentelor de politici publice;
- elaborarea proiectelor de acte normative și punerea lor în aplicare;

- elaborarea actelor administrative privind aplicarea și executarea legislației pentru realizarea competențelor de putere publică;
- gestionarea resurselor umane în serviciul public;
- planificarea, gestionarea și controlul resurselor financiare publice;
- administrarea fiscală;
- reprezentarea autorității publice în raport cu alte autorități publice; persoane fizice și persoane juridice.



2. Principiile aplicabile funcției publice

Fundamentul unei veritabile reformări a administrației publice este funcționarul public, iar o administrație modernă și eficientă se întemeiază, fără îndoială, pe o resursă umană de calitate, pe un corp de funcționari publici profesionist, capabil să ridice nivelul de performanță instituțională și să satisfacă pe deplin interesele cetățenilor.

Dincolo de alte aspecte importante, fără de care eficiența și profesionalismul corpului de funcționari publici nu pot fi atinse, activitatea acestora trebuie să se bazeze pe anumite reguli de conduită și cerințe etice, specifice profesiei ca formă a eticii sociale.⁴ Întrucât funcționarii publici se află în contact permanent cu cetățenii, acțiunile și comportamentul lor atât în interiorul, cât și în afara instituției trebuie să inspire respectul și încrederea publicului, fiind centrat pe un șir de principii de conduită reglementate în legislația din domeniu.

Referindu-ne la sorgintea termenul *principiu* constatăm că își are originea în grecescul *arhe* desemnând „acțiunea de a conduce.” Latinii au tradus din greaca veche verbul *arhe* cu *principium*, ceea ce înseamnă „început, prim(ar), bază, element fundamental.”

În opinia lui R. Livșiț: „Principiile constituie „sedimentul uscat”, scheletul și conținutul materiei juridice, care este lipsită de concretizări și particularizări,”⁵ iar R. David menționa că „principiile exprimă subordonarea dreptului echității, în măsura în care aceasta este percepută la o anumită etapă istorică.”⁶

Raportând aceste viziuni doctrinare la realitățile specifice domeniului administrativ, în special resursei umane, autorului A. Negoită constată că principiul fundamental care se aplică personalului organelor administrației publice este *legalitatea* funcției, referindu-se la faptul că atribuțiile care formează conținutul funcțiilor în organelle administrației publice reprezintă

⁴ Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova: Ghid metodic. Chișinău: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 2013, p.5.

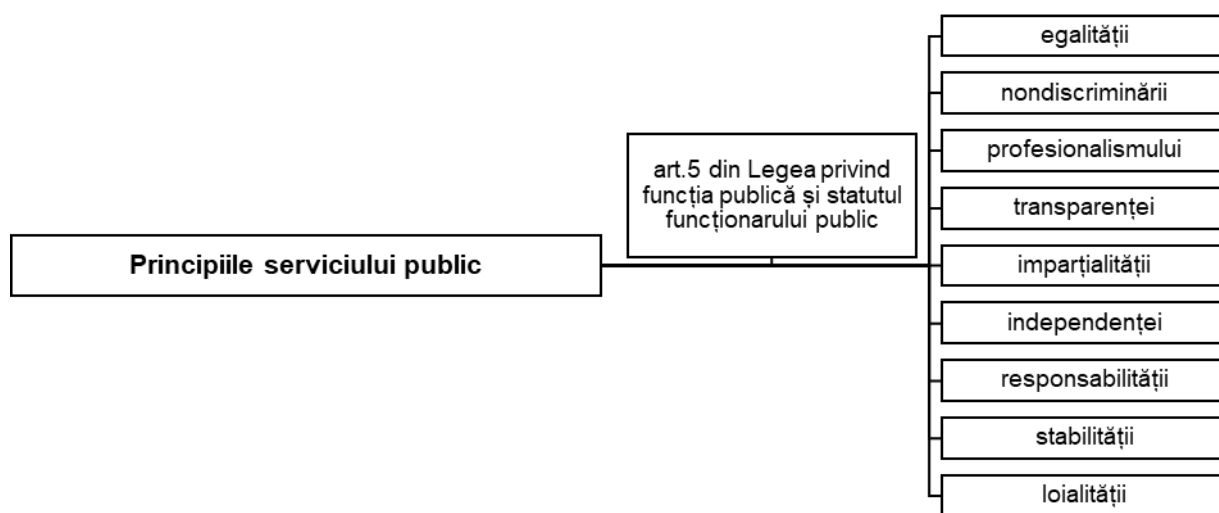
⁵ Лившиц Р.З. Теория права: учебник. Москва: БЕК, 1994, с.195

⁶ Давид Р. Основные правовые системы современности. Москва: Прогресс, 1967, с.145

expresia legii sau a unor acte emise pe baza și în executarea legii, fiind mijloace de realizare a interesului public, urmând a fi examinate prin prisma a două caractere:

- *calitativ*, care trebuie abordat sub aspectul competenței de specializare a organelor administrației publice într-un domeniu, precum și a specializării profesionale a celor caren îndeplinesc diferite funcții în cadrul acestor organe;
- *cantitativ*, referindu-se la numărul de fosturi sau funcții care sunt necesare pentru îndeplinirea sarcinilor în cadrul administrației publice.⁷

Consacrarea legală a principiile fundamentale specifice serviciului public o regăsim în art. 5 din *Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public*, fiind prezentate schematic mai jos.



Analizând legislația română observăm că principiile specifice serviciului public sunt continuitatea, egalitatea, eficiența și eficacitatea, adaptibilitatea.

Conform art.2 din *Codului de conduită a funcționarului public* în exercitarea funcției publice, funcționarul public se călăuzește de următoarele principii:

a. *Legalitatea* – obligația funcționarului public în exercitarea atribuțiilor de serviciu de a acționa în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, legislația în vigoare și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. În cazul când funcționarul public consideră că i se cere sau că este forțat să acționeze ilegal sau în contradicție cu normele de conduită acesta va comunica fapta conducătorilor săi.

b. *Imparțialitatea* - funcționarul public este obligat:

- să ia decizii și să întreprindă acțiuni în mod imparțial, nediscriminatoriu și echitabil, fără a acorda prioritate unor persoane sau grupuri în funcție de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială;
- să aibă un comportament bazat pe respect, exigență, corectitudine și amabilitate în relațiile sale cu publicul, precum și în relațiile cu conducătorii, colegii și subordonații;
- să determine persoanele fizice sau juridice, inclusiv alți funcționari publici, să adopte comportamente ilegale, folosindu-se de poziția sa oficială.

c. *Independența* - apartenența politică a funcționarului public nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile acestuia, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice.

⁷ Negoită A. Drept administrativ și știința administrației. București: Editura ATLAS LEX, 1993, pp.88-90.

În exercitarea funcției publice, funcționarului public îi este *interzis*:

- să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice și a altor organizații social-politice;
- să folosească resursele administrative pentru susținerea concurenților electorali;
- să afișeze, în incinta autorităților publice, însemne sau obiecte inscripționate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora;
- să facă propagandă în favoarea oricărui partid;
- să creeze sau să contribuie la crearea unor subdiviziuni ale partidelor politice în cadrul autorităților publice.

d. *Profesionalismul* - funcționarul public are obligația să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine, fiind responsabil pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu față de conducătorul său nemijlocit, față de conducătorul ierarhic superior și față de autoritatea publică.

e. *Loialitatea* - funcționarul public este obligat să servească cu bună-credință autoritatea publică în care activează, interesele legitime ale cetățenilor și să se abțină de la orice act sau faptă care poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice.⁸

În urma analizei literaturii de specialitate observăm să autorii ne conturează următoarele principii specifice funcției publice:

Unipersonalității – realizarea atribuțiilor de către funcționarul public a atribuțiilor de serviciu, fără delegarea atribuțiilor.

Neutralității politice – excluderea oricărei propagande politice sau discriminării axate pe viziuni politice.

Ierarhiei administrative – subordonarea administrativă conform categoriei funcțiilor.

Participației (competiției deschise) - acordă posibilitate oricărei persoane care întrunește condițiile legale să ocupe funcția publică vacantă, iar în coroborare cu alte principii capătă valențe specifice ocupării funcției publice după merite.

Egalității – analizat de doctrinari prin prisma accesului la funcția publică indiferent de rasă, sex, opinie, precum și prin prisma drepturilor funcționarilor de remunerare egală, avansare, acordare a garanțiilor sociale.

Statutar – reglementarea activității funcționarilor publici prin statut.

Protecției – acordarea garanțiilor speciale (stabilitate, carieră, protecție fizică).

Transparenței - evaluarea activității funcționarilor publici trebuie să fie axată pe metode, procedee și criterii clar formulate și cunoscute de funcționarii publici.

Evaluării activității – axat pe criterii și tehnici clare conforme funcției și comparabile cu standardele de performanță.

V. Didenco, referindu-se la sistemul de dezvoltare profesională a funcționarului public, evidențiază următoarele principii: garantarea dreptului fiecărui funcționar public la dezvoltarea potențialului propriu și elaborarea mecanismelor de dezvoltare profesională continuă; obiectivitate și transparență. T. Negru, indică că ultimele două principii, sunt principii fundamentale referitoare la politica cu privire la cariera funcționarului public.

La nivelul Uniunii Europene în conformitate cu Statutul funcționarilor UE și Codul European al Bunei Conduite Administrative principiile serviciului public de care trebuie să ghideze funcționarii europeni.

Angajamentul față de Uniunea Europeană și cetățenii acesteia - funcționarii publici trebuie să fie conștienți că instituțiile Uniunii există pentru a servi intereselor Uniunii și ale cetățenilor în atingerea obiectivelor Tratatelor. Aceștia trebuie să facă recomandări și să ia decizii numai pentru a servi aceste interese. Funcționarii publici trebuie să-și exercite funcțiile cât mai bine cu putință și trebuie să se străduiască să respecte întotdeauna cele mai înalte standarde

⁸ Art.2-7 din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr.25 din 22.02.2008. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94526&lang=ro

profesionale. Aceștia trebuie să fie conștienți cu privire la funcția lor de încredere publică și să urmărească să fie un bun exemplu pentru ceilalți.

Integritate – funcționarii trebuie fie ghidați de un simț al proprietății și trebuie să se comporte în toate cazurile într-un mod care ar putea fi supus celui mai amănunțit control public. Această obligație nu este considerată ca fiind îndeplinită doar acționând în spiritul legii. Funcționarii publici nu trebuie să-și asume nicio obligație financiară sau de alt tip care i-ar putea influența în exercitarea funcțiilor lor, inclusiv prin acceptarea de cadouri. Aceștia trebuie să declare în mod prompt orice interese private legate de funcțiile lor. Funcționarii publici trebuie să procedeze astfel încât să evite conflictele de interese și apariția acestor conflicte. Aceștia trebuie să ia măsuri rapide pentru a soluționa orice conflict care apare. Această obligație le revine și după ce părăsesc biroul.

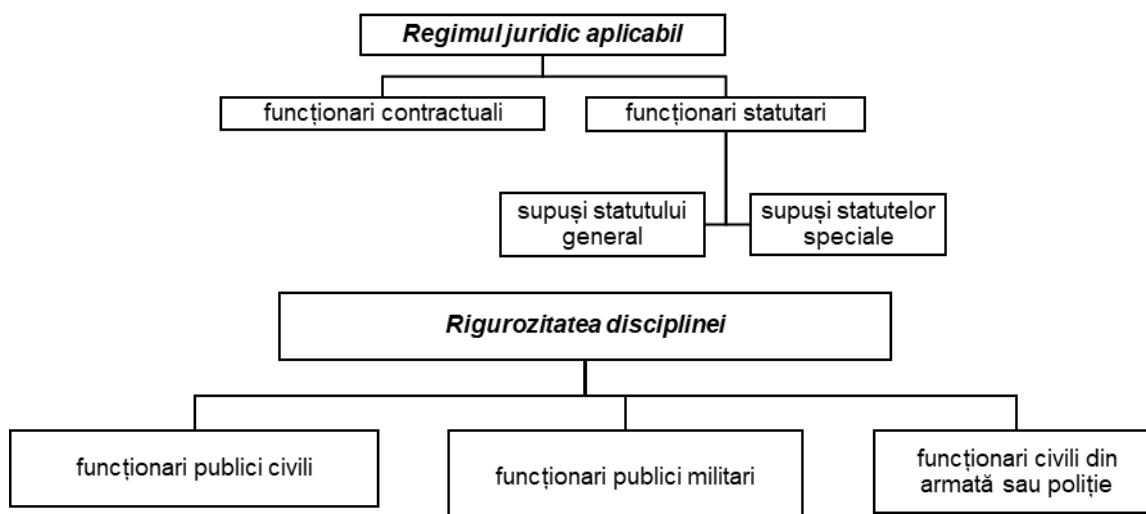
Obiectivitate - funcționarii publici trebuie să fie imparțiali, deschiși față de nou, să țină seama de probe și să fie dispuși să asculte puncte de vedere diferite. Aceștia trebuie să fie capabili să recunoască și să remedieze greșelile. În procedurile care implică evaluări comparative, funcționarii publici trebuie să își bazeze recomandările și deciziile numai în funcție de merite și orice alți factori prevăzuți în mod expres de lege. Funcționarii publici nu trebuie să facă discriminări sau să se lase influențați în comportamentul lor profesional de faptul că simpatizează sau nu o anumită persoană.

Respect față de ceilalți - funcționarii publici trebuie să aibă un comportament respectuos între ei și față de cetățeni. Ei trebuie să fie politicoși, dispuși să ajute, rapizi și cooperanți. Aceștia trebuie să depună eforturi reale pentru a înțelege afirmațiile altora și să se exprime clar, folosind un limbaj accesibil.

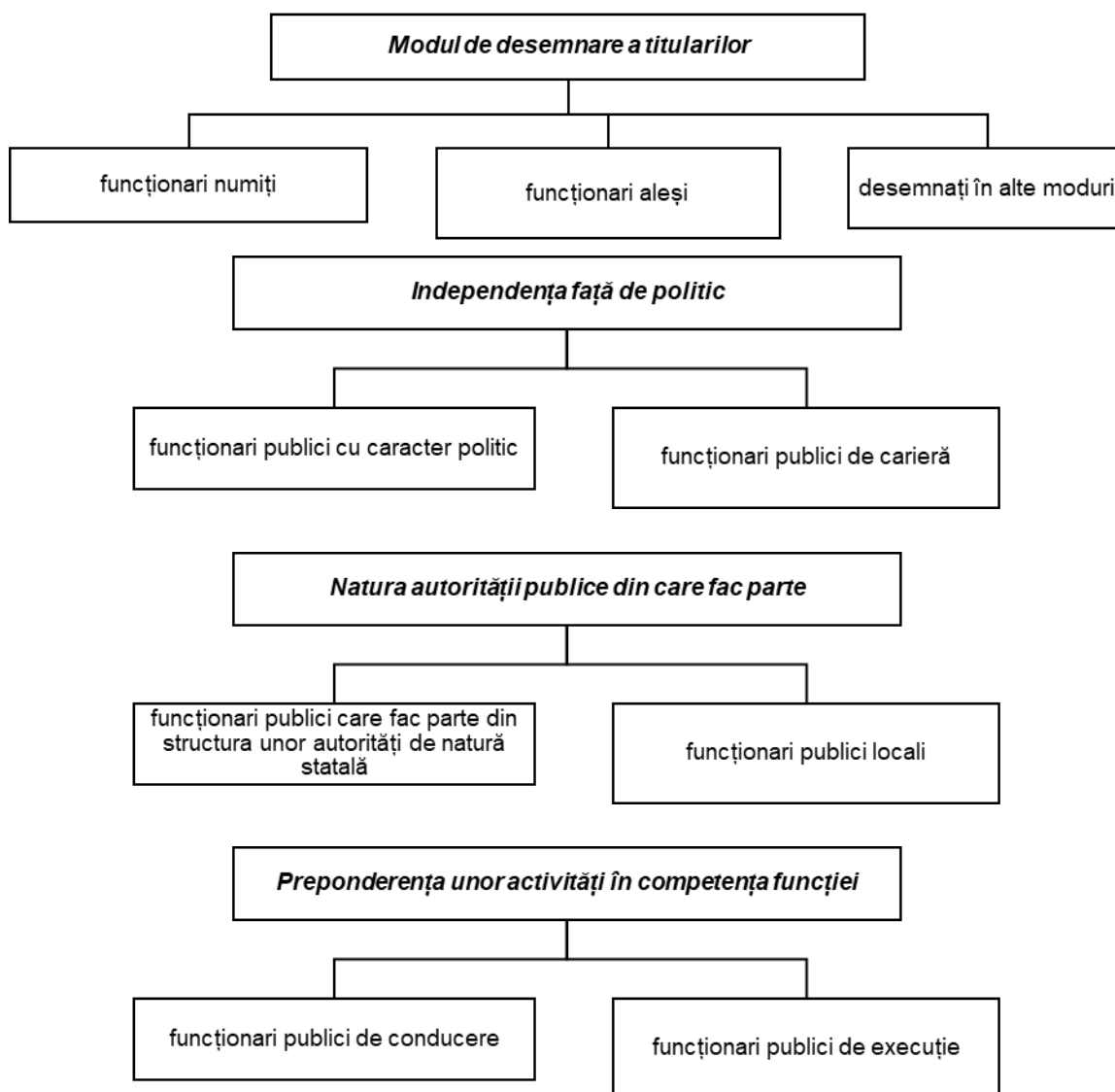
Transparența - funcționarii publici trebuie să fie dispuși să-și explice activitățile și să prezinte motivele acțiunilor lor. Aceștia trebuie să păstreze evidențe adecvate și să accepte controlul public al comportamentului lor, inclusiv în ceea ce privește respectul față de aceste principii ale serviciului public.

3. Tipologia funcționarilor publici

Literatura de specialitate propune diverse criterii de clasificare a funcționarilor publici. Doctrinara română V. Verinaș⁹ propune un șir de criterii de clasificare, prezentate schematic după cum urmează:



⁹ Verinaș V. Statutul funcționarilor publici. București: Nemira, 1998, p.32.



Axându-se pe cercetarea funcției publice din perspectiva managementului funcției publice, A. Androniceanu a conturat un șir de criterii taxonomice de clasificare a funcționarilor publici, după cum urmează:

1. după perioada de timp în care se exercită funcția publică:

- a. *funcționari publici debutanți*, pentru o perioadă de cel puțin 6 luni, dar nu mai mult de 2 ani;
- b. *funcționari publici definitivi*.

2. în raport cu nivelul studiilor necesare, funcționarii publici definitivi se grupează în:

- a. *funcționari publici cu studii superioare de scurtă lungă durată* absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;
- b. *funcționari publici cu studii superioare de scurtă durată* absolvite cu diplomă;
- c. *funcționari publici cu studii medii, liceale sau postliceale* absolvite cu diplomă.

3. după conținutul activităților desfășurate:

- a. *funcționari publici categoria A*, implicați în aplicarea și executarea legilor, elaborarea de studii, control, consiliere, coordonare, conducere, elaborarea de reglementări, luarea deciziilor sau alte activități care necesită cunoștințe superioare de specialitate;
- b. *funcționari publici categoria B*, implicați în activități pentru aplicarea și executarea legilor, studii, îndrumare, elaborarea unor proiecte de reglementări, lucrări pregătitoare pentru luarea deciziilor, unele activități de conducere;

c. *funcționari publici categoria C*, care vizează aplicarea și executarea legilor și altor reglementări, activități de birou sau de control care necesită o cultură general medie și cunoștințe tehnice sau profesionale de nivel mediu.

4. în funcție de clasa în care se încadrează:

- a. funcționari publici de clasa III-a, nivel minim;
- b. funcționari publici de clasa II-a, nivel mediu;
- c. funcționari publici de clasa I-a, nivel maxim.

5. în funcție de gradul în care se încadrează:

- a. funcționari publici de gradul I, nivel minim;
- b. funcționari publici de gradul II, nivel mediu;
- c. funcționari publici de gradul III, nivel maxim.

6. în funcție de natura competențelor decizionale:

- a. funcționari publici de conducere;
- b. funcționari publici de execuție.

7. după poziția pe care se situează funcționarii publici în structura formală:

- a. funcționari publici de nivel superior;
- b. funcționari publici de nivel mediu;
- c. funcționari publici de nivel inferior.

8. după natura postului:

- a. funcții publice de conducere de natură exclusiv administrativă;
- b. funcții publice de conducere de specialitate.

9. în funcție de tipul actului normativ în care sunt menționați:

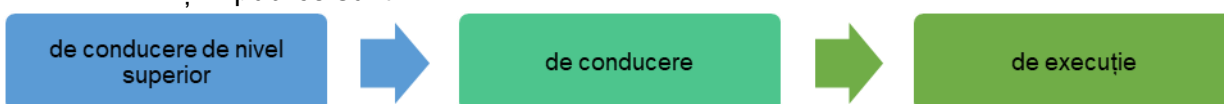
- a. funcționari publici prezentați în statutul funcționarilor publici;
- b. funcționari publici prezentați în statute speciale.

10. în funcție de implicarea funcționarilor publici în proceul decizional:

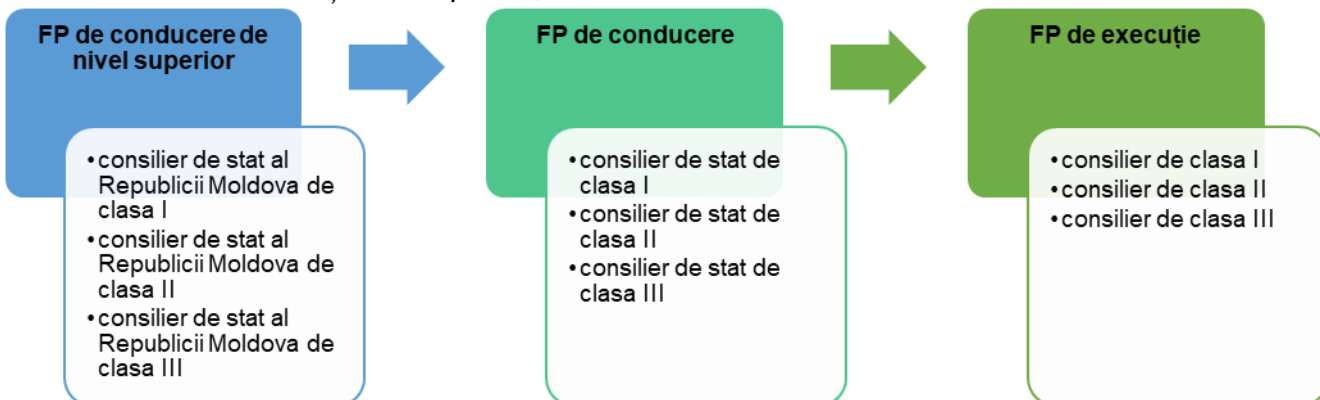
- a. funcționari publici de decizie;
- b. funcționari publici implicați în pregătirea deciziilor administrative;
- c. funcționari publici implicați în aplicarea deciziilor administrative.

Analizând prevederile *Legii privind funcția publică și statutul funcționarului public*, observăm că legiuitorul moldav utilizează trei dintre criteriile indicate anterior:

A. În art.7 alin.1 drept criteriu de clasificare este utilizat *nivelul atribuțiilor titularului*, astfel funcțiile publice sunt:



B. În art.33 alin.1 este combinat criteriul enunțat mai sus cu indicarea *gradului de calificare a funcționarilor publici*, astfel delimităm:



C. În art.31 este aplicat *criteriul temporal de exercitare a funcției publice*, astfel pentru persoana care exercită o funcție publică pentru prima dată – *funcționar public debutant*, se instituie conform alin.4 o probă de 6 luni, la expirarea căreia, în urma evaluării activității profesionale este confirmat sau distituit din funcția publică, în dependență de calificativul obținut.

Pentru a fi încadrat într-o funcție publică candidatul trebuie să întrunească un șir de condiții generale și specifice funcției publice vacanate.

Astfel, în conformitate cu art.27 alin.1 din *Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public* condițiile generale pentru a candida la o funcție publică sunt:

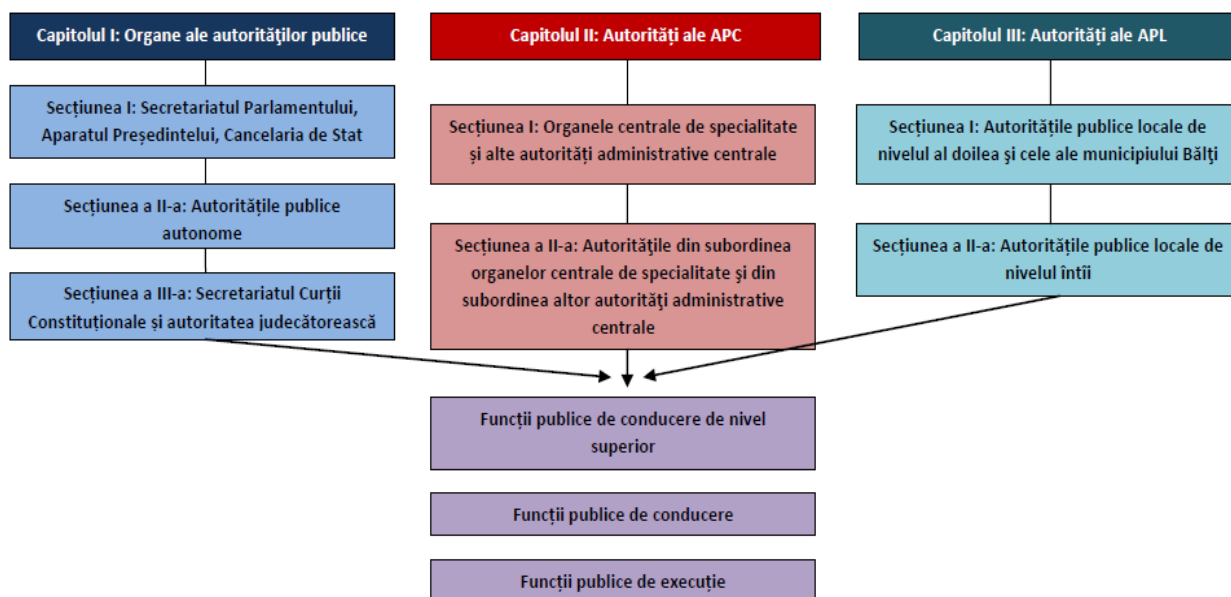
- a. deține cetățenia Republicii Moldova;
- b. posedă limba moldovenească și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege;
- c. are capacitate deplină de exercițiu;
- d. nu a împlinit vârsta de 63 de ani;
- e. este aptă, din punct de vedere al stării sănătății, pentru exercitarea funcției publice, conform certificatului medical eliberat de instituția medicală abilitată, dacă pentru funcția respectivă sunt stabilite cerințe speciale de sănătate;
- f. are studiile necesare prevăzute pentru funcția publică respectivă - observăm că legiutorul la alin.2 indică expres că pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și a funcției de grefier din instanțele judecătorești, în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.
- g. în ultimii 5 ani nu a fost destituită dintr-o funcție publică:
 - în urma unei sancțiuni disciplinare, aplicate în urma evaluării integrității instituționale, precum și pentru săvârșirea unei abateri disciplinare, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare nestinse în modul stabilit;
 - în urma unei sancțiuni disciplinare, aplicate pentru săvârșirea unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave;
 - nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare;
 - nu are antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție.
- h. nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție;
- i. nu are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate.

Pe lângă cerințele generale expuse, candidatul la ocuparea funcției publice trebuie să întrunească și *cerințele specifice minime* expuse în Clasificatorului unic al funcțiilor publice, nr.155 din 21.07.2011,¹¹ modificat în anul 2019,¹² prin care s-a urmărit scopul diferențierii obiective și uniforme a funcțiilor publice existente în serviciul public în raport cu tipul și nivelul de responsabilitate managerială și decizională.

Clasificatorul unic al funcțiilor publice este structurat în trei capitole, după cum urmează în schema de mai jos, unde sunt indicate *condițiile specifice minime necesare* pentru ocuparea acesteia.

¹¹ Legea pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcției publice. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115200&lang=ro

¹² Legea pentru modificarea unor acte legislative, nr.63 din 05.07.2019. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115131&lang=ro



Clasificatorul stabilește clar care funcții publice implică sarcini ce țin exclusiv de: *elaborarea de politici publice* (consultant principal, consultant superior, consultant); *control și inspectare* (inspector, auditor public, controlor-revizor); *implementarea de politici* (specialist principal, specialist superior, specialist).¹³

Funcționarii publici de conducere de nivel superior	Funcționarii publici de conducere
realizează managementul nivelului superior în autoritățile publice, fiind ocupată prin concurs.	organizează, coordonează, îndrumă și controlează activitățile sub autoritatea unui funcționar public ierarhic superior sau a unei persoane ce exercită funcție de demnitate publică.
Categoriile de FPCNS:	Categoriile de FPC:
<p>A. secretar general al Guvernului; secretar general adjunct al Guvernului, secretar general de stat și secretar de stat al ministerului,</p> <p>B. adjunct al conducătorului autorității administrative; conducător și adjunct al conducătorului aparatului autorității publice (Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura Generală, Curtea de Conturi, Centrul Național Anticorupție, Oficiul Avocatului Poporului).</p>	<p>A. conducător și adjunct al conducătorului organului din subordinea ministerelor și altor autorități administrative;</p> <p>B. conducător și adjunct al conducătorului subdiviziunii interne a autorității publice;</p> <p>C. conducător și adjunct al conducătorului serviciului desconcentrat al autorității publice;</p> <p>D. șef și șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat;</p> <p>E. conducător și adjunct al conducătorului serviciului descentralizat, organizat în unitatea administrativ-teritorială și în unitatea teritorială autonomă cu statut special;</p> <p>F. secretar al consiliului satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului), raionului și secretar al preturii;</p> <p>G. șef al secretariatului instanței judecătorești;</p> <p>H. șef adjunct al secretariatului Judecătoriei Chișinău;</p> <p>I. șef al Aparatului Comisiei Electorale Centrale;</p> <p>J. custode principal de fonduri.</p>
Condiții de acces:	Condiții de acces:
Condițiile generale expuse anterior +	Condițiile generale expuse anterior

13 Managementul funcționarilor publici. În: Buletinul informativ al Cancelariei de Stat, nr.11 din 30.11.2010.[on-line] <https://cancelaria.gov.md/ro/content/managementul-funcionarilor-publici-buletin-informativ-noiembrie-2010>

<ul style="list-style-type: none"> - să aibă studii superioare, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă; - să aibă cel puțin 5 ani vechime în specialitatea/profilul funcției publice respective; - să aibă experiență managerială de cel puțin 2 ani 	
<p>Numirea în funcție a funcționarilor publici de conducere de nivel superior, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu se fac de către:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guvern, pentru funcțiile publice specificate la lit.A, în urma deciziei comisiei permanente formate din 7 membri specialiști cu activitate și experiență remarcabilă în administrația publică, desemnată guvernamental. - conducătorii autorităților publice respective, pentru funcțiile publice specificate la lit.B. 	

În corespundere cu instruirea profesională, rezultatele muncii și ale atestării efectuate în modul stabilit de legislație, se realizează succesiv trecerea funcționarului public, inclusiv la rugamintea lui, într-un alt grad de calificare. Gradul de calificare îl conferă autoritatea publică ce a angajat funcționarul, iar conferirea gradului se consemnează în carnetul de muncă al funcționarului

Până la modificările legislative din 2008 prin Legea serviciului public (abrogată), alin. 4 art. 9 se prevedea că pentru trecerea în gradul de calificare imediat superior vechimea în grad trebuia să fie de cel puțin 2 ani, iar conform alin. 5 era reglementat că pentru îndeplinirea unor misiuni de importanță deosebită, funcționarul public putea fi trecut, înainte de termen, în următorul grad de calificare superior sau putea fi trecut în gradul ce îl depășește pe cel anterior.

Este foarte important faptul că gradele de calificare se conferă pe viață și funcționarul public poate fi degradat sau retrogradat numai prin hotărârea judecătorească pentru săvârșirea unor acțiuni ilegale ce prevăd răspundere penală, precum și pentru conferirea gradului de calificare cu încălcarea regulamentului.¹⁴

După modificările legislative din 2008, instituite prin *Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public*, s-a stabilit că gradul de calificare de clasa a III-a se conferă funcționarului public debutant în termen de cel mult 3 zile lucrătoare confirmat în funcția publică, dacă a obținut la evaluarea activității profesionale cel puțin calificativul „satisfăcător”, iar persoanei care anterior a deținut funcție publică, însă nu deține grad de calificare, precum și funcționarului public debutant care anterior a exercitat funcție de demnitate publică, care a activat în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau a activat în calitate de funcționar public cu statut special, dacă au activat în funcțiile respective nu mai puțin de 6 luni, precum și persoana numită în funcție publică de conducere de nivel superior – la numirea lor în funcție.

Conferirea gradului de calificare imediat superior se face dacă funcționarul public a obținut cel puțin calificativul „bine” la 3 evaluări anuale ale performanțelor profesionale sau calificativul „foarte bine” la ultimele 2 evaluări anuale ale performanțelor profesionale.

Prin derogare de la această prevedere, funcționarului public care deține gradul de calificare de clasa III-a i se poate conferi gradul de calificare de clasa I corespunzător categoriei funcției publice deținute în cazul îndeplinirii unor misiuni de importanță deosebită și obținerii calificativului „foarte bine” la ultimele 2 evaluări anuale ale performanțelor profesionale. Aprecierea caracterului deosebit al misiunii este de competența conducătorului autorității publice cu drept de conferire a gradelor de calificare.

¹⁴ Clasificarea funcționarilor publici. [on-line] <https://administrare.info/administra%C8%9Bie-public%C4%83/5472-clasificarea-funcționarilor-publici>

Fiecărui grad de calificare îi corespunde un anumit spor la salariu, calculat din data conferirii acestuia. Funcționarul public își păstrează gradul de calificare deținut în cazul promovării în cadrul aceleiași categorii de funcții publice, avansării ntrepte de salarizare, transferului, detașării, interimatului unei funcții publice de conducere, reangajării în serviciul public.

În cazul numirii într-o funcție publică de categorie superioară, funcționarului public i se conferă gradul de calificare inferior corespunzător categoriei funcției publice în care a fost numit.

Gradul de calificare se conferă de către persoana/organul care are competența legală de numire în funcție a funcționarului public, printr-un act administrativ. Gradul de calificare se consemnează în carnetul de muncă al funcționarului public, iar copia actului administrativ prin care s-a conferit gradul de calificare se păstrează în dosarul personal al acestuia.

Funcționarului public i se poate retrage gradul de calificare, prin hotărâre judecătorească definitivă, pentru săvârșirea unor acțiuni ilegale ce prevăd răspundere penală, precum și în cazul când gradul de calificare a fost conferit cu încălcarea legislației.

Funcțiile publice se instituie în temeiul actelor Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și ale altor autorități publice, emise în limitele competenței lor, stabilite de Constituție și de alte legi.

În raport cu complexitatea și natura sarcinilor, cu nivelul de importanță și responsabilitate, fiecare categorie de funcții publice se împarte în grupuri, specificate în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, nr.155 din 21.07.2011,¹⁵ modificat în anul 2019.¹⁶

În România, prin capitolul II, art.7-16 din Legea Statutul funcționarilor publici, nr. 188/1999¹⁷, funcțiile publice se clasifică după cum urmează:

- a. funcții publice *generale* (atribuții și responsabilități cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice) și funcții publice *specifice* (atribuții și responsabilități cu caracter specific);
- b. funcții publice din *clasa I* (studii universitare de licență absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă), funcții publice din *clasa a II-a* (studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă), funcții publice din *clasa a III-a* (studii liceale, respectiv studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat);
- c. funcții publice *de stat* (stabilite și avizate în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome), funcții publice *teritoriale* (stabilite și avizate în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale) și funcții publice *locale* (stabilite și avizate în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora);
- d. funcții publice corespunzătoare categoriei *înaltilor funcționari publici*; funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici *de conducere*; funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici *de execuție*.

În Federația Rusă statutul funcționarilor publici este reglementat de *Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»*, № 79-ФЗ от 27.07.2004, în care la art.9 este realizată clasificarea legislativă a funcționarilor publici.¹⁸

¹⁵ Legea pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcției publice. [on-line]

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115200&lang=ro

¹⁶ Legea pentru modificarea unor acte legislative, nr.63 din 05.07.2019. [on-line]

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115131&lang=ro

¹⁷ Legea Statutul funcționarilor publici, nr. 188/1999, actualizată prin Legea 156/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999. [on-line] <http://sindicatmts.ro/wp-content/uploads/2019/01/Lege-nr.188-1999-Statutul-func%C8%9Bionarilor-publici-reactualizat-2019.pdf>

Astfel observăm că funcțiile publice sunt divizate pe categorii și grupe - alin.1, fiind conform alin.2 de următoarele categorii: conducători, asistenți (consilieri), specialiști, specialiști tehnici.

Funcțiile publice din cadrul serviciilor publice conform alin.3 se împart în următoarele grupe: funcții de conducere de nivel superior, funcții de conducere principale; funcții de conducere; funcții de execuție superioare; funcții de execuție inferioare (tehnice).

4. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici

O perioadă îndelungată, funcționarii au fost supuși unor regimuri restrictive, fapt rezultat din specificul misiunii lor de a servi statului. Actualmente, acest specific este în atenuare progresivă, remarcându-se o tendință evidentă de a șterge diferența dintre funcționari și restul cetățenilor.

După cum funcționarii publici au obligații față de serviciul public, la fel ei au și drepturi respective. În conformitate cu capitolul IV, art.14-24 din *Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public*, legiuitorul național a stabilit drepturile generale și speciale ale funcționarului public.

Drepturile și obligațiile funcționarilor publici se divizează în două categorii: drepturi și obligațiuni *cu caracter general* pe care le au toți funcționarii publici; drepturi și obligațiuni *speciale*, pe care le au numai anumite categorii de funcționari publici.

Drepturile cu caracter general ale funcționarului public sunt expuse în art.14, printre care enumerăm:

- A. examinarea problemelor și luarea decizilor în limitele competențelor;
- B. solicitarea și primirea informațiilor necesare de la alte autorități publice, persoane fizice și juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma lor juridică de organizare;
- C. cunoașterea drepturilor și atribuțiilor stipulate în fișa postului;
- D. beneficierea de condiții normale de muncă și igienă de natură să-i ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică, precum și de un salariu corespunzător complexității atribuțiilor funcției;
- E. adresarea către Guvern privind cazurile cu privire la încălcarea legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public.

EXCEPȚIE: conducătorii și adjuncții conducătorului aparatului autorității publice (Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura Generală, Curtea de Conturi, Centrul Național Anticorupție, Oficiul Avocatului Poporului) sunt în drept să se adreseze conducătorilor autorităților publice respective.

- F. stabilitatea în funcția publică deținută, precum și de dreptul de a fi promovat într-o funcție publică superioară;
- G. egalitate de șanse și de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrare în funcția publică, la procesul de dezvoltare profesională continuă și la promovarea în funcție.

În categoria **drepturilor speciale** ale funcționarilor publici se includ următoarele:

- A. dreptul la opinie oficială și personală, excepție fiind opiniile fiind preferințele politice (art.15);
- B. apartenența la partid politic și la alte organizații social-politice (art.16);
- C. întemeierea și afilierea în sindicate și alte organizații care au drept scop reprezentarea și protejarea intereselor profesionale (art.17);

¹⁸ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», № 79-ФЗ от 27.07.2004. [on-line] https://legalacts.ru/doc/79_FZ-o-gosudarstvennoj-grazhdanskoj-sluzhbe/

D. accesul la informația de ordin personal (art.18):

- dreptul la acces liber la dosarul său personal și la datele personale incluse în registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici;
- la cererea scrisă sau verbală a funcționarului public, autoritatea publică eliberează gratuit copii de pe actele existente în dosarul său personal, precum și documente care să ateste activitatea desfășurată, vechimea totală în muncă și în funcția publică, alte date necesare;
- informarea cu privire la toate deciziile care îl vizează în mod direct.

E. timpul de muncă (art.19):

- *normat* – 8 ore/zi=40 ore/ săptămână, iar în temeiul actului administrativ emis de conducătorul autorității publice durata zilei de muncă din ajunul zilelor de sărbătoare nelucrătoare se reduce cu cel puțin o oră pentru toți funcționarii publici, cu excepția celor cărora li s-a stabilit o durată redusă a timpului de muncă sau ziua de muncă parțială.
- *peste program*, în baza dispoziției conducătorului, în zile nelucrătoare și/sau în zilele de repaus – 120ore/ anual. EXCEPȚIE: cu acordul reprezentanților funcționarilor publici, maxim 240 de ore / anual.

***Nu se admite atragerea la lucru peste durata timpului de muncă a femeilor gravide, a femeilor aflate în concediul postnatal, a femeilor care au copii în vîrstă de pînă la 3 ani, precum și a persoanelor cărora o astfel de activitate le este contraindicată conform certificatului medical, eliberat în modul stabilit.

F. protecție juridică în exercițiului funcției a funcționarului public și a membrilor familiei împotriva amenințărilor, violențelor, faptelor de ultraj (art.20 alin.1);

G. dreptul la despăgubiri din partea autorității publice în situația în care acesta a suferit un prejudiciu material și/sau moral în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu (art.20 alin.2);

H. dreptul la grevă (art.21), fiindu-i interzis să participe la grevele care dereglează funcționarea autorității publice de a cărei activitate depinde asigurarea societății cu bunuri și servicii de importanță vitală.

În secțiunea 2-a, capitolul IV sunt indicate **obligățiile funcționarilor publici**, printre care enumerăm:

- A. respectarea Constituției, legislației în vigoare, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a normele de conduită profesională și regulamentelor interne;
- B. respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor;
- C. loialitatea față de autoritatea publică în care activează;
- D. îndeplinirea cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu;
- E. păstrarea secretului de stat și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția informațiilor considerate de interes public;
- F. respectarea normelor de integritate profesională;
- G. prezentarea declarația de avere și interese personale;
- H. încurajarea propunerile și inițiativele motivate ale personalului din subordine în vederea îmbunătățirii activității autorității publice în care își desfășoară activitatea;
- I. conformarea dispozițiilor (ordinelor, poruncilor, indicațiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția publică.

Excepție: Funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător, informând conducătorului ierarhic superior, dacă le

consideră ilegale (contrare legislației, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească.)

Obligațiunile funcționarilor publici în România. Funcționarii publici au obligația să își îndeplinească cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea îndatoririle de serviciu și să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici.

De asemenea funcționarii publici de conducere sunt obligați să sprijine propunerile și inițiativele motivate ale personalului din subordine, în vederea îmbunătățirii activității autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și a calității serviciilor publice oferite cetățenilor. Funcționarii publici au îndatorirea de a respecta normele de conduită profesională și civică prevăzute de lege.

Le este interzis funcționarilor publici să ocupe funcții de conducere în structurile sau organele de conducere, alese sau numite, ale partidelor politice, definite conform statutului acestora, ale organizațiilor cărora le este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice sau ale fundațiilor ori asociațiilor care funcționează pe lângă partidele politice. În alți funcționari publici le este interzis să facă parte din partide politice, organizații cărora le este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice sau din fundațiile ori asociațiile care funcționează pe lângă partidele politice.

Funcționarii publici au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice.

Funcționarii publici răspund, potrivit legii, de îndeplinirea atribuțiilor ce le revin din funcția publică pe care o dețin, precum și a atribuțiilor ce le sunt delegate. Este obligat să se conformeze dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici. Are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale. Dacă cel care a emis dispoziția o formulează în scris, funcționarul public este obligat să o execute, cu excepția cazului în care aceasta este vădit ilegală. Funcționarul public are obligațiunea să aducă la cunoștință superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziția astfel de situații, să păstreze secretul de stat, secretul de serviciu, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în exercitarea funcției publice, în condițiile legii, cu excepția informațiilor de interes public.

Este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje. La numirea într-o funcție publică, precum și la încetarea raportului de serviciu, funcționarii publici sunt obligați să prezinte, în condițiile legii, conducătorului autorității sau instituției publice declarația de avere. Declarația de avere se actualizează anual, potrivit legii. Funcționarii publici au obligația de a rezolva, în termenele stabilite de către superiorii ierarhici, lucrările repartizate. Funcționarilor publici le este interzis să primească direct cereri a căror rezolvare intră în competența lor sau să discute direct cu petenții, cu excepția celor cărora le sunt stabilite asemenea atribuții, precum și să intervină pentru soluționarea acestor cereri.

Funcționarii publici au obligația să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, stabilite potrivit legii.¹⁹

În Federația Rusă drepturile și obligațiile funcționarilor publici sunt reglementate prin art.14-15 din *Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»*, № 79-ФЗ от 27.07.2004.²⁰

¹⁹ Titlul III. Reglementări privind funcția publică și funcționarii publici. [on-line] <https://lege5.ro/Gratuit/hezdgobv/reglementari-privind-functia-publica-si-functionarii-publici-lege-161-2003?dp=giztimzvhe2de>

²⁰ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», № 79-ФЗ от 27.07.2004. [on-line] https://legalacts.ru/doc/79_FZ-o-gosudarstvennoj-grazhdanskoj-sluzhbe/

Observăm că în categoria de drepturi și obligații stabilite funcționarilor publici ruși se regăsesc aceleași drepturi care sunt enumerate expres în legea moldavă, însă se regăsesc reglementate expres: dreptul la remunerarea muncii (art.14 alin.1, pct.4), dreptul la inițierea anchetei de serviciu (art.14 alin.1, pct.14), dreptul de a exercita, cu anunțarea prealabilă a conducătorului, a unei alte munci, dacă nu creează conflict de interese cu serviciul public, fără a fi specificat tipul activității (art.14 alin.2). În categoria obligații, observăm că legiuitorul rus a stabilit și obligația de menținere a nivelului de calificare (art.15 alin.1 pct.6); obligația de păstrare a patrimoniului de stat – răspunderea materială (art.15 alin.1 pct.8), obligația de a prezenta la solicitare informații despre sine și familia sa, inclusiv declarațiile de avere (art.15 alin.1 pct.9), obligația de a anunța serviciul public privind renunțarea sau dobândirea unei altei cetățenii decât cea a Federației Ruse (art.15 alin.1 pct.10), obligația de a trece înregistrarea dactilografică la încadrarea în serviciul public (art.15 alin.5).

5. Incompatibilitățile și restricțiile impuse funcționarilor publici

În ultimii ani, procesul de integrare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană a reprezentat o prioritate națională la nivel economic, social, politic, administrativ, etc. În acest context, implementarea standardelor europene în domeniile menționate, sunt cerințe importante pentru realizarea obiectivelor propuse. Problema situațiilor de conflict și a regimului de incompatibilități este o piatră de încercare pentru administrația publică locală. Așteptările cetățenilor privind conduita corectă pe care oficialul public trebuie să o aibă, în contextul problematicii examinate, sunt foarte mari.

Spre deosebire de „conflictul de interese”, situațiile de „incompatibilitate”, în exercitarea funcțiilor de demnitate publică și funcțiilor publice nu sunt determinate generic, ci nominal. De regulă, fiecare poziție de demnitar public sau de funcționar public este reglementată în mod specific, pentru fiecare caz în parte fiind stabilite toate celelalte funcții și calități pe care oficialul nu le poate deține concomitent cu funcția publică respectivă.

Dacă în cazul „conflictului de interese”, oficialii au obligația, în principal, de a se abține de la realizarea unui act sau participarea în luarea unei decizii care este sau poate fi influențată de interesul personal al acestora, în cazul „incompatibilităților”, legea instituie o interdicție necondiționată de a deține o anumită poziție publică concomitent cu o alta, publică sau privată. Drept exemple de incompatibilitate, potrivit actualelor reglementări din legislația națională, sunt: mandatul alesului local este incompatibil cu poziția de funcționar public în cadrul oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, iar președintele și vicepreședintele raionului nu au dreptul să dețină sau să cumuleze o altă funcție, prin contract sau acord, în întreprinderi străine sau întreprinderi și organizații mixte, în întreprinderi, instituții și organizații cu orice formă de organizare juridică.

Potrivit datelor Direcției investigații generale a Procuraturii Generale a Republicii Moldova, în timpul controalelor a fost scos la iveală un număr enorm de cazuri de incompatibilități pentru funcțiile publice, când conducătorii administrației locale ocupau concomitent alte funcții și desfășurau alte activități, inclusiv dețineau funcții în organele de conducere ale structurilor comerciale.

În condițiile în care ponderea transferurilor în veniturile BUAT din Republica Moldova este în medie de cel puțin 60% (dacă luăm în considerare ambele nivele ale APL; iar pentru APL I în unele cazuri depășește 95%), competențele proprii ale APL nu ajung să fie exercitate din cauza insuficienței mijloacelor financiare; procesul bugetar este unul indicativ de sus în jos; competențele delegate nu sunt întotdeauna acoperite pe deplin cu finanțe, iar respectarea acestei prevederi legislative este imposibilă. În plus, nici în LFPL, nici în Legea privind administrația publică locală conceptul de „autonomie financiară locală” nu este definit.

Prin urmare, lipsa unui potențial financiar suficient, dar și a perspectivei de a funcționa în condiții de autonomie financiară, condiționează dependența puternică și „umiltoare” a APL față

de nivelurile bugetare superioare. În consecință, pe de o parte, sunt necesare eforturi din partea APL dependente de a „căuta și găsi” la autoritățile bugetare superioare protecție și susținere „financiară” pe căi mai puțin oneste. Pe de altă parte, apar atitudini subiective cu un caracter „stimulativ” din partea ultimelor față de APL, care fac parte din interesele lor personale și/ sau de grup (de partid), celelalte APL fiind, în cel mai bun caz, desconsiderate.

Lacunele care există în acest domeniu modelează comportamentul actorilor implicați, în mod special a celor din APL de nivelul II și APL de nivelul I. Astfel, pentru a obține anumite beneficii și avantaje, nu neapărat personale, în favoarea raionului ori comunității ce o reprezintă, sunt necesare conexiuni puternice pe linie de partid ori relații personale deosebite cu decidenții politici. Să nu uităm că obținerea anumitor funcții ori poziții în APL de nivelul II ori APL de nivelul I se face, de cele mai multe ori, în dependență de apartenența partinică și relațiile cu liderii de partid.

Se creează percepția generală că procesul de descentralizare și desconcentrare nu este atât de important comparativ cu afilierea politică și relațiile cu elita politică. Din acest moment încep toate problemele care se referă la conflictele de interese, cum ar fi repartizarea ori achiziționarea anumitor bunuri materiale, în care liderii locali țin cont de interesele partidului ori de relațiile de prietenie și rudenie. Similar, incompatibilitățile de genul „primar și consilier local” sau „președinte și consilier raional”, în unitățile administrativ-teritoriale rămân „neobservate” de responsabili tot din cauza anumitor considerente de partid, ori datorită relațiilor neformale și conexiunilor de amicitie care, evident, „nu pot fi anulate” de legislația în vigoare. Astfel, lipsa descentralizării și desconcentrării face ca aleșii locali și funcționarii publici să devină responsabili, în primul rând, în fața partidului și liderilor de partid care promovează respectiva candidatură și mai puțin în fațacetețeanului.

O problemă deosebită care privește alesul local sau funcționarul public pe parcursul exercitării atribuțiilor sale se referă la apariția incompatibilității și a conflictului de interese. În studiul realizat de IDIS „Viitorul”,²¹ se propune ca pentru o reglementare eficientă a acestor probleme, legislația Republicii Moldova să fie, în primul rând, coerentă, să nu lase loc de interpretări și excepții, dar și să țină cont de reglementările europene în domeniu, mai ales în contextul în care în UE există definiții complexe ale „conflictului de interese” și „regimul de incompatibilități”. În același timp, se cere și o voință politică pentru a ajunge la rezultatele necesare reformării autentice a funcționării actului administrativ, inclusiv la nivel local.

Necesitatea studierii fenomenului conflictului de interese și al regimului de incompatibilități este determinat, cel puțin, de următoarele aspecte: standarde de etică și integritate scăzute; practicile și politicile privind integritatea în funcția publică nu sunt revizuite periodic după cum se procedează la nivel european; legislația națională privind conflictul de interese este definit în linii generale, fără a se face o identificare a situațiilor în care conflictul de interese și incompatibilităților este în mod clar o situație inacceptabilă pentru instituțiile și autoritățile publice, fiind mai puțin restrictiv față de majoritatea statelor post-socialiste integrate în UE; componentele de monitorizare și control ale respectării prevederilor legale privind conflictul de interese și incompatibilitățile sunt slab reprezentate în sistem; nivelul scăzut al salariilor din cadrul instituțiilor și autorităților publice; lipsește mecanismul de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită a funcționarilor publici; dezvoltarea unor mecanisme de abordare și soluționare a conflictului de interese la toate nivelurile.

Pornind de la aceste argumente, în studiul dat, s-a realizat analiza evoluției conceptului de conflict de interese și incompatibilități în Republica Moldova, și au fost identificate principalele tipuri prin care se distinge „conflictul de interese” astăzi în Republica Moldova, formele de manifestare ale conflictului de interese, identificarea potențialelor surse din care provin situațiile de conflict de interese.

²¹ Chiriac L., Secrieru A., Mocanu V., Gladchi Gh. Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova. [on-line] http://www.viitorul.org/files/library/3966306_md_studiu_final_1_0.pdf

Cercetarea în cadrul prezentului studiu s-a realizat în baza obiectivului general, care s-a axat pe următoarele dimensiuni:

- a) studierea relațiilor generatoare de conflicte de interese la nivelul instituțiilor administrației publice locale și a regimului de incompatibilități în cadrul serviciului public prin analiza și reconsiderarea cadrului legal și instituțional al Republicii Moldova privind gestionarea conflictului de interese și a regimului de incompatibilități în serviciul public la nivelul administrației publice locale;
- b) formularea recomandărilor ce țin de cadrul conceptual, regulator și de politici pentru gestionarea eficientă a situațiilor de conflict de interese și incompatibilități în serviciul public la nivelul administrației publice locale.

Conflictul de interese reprezintă un subiect complex, ce reflectă problemele structurale ale oricărei societăți cu democrație slab dezvoltată. Acesta este legat de mai multe aspecte, inclusiv socio-culturale, politice și administrative. În cazul în care oficialilor publici le lipsește imunitatea etică în consolidarea sistemelor de valori și culturale, atunci ei pierd conștiința de a proteja interesul public. Abuzurile de putere politică și administrativă în interes propriu, indiferent dacă acesta presupune un interes individual, de grup sau partid, dăunează organizațiilor din sectorul public și privat, publicului larg și societății în general. Acestea, de asemenea, distrug oportunitățile viitoare pentru dezvoltarea socio-economică durabilă.

Conform literaturii de specialitate, deosebim trei tipuri de conflict de interese ale funcționarului public:

- *real* - un funcționar public este în poziția de a fi influențat de interesele lui private atunci când își exercită competențele;
- *aparent* - un funcționar public este în poziția în care se pare că interesele lui ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea sarcinilor deși, în realitate situația poate să nu fie așa;
- *potențial* - un funcționar public este într-o poziție în care acesta poate fi influențat în viitor de interesele lui private atunci când își îndeplinește competențele.

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române²², cuvântul „incompatibilitate” are mai multe semnificații, inclusiv:

1. faptul de a fi incompatibil; nepotrivire, necompatibilitate;
2. interdicere (prevăzută de lege) de a cumula două funcții, două atribuții care, prin caracterul lor, sunt contradictorii. Semnificația cuvântului de incompatibilitate care constă în interdicerea (prevăzută de lege) de a cumula două funcții care, prin caracterul lor, sunt contradictorii, este luată drept bază în multiplele definiții ale incompatibilității privind funcționarii și demnitarii publici.

Unii autori definesc incompatibilitatea privind funcționarii publici drept interdicere (prevăzută de lege) de a cumula două funcții publice în vederea asigurării independenței de acțiune a persoanei ce ocupă funcția publică, precum și ocrotirii probității profesionale și morale a acesteia²³.

Alți autori, în definițiile propuse nu specifică care anume alte funcții sau posturi sunt incompatibile cu funcția publică exercitată. Astfel, prin incompatibilitate se înțelege imposibilitate legală ca un funcționar public să exercite anumite funcții, mandate sau profesii. Incompatibilitatea este determinată fie de aplicarea principiului separației puterilor de stat, fie de rațiuni ce privesc o anumită funcție²⁴.

În conformitate cu art.15, pct.1 din Codul-model de conduită pentru funcționarii publici²⁵, funcționarul public nu are dreptul să se ocupe de nici o activitate sau tranzacție și nici să ocupe

²² DEX on-line, <https://dexonline.ro/definitie/incompatibilitate>

²³ Incompatibilitatea – instrument juridic de protecție a funcției publice și de demnitate public: studio analitic. Autoritatea Națională de Integritate, p.15. [on-line] <http://ani.md/>

²⁴ Ibidem, p.16

²⁵ Anexă la Recomandarea nr.R(2000) 10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din 11.05.2000

vreun post sau funcție, remunerată sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcțiilor sale publice sau care aduce prejudiciu acestora. Prin urmare, calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție și activitate desfășurată, remunerată sau nu, care contravine bunei exercitări a funcțiilor sale publice sau care aduc prejudiciu acestora. Există definiții ale incompatibilității care precizează doar actele legislative prin care sunt reglementate incompatibilitățile privind funcțiile publice.

Stricto sensu noțiunea incompatibilității așa cum o definește și cadrul normativ al Republicii Moldova, reflectă o situație în care persoana pe lângă funcția publică sau de demnitate publică deține/ exercită simultan o altă calitate sau activitate. Noțiunea legală a incompatibilității se referă la un cerc relativ îngust de persoane or, aceștia obligatoriu trebuie să dețină calitatea de subiect al declarării averii și intereselor personale așa cum este prevăzut la art.3 alin.(1) din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale²⁶.

Mai mult decât atât, potrivit prevederilor aceleiași legi, toate categoriile de subiecți ai declarării sunt incluse în Registrul electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale, care este ținut de către Autoritatea Națională de Integritate. Necesitatea reglementării exprese a regimului juridic al incompatibilităților derivă din principiul fundamental al separației puterilor în stat, consacrat în Constituția Republicii Moldova.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 6 din legea supremă, „În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.” Reieșind din prevederile normei constituționale, toate ramurile puterii de stat trebuie să-și desfășoare activitatea în strictă concordanță cu rigorile constituționale astfel încât niciun reprezentat al unei puteri să nu comită imixtiuni sau să nu-și aroge atribuțiile altei puteri decât a aceleia pe care o reprezintă.

Astfel, Legea nr.16 din 15.02.2008, cu privire la conflictul de interese, în art.19 definește incompatibilitățile privind funcțiile publice drept cele stabilite prin Constituția Republicii Moldova, prin legile ce reglementează activitatea autorităților publice în care persoanele ce dețin funcții de demnitate publică sau funcții publice își desfășoară activitatea, prin legislația în domeniul serviciului public, prin legile privind statutul alesului local, privind administrația publică locală, privind combaterea corupției și protecționismului, precum și prin alte legi.

Dacă să analizăm sib aspect comparativ restricțiile și incompatibilitățile impuse de legislația națională, cu a altor state, observăm că o definiție similară, după caracter și conținut este stipulată și în art.80 din Legea României nr.161 din 19.04.2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitare demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, iar art. 17 din *Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»*, № 79-ФЗ от 27.07.2004 pe lângă cele care se regăsesc în legislația națională, sunt stabilite expres restricții impuse persoanelor care dețin funcții publice, inclusiv și membrilor familiei, în special referitor la aspectele ce țin de conturi bancare în străinătate și depozite în valută străină, precum și primirea de distincții sau ordine, fără acordul scris al superiorilor.

În continuare voi prezenta „incompatibilități și restricții”, conform *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr. 158-XVI din 04.07.2008.

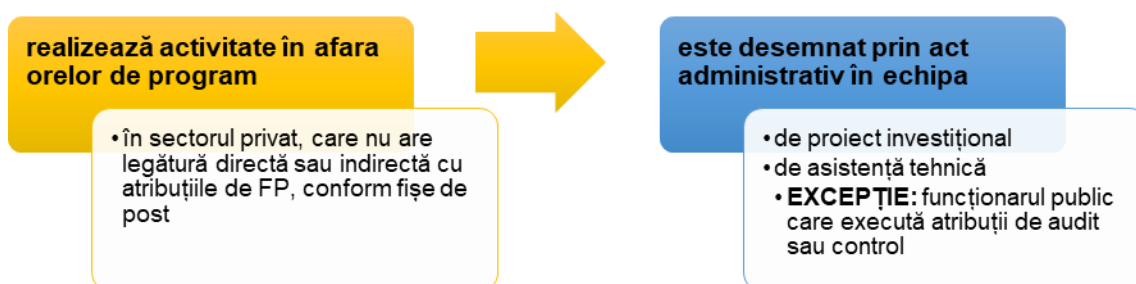
În temeiul art.5 din *Legea cu privire la funcția publică și a statutului funcției publice* sunt impuse funcționarilor publici următoarele incompatibilități generale:

1. incompatibilitate cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit;
2. desfășurarea activității de întreprinzător - **EXCEPȚIE**: calitatea de fondator al societății comerciale;
3. interzicerea desfășurării activităților remunerate:
 - în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege

²⁶ Incompatibilitatea – instrument juridic de protecție a funcției publice și de demnitate publică: studiu analitic. [on-line] <http://ani.md/sites/default/files/Incompatibilitate.pdf>

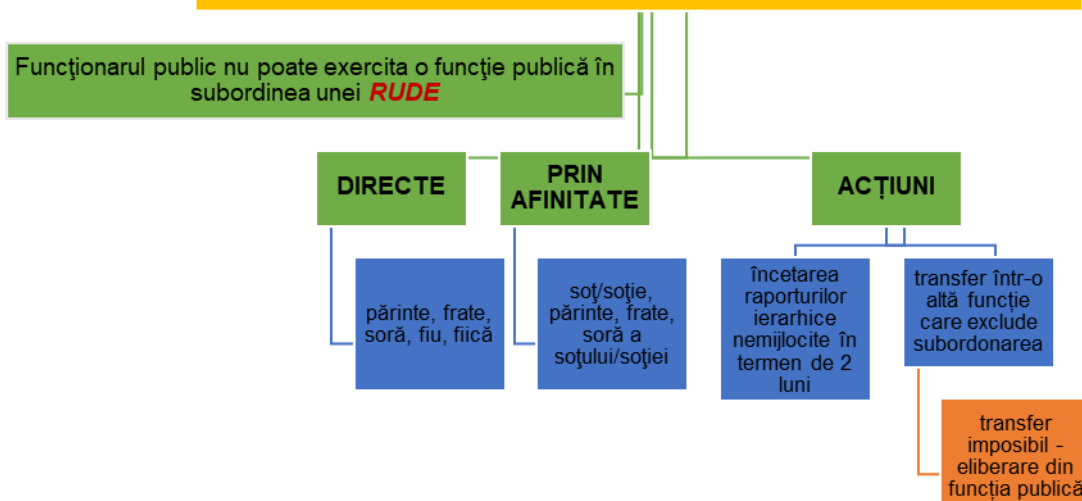
- în funcție de demnitate publică sau în funcție din cadrul cabinetului persoanei care exercită funcție de demnitate publică;
 - expert antrenat în proiecte implementate peste hotarele țării - **EXCEPȚIE:** raporturile de serviciu sunt suspendate pe perioada respectivă.
4. activități remunerate în baza contractului individual de muncă sau contract cu caracter civil, în cadrul:
- societăților comerciale;
 - cooperativelor;
 - întreprinderilor de stat sau municipale;
 - organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau este de competența autorității în care el este angajat
- EXCEPȚII:**
- activitățile științifice, didactice, de creație;
 - participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat;
 - reprezentarea statului în societățile economice.
5. interzicerea favorizării, în virtutea funcției sale, a activității de întreprinzător a persoanelor fizice și juridice
6. interzicerea de a fi mandatar al unor terțe persoane în autoritatea publică în care își desfășoară activitatea, inclusiv în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o exercită

Funcționarul public nu se află în incompatibilitate:



Dacă funcționarul public se află în situație de incompatibilitate este obligat să o elimine pe parcursul unei luni din momentul apariției acesteia, în caz contrar va fi destituit din funcție în temeiul art.25 alin.6.

Restricții în ierarhia funcției publice



Aceeași prohibiție se aplică și în situația în care conducătorul superior nemijlocit al funcționarului public are calitatea de persoană ce exercită funcție de demnitate publică.

Persoanele care se află în situațiile prevăzute la alin.(1) și (2) vor întreprinde acțiuni în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite în termen de 2 luni.

În cazul în care condițiile alin.(3) nu se respectă, funcționarul public se transferă într-o funcție care ar exclude o astfel de subordonare, iar dacă transferul nu este posibil, acesta este eliberat din funcția publică deținută.²⁷

TEMA 2. MODALITĂȚI DE ÎNCADRARE ÎN SERVICIUL PUBLIC ÎN DIVERSE STATE

1. Condițiile pentru a candida la o funcție publică în lumina reglementărilor interne și a altor state
2. Funcția publică vacantă și modalitățile de ocupare
3. Numirea în funcția publică și perioada de probă a funcționarului public debutant
4. Date statistice privind funcțiile publice în Republica Moldova și România

1. Condițiile pentru a candida la o funcție publică în lumina reglementărilor interne și a altor state

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008, propune următoarele condițiile de bază pentru persoanele care intenționează să candideze la o funcție publică:

- a. deține cetățenia Republicii Moldova;
- b. posedă limba moldovenească și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege;
- c. are capacitate deplină de exercițiu;
- d. nu a împlinit vârsta de 63 de ani;
- e. este aptă, din punct de vedere al stării sănătății, pentru exercitarea funcției publice, conform certificatului medical eliberat de instituția medicală abilitată, dacă pentru funcția respectivă sînt stabilite cerințe speciale de sănătate;
- f. are studiile necesare prevăzute pentru funcția publică respectivă;
- g. în ultimii 5 ani nu a fost destituită dintr-o funcție publică în urma unei sancțiuni disciplinare, aplicate pentru încălcarea integrității instituționale, pentru săvîrșirea unei abateri

²⁷ Chiriac L., Secieru A., Mocanu V., Gladchi Gh. op.cit., p. 23

disciplinare, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare nestinse în modul stabilit sau care a avut consecințe grave sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare;

- h. nu are antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție;
- i. nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție.
- j. nu are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate;
- k. întrunirea cerințelor specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice.

Pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.²⁸

Condițiile generale pentru ocuparea unei funcții publice în România sunt prevăzute la art. 54 al Legii nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici. Astfel, este necesar ca persoana să îndeplinească cumulativ următoarele criterii:

- a. are cetățenia română și domiciliul în România;
- b. cunoaște limba română, scris și vorbit;
- c. are vârsta de minimum 18 ani împliniți;
- d. are capacitate deplină de exercițiu;
- e. are o stare de sănătate corespunzătoare funcției publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;
- f. îndeplinește condițiile de studiu prevăzute de lege pentru funcția publică;
- g. îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice;
- h. nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea;
- i. nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 7 ani;
- j. nu a desfășurat activitate de poliție politică, astfel cum este definită prin lege.²⁹

Condițiile de acces generale la funcția publică în Federația Rusă sunt reglementate prin art.21 din *Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»*, № 79-ФЗ от 27.07.2004, conform căruia în funcția publică pot accede doar cetățeanul Federației Ruse (art.13) care atins vârsta de 18 ani, posedă limba de stat al Federației Ruse și are calificarea necesară (formare profesională și vechime în serviciu) ce corespunde cu Decretul Președintelui Federației Ruse, nr.478 din 12.10.2017.³⁰

Conform decretului, pentru funcțiile de conducere federale superioare se impun cel puțin 4 ani vechime în serviciul public; pentru funcțiile de conducere federale principale se impun cel puțin 2 ani vechime în serviciul public; iar pentru celelalte funcții nu se impun condiții cu privire la vechime în serviciu.

²⁸ Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04.07.200 [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120077&lang=ro

²⁹ Condiții generale pentru ocuparea unei funcții publice. [on-line] <http://posturi.gov.ro/ghid-concurs-functionari-publici/>

³⁰ Указ Президента Российской Федерации о квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы, №478 от 12.10.2017. [on-line] <https://fsa.gov.ru/documents/2137/>

Pentru persoanele care au absolvit cu eminentă studiile superioare sau masteratul, dacă candidează la funcția publică federală, timp de 3 ani de la absolvire, se impune vechimea în serviciul public de 1 an.

Condițiile de acces la funcția publică suplimentare, nu sunt enumerate expres, dar le putem deduce din interdicțiile de acces la funcția publică reglementate în art.16.

Cetățeanul nu poate accede la funcția publică în cazul:

- lipsirii sau limitării capacității de exercițiu în baza hotărârii instanței de judecată;
- privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție, inclusiv dacă antecedente penale sunt nestinse sau pedeapsa n-a fost ispășită;
- refuzului de a trece procedura de acces la informații cu statut de secret de stat sau dacă cad sub incidența legii federale cu privire la secretul de stat, dacă atribuțiile de funcție sunt legate de astfel de informații;
- existenței unei boli, confirmate prin certificat medical, care ar împiedica realizarea atribuțiilor de serviciu;
- existenței legăturii de rudenie (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate și soră a soțului/soției) în cadrul aceleiași autorități publice sau în autorități publice aflate în regim de subordine;
- renunțării la cetățenia Federației Ruse sau deținerii cetățeniei unui alt stat, precum și existenței pluralității de cetățenii;
- prezentării documentelor și datelor false în timpul încadrării în serviciul public;
- neprezentării datelor și documentelor cu privire la avere și creanțelor cu caracter patrimonial;
- nesatisfacerii serviciului militar în termen, dacă această îndatorire nu a avut temeiuri legale, confirmată de organele abilitate, cu excepția, persoanelor care au satisfăcut serviciul militar în bază de contract.

2. Funcția publică vacantă și modalitățile de ocupare

Asigurarea autorității publice cu personal calificat este una din cele mai esențiale părți componente ale gestionării resurselor umane din autoritățile publice și, respectiv, a întregii ei activități, care este condiționată de organizarea eficientă a procesului de ocupare a funcției publice vacante, care influențează:

- costurile/ cheltuielile, inclusiv de timp, atât pentru procesul de ocupare a funcțiilor publice vacante, cât și pentru integrarea noilor angajați;
- succesul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici;
- activitatea și performanțele autorității publice în întregime;
- capacitatea autorităților nu numai de a se adapta la schimbări, tehnologii noi, dar și de a le promova în societate;
- imaginea autorității publice.

Definirea legală a conceptului funcție publică vacantă o regăsim în art.2 din Legea nr.158/2008 prin care este desemnată „funcție publică liberă, fără titular”, iar conform Dicționarului explicative al limbii române „funcția publică care nu este ocupată de nimeni, fără titular”.

În urma analizei legislației în vigoare, constatăm că există două tipuri de modalități de ocupare a funcției publice vacante: *temporar* și *permanent*.

Ocuparea funcțiilor publice vacante, în regim *temporar*, poate fi realizată prin *detașare* sau *interimat*.

Detașarea, în conformitate cu art.47 din Legea 158-XVI, reprezintă trecerea temporară, cel mult pentru un an, prelungită în baza acordului scris a funcționarului public cu cel mult doi ani, la o altă autoritate publică sau instituție publică pentru realizarea unor sarcini de serviciu în

interesul acesteia, fiind efectuată prin acceptarea detașării de către conducătorul autorității publice în care activează funcționarul public, la solicitarea scrisă a conducătorului autorității publice sau instituției publice în interesul căreia se efectuează detașarea, prin numirea sau angajarea funcționarului public în funcția pentru care a fost detașat.

Detașarea funcționarului public nu poate fi realizată mai des decât o dată la 5 ani, fiind dispusă în cazul în care pregătirea profesională a funcționarului public corespunde cerințelor funcției în care urmează să fie detașat.

Refuzul detașării de către funcționarul public poate surveni din următoarele motive: graviditate; își crește singur copilul minor; este singurul întreținător al familiei; starea sănătății, confirmată prin certificat medical; detașarea se efectuează într-o funcție publică inferioară celei exercitate; detașarea se face într-o localitate în care nu i se asigură condiții de trai; alte motive temeinice care justifică refuzul de a fi detașat.

Pe perioada detașării, funcționarul public își păstrează funcția publică, iar ocuparea acesteia de către un alt funcționar public se face pe o perioadă determinată, iar raporturile de muncă ale acestuia vor fi reglementate conform legislației muncii.

Pe perioada detașării, funcționarul public este salarizat de autoritatea publică sau instituția publică la care este detașat, iar salariul corespunzător funcției în care este detașat nu poate fi mai mic decât salariul de la locul de muncă precedent.

Pe perioada detașării în altă localitate, autoritatea publică sau instituția publică beneficiară este obligată să suporte costul integral al transportului, dus și întors, cel puțin o dată pe lună, precum și cel al cazării.

La expirarea termenului de detașare, funcționarul public este reîncadrat în funcția publică exercitată pînă la detașare prin act administrativ al conducătorului autorității publice de la care a fost detașat funcționarul, începînd cu ziua următoare expirării termenului de detașare.

Interimatul funcției publice de conducere, în conformitate cu art.47 din Legea 158-XVI, reprezintă exercitarea temporară a unei funcții publice de conducere, de cel mult 6 luni pe an, care poate fi prelungită cu cel mult 6 luni dacă autoritatea publică a organizat concurs și funcția publică nu a fost ocupată, se realizează prin asigurarea interimatului de către funcționarul public din aceeași autoritate publică care îndeplinește condițiile de bază și cerințele specifice prevăzute în fișa postului aferentă funcției publice pentru care se asigură interimatul și care nu are sancțiuni disciplinare nestinse în condițiile prezentei legi, nefiind interimat situația cînd funcția publică de conducere este exercitată temporar de către adjunctul titularului funcției publice în cauză.

Conform prevederilor art.28 din Legea nr.158/2008, ocuparea funcției publice vacante, pe perioadă nedeterminată, se face prin una din următoarele modalități: *concurs, promovare sau transfer*.

Promovarea este reglementată prin art. 45 din Legea nr.158/2008 și constituie modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice superioare celei exercitate, realizată în bază de merit, în temeiul actului administrativ corespunzător de numire emis de către conducătorul autorității publice respective, avînd acordul scris al funcționarului public, dacă funcționarul public nu a avut sancțiuni disciplinare nestinse.

Poate fi promovat într-o funcție publică superioară funcționarul public care a obținut în urma evaluării performanțelor profesionale calificativul „foarte bine” la ultima evaluare anuală sau calificativul „bine” la ultimele 2 evaluări anuale și care îndeplinește condițiile de acces la funcția publică.

Transferul este reglementată prin art. 48 și art. 50 din Legea nr.158/2008 conform căruia transferul funcționarilor publici numiți în funcție poate avea loc între autorități publice distincte sau, ca modalitate a modificării raporturilor de serviciu, în cadrul aceleiași autorități publice, prin dispoziția conducătorului autorității.

În temeiul art.48 alin.2 putem distinge transferul: în interes de serviciu sau la cererea funcționarului public.

Transferul în interesul serviciului se face numai cu acordul scris al funcționarului public transferat, într-o funcție publică echivalentă cu funcția publică.

În conformitate cu art. 50 funcționarii publici de conducere de nivel superior pot fi transferați în interesul serviciului în una din funcții (adjunct al conducătorului autorității administrative; conducător și adjunct al conducătorului aparatului autorității publice (Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura Generală, Curtea de Conturi, Centrul Național Anticorupție, Oficiul Avocatului Poporului), dacă întrunește condițiile generale de acces la funcția publică, precum și dacă are studii superioare, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, a activat cel puțin 5 ani vechime în specialitatea/profilul funcției publice respective și are experiență managerială de cel puțin 2 ani.

Transferul în interesul serviciului al funcționarului public de conducere de nivel superior se face într-o funcție publică de conducere de nivel superior vacantă în cazul în care:

- a) este necesară coordonarea unor activități complexe de către un funcționar public de conducere de nivel superior cu o anumită calificare, specializare și experiență sau de natura celor care intră în atribuțiile funcționarului public de conducere de nivel superior;
- b) este necesară coordonarea unor proiecte sau programe de importanță majoră.

Pentru un funcționar public de conducere de nivel superior, transferul în interesul serviciului nu poate fi realizat mai des decât o dată pe an și nu se aplică în cazul reorganizării autorității publice, iar autoritățile publice au obligația să asigure compensarea cheltuielilor ocazionate de transferul în interesul serviciului, precum și să pună la dispoziție locuințe de serviciu.

Refuzul neîntemeiat al transferului în interesul serviciului are ca efect eliberarea din funcția publică prin act administrativ de eliberare, care poate fi atacat de către funcționarul public de conducere de nivel superior în instanța de contencios administrativ în conformitate cu prevederile Codului Administrativ al Republicii Moldova.³¹

Transferul la cererea funcționarului public se face într-o funcție publică echivalentă cu funcția publică deținută de funcționarul public sau într-o funcție publică de nivel inferior.

Autoritățile publice pot da publicității funcțiile publice care pot fi ocupate prin transfer la cerere. În situația în care doi sau mai mulți funcționari publici solicită ocuparea unei funcții publice prin transfer la cerere, este avantajat funcționarul public care deține rezultate mai bune la evaluarea performanțelor profesionale. În cazul în care rezultatele evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici sînt egale, selecția se face pe bază de concurs.

Conform art. 48 din Legea nr.158/2008, transferul poate fi în aceeași unitate/subdiviziune, între unitățile/ subdiviziunile interioare ale autorității publice sau între două autorități publice.

O altă modalitate de ocupare a funcției publice este **concursul** - întrecere, competiție, concurență între două sau mai multe persoane care urmăresc același avantaj, același rezultat; examen prin care mai mulți candidați concurează pentru un număr limitat de locuri.

Conform art. 28 din Legea nr.158/2008, concursul se organizează, de regulă, după aplicarea modalităților de ocupare a funcției publice vacante prin promovare sau transfer, în scopul atragerii în autoritatea publică a candidaților la ocuparea funcției publice și selectării din rândul acestora a celui mai potrivit candidat.

Concursul pentru funcțiile vacante de conducere și de execuție este organizat de autoritatea publică în subordinea căreia se află funcția publică prin intermediul subdiviziunii resurse umane și este desfășurat de comisia de concurs.

³¹ [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro

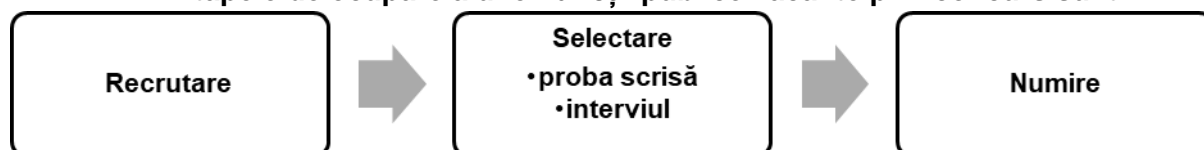
Concursul pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de nivel superior specificate secretar general adjunct al Guvernului, secretar general al ministerului, adjunct al conducătorului autorității administrative este organizat și desfășurat de comisia de concurs formată din 7 membri, reprezentanți ai societății civile și specialiști cu activitate și experiență remarcabile în administrația publică, desemnați de către Guvern, dintre care unul este delegat de către conducătorul autorității publice pentru funcția căreia se organizează concursul.

Concursurile pentru ocuparea funcțiilor publice vacante se organizează în temeiul *Regulamentului cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs*.

Principiile care trebuie să guverneze organizarea și desfășurarea concursului sunt:

- *competiție deschisă (publicității)* – informarea populației privind funcțiile publice vacante și/sau temporar vacante, asigurarea posibilității de participare liberă la concurs pentru ca orice cetățean să-și poată realiza dreptul la ocuparea unei funcții publice;
- *competență și merit profesional (alegere după merit)* – selectarea celor mai competente persoane în baza unor criterii clar definite și a unei proceduri unice de evaluare;
- *egalitatea accesului la funcția publică* – asigurarea accesului la funcția publică a oricărei persoane care îndeplinește condițiile stabilite de lege, fără discriminare pe motive de sex, vîrstă, rasă, etnie, religie, opțiune politică etc.;
- *transparență* – prezentarea informațiilor referitoare la modul de organizare și desfășurare a concursului tuturor persoanelor interesate;³²
- *obiectivitate* – sistemul trebuie să ofere oportunități egale tuturor candidaților, să asigure selecția fără prejudecăți, să prevină orice intervenții politice și influență din partea VIP, să garanteze că nu va fi admisă discriminarea pe motive de sex, vîrstă, naționalitate, apartenență sau neapartenență la unul din partide etc.³³

Etapile de ocupare a unei funcții publice vacante prin concurs sunt:



Acțiunile de recrutare sunt realizate la etapa de organizare a concursului, acțiunile de selectare – la etapa de desfășurare a acestuia.

Recrutarea reprezintă proces de identificare și atragere în autoritățile publice a candidaților pentru ocuparea posturilor de muncă, a funcțiilor vacante – persoane care posedă caracteristicile cerute de postul de muncă, funcție.³⁴

Etapile procesului de recrutare sunt:

1. Pregătirea materialelor/ documentelor necesare pentru inițierea și organizarea concursului;
2. Anunțarea concursului;
3. Primirea dosarelor de concurs;
4. Admiterea la concurs.³⁵

Selectarea (desfășurarea concursului) – procesul de alegere din rândul candidaților pentru ocuparea funcțiilor publice vacante a celor mai potrivite persoane, în baza unor criterii specifice stabilite conform fișei postului.

³² Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs, aprobat prin Hotărârea privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115403&lang=ro#

³³ Hotărârea pentru aprobarea Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public, nr.1227 din 18.07.2002. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=30380&lang=ro#

³⁴ Idem

³⁵ Ocuparea funcției publice vacante prin concurs: recomandări metodice. Chișinău: Cancelaria de Stat, 2009, p.9. [on-line] http://rapc.gov.md/file/Ocuparea-fpvc-Rec-metodice_.pdf

Conform pct. 18 din Regulament, concursul, ca procedură de selectare a celui mai potrivit candidat din cei admiși, include *proba scrisă și interviul*.

Proba scrisă, ca una din etapele concursului, are drept scop testarea cunoștințelor și abilităților necesare pentru îndeplinirea sarcinilor și atribuțiilor funcției publice vacante și se realizează, de către comisia de concurs, în baza bibliografiei, care elaborează cel puțin trei variante de lucrări (teste/test-grilă sau 2-3 însărcinări practice), care au grile de evaluare, iar fiecare variantă de lucrare se sigilează în plicuri separate.

La ora stabilită, proba scrisă începe cu extragerea unei variante de lucrări de către unul dintre candidați, iar toți candidații la ocuparea uneia și aceleiași funcții publice îndeplinesc aceeași variantă de lucrare.

Durata probei scrise se stabilește și se monitorizează de comisia de concurs, în funcție de gradul de dificultate și complexitate al însărcinărilor, dar nu poate depăși trei ore astronomice.

După comunicarea variantei de lucrare, în încăperea unde se desfășoară proba scrisă este interzis accesul altor persoane, cu excepția membrilor comisiei de concurs și a persoanelor care asigură secretariatul comisiei de concurs. Pe parcursul desfășurării probei scrise candidaților le este interzisă deținerea și folosirea vreunei surse de consultare, inclusiv a telefoanelor mobile. Nerespectarea prevederilor menționate atrage după sine eliminarea candidatului din concurs, cu notarea înscrierii „anulat” pe lucrare și consemnarea celor întâmplate în procesul-verbal.

Lucrările se scriu doar pe seturile de hârtie special pregătite de autoritatea publică organizatoare a concursului. La începutul probei scrise, în colțul din dreapta pe prima filă se înscrie numele și prenumele candidatului. După ce înscrierea se lipește astfel încât datele înscrise să nu poată fi identificate, lucrările se codifică și se aplică ștampila autorității publice organizatoare a concursului. La expirarea timpului destinat probei scrise, candidații prezintă lucrările secretarului comisiei de concurs, semnând în lista special întocmită în acest scop.

Lucrările scrise se verifică codificate și se decodifică numai după evaluarea lor prin sistemul de puncte de la 1 la 10, separat de către fiecare membru al comisiei de concurs, și se consemnează într-un proces-verbal. Media aritmetică a punctelor acordate de membrii comisiei de concurs se consideră nota finală pentru proba scrisă.

Candidații pentru funcția publică de conducere sau execuție care au obținut la proba scrisă nota finală mai jos de 6, sunt excluși din concurs. În cazul concursului pentru ocuparea unei funcții publice de conducere de nivel superior, candidații care au obținut la proba scrisă nota finală mai mică de 7,5 sînt excluși din concurs.

În cazul în care proba scrisă a fost promovată doar de un singur candidat, concursul continuă.

Interviul, ca una din etapele concursului, are drept scop obținerea informației cu privire la calitățile profesionale și personale ale candidatului, factorii care motivează și demotivează candidatul; comportamentul acestuia în diferite situații, inclusiv în situații de criză etc. și se susține nu mai târziu de 5 zile lucrătoare de la data susținerii probei scrise.

Lista candidaților admiși la interviu, data și ora desfășurării interviului se plasează pe pagina web a autorității publice și pe panoul informațional de la sediul autorității publice. Concomitent, candidații sunt anunțați personal despre data, ora, locul desfășurării interviului prin e-mail/telefon.

Durata interviului și lista întrebărilor de bază se stabilesc de comisia de concurs. La stabilirea întrebărilor de bază se ține cont de specificul funcției publice pentru care se organizează concursul. Pentru funcțiile publice de conducere de nivel superior și pentru cele de conducere întrebările se referă și la stilurile de conducere, motivarea subalternilor, lucrul în echipă etc.

În cadrul interviului, membrii comisiei de concurs adresează unele și aceleași întrebări de bază fiecărui candidat la ocuparea uneia și aceleiași funcții publice. Se va asigura ca nici un candidat să nu audă întrebările adresate predecesorilor săi.

Nu pot fi adresate întrebări referitoare la opțiunea politică a candidatului, religie, etnie, stare materială, origine socială sau întrebări care pot fi considerate discriminatorii pe criterii de sex.

Aprecierea răspunsurilor la interviu se face prin sistemul de puncte de la 1 la 10, separat de fiecare membru al comisiei de concurs și se consemnează într-un proces-verbal. Media aritmetică a punctelor acordate de membrii comisiei de concurs se consideră nota finală pentru interviu.

Candidații care au obținut la interviu nota finală mai jos de 6, sînt excluși din concurs. În cazul concursurilor pentru ocuparea unei funcții publice de conducere de nivel superior, sunt excluși din concurs candidații care au obținut la interviu nota finală mai jos de 7,5.

Media aritmetică a notelor finale obținute la proba scrisă și la interviu se consideră nota finală la concurs. În cazul concursului pentru ocuparea funcției publice de conducere de nivel superior, media aritmetică a notelor finale obținute la competiția CV-urilor, la proba scrisă și la interviu se consideră nota finală la concurs.

Comisia de concurs întocmește lista candidaților care au promovat concursul, în funcție de nota finală obținută, în ordine descrescătoare, iar candidatul care a obținut cea mai mare notă finală se consideră învingător al concursului.

Sistemul de recrutare și selectare – totalitatea strategiilor, metodelor și procedurilor incluse într-un proces sistematic și continuu de planificare a necesarului de personal, identificare a funcțiilor publice vacante, publicitate, preselecție în baza documentelor, selecție, luare a deciziei de alegere a candidatului potrivit, numire în funcție și încadrare a funcționarului public.³⁶

În urma analizei literaturii de specialitate am constatat că pentru elaborarea *Concepției naționale cu privire la politica de personal în serviciul public* - primul document de politici în domeniul serviciului public din Republica Moldova au fost analizate bunele practici ale unor state precum: Federația Rusă, Marea Britanie, SUA, Franța, Japonia, China, Italia, Danemarca, Grecia etc., precum și de analiza aprofundată a factorilor care afectau procesul de formare a unui corp de funcționari publici profesioniști. Analiza respectivă a scos în evidență problemele existente în acea perioadă în sistemul de gestiune a personalului: modalitatea de recrutare și selectare care nu asigură pe deplin realizarea dreptului cetățenilor la ocuparea funcțiilor publice, dreptul funcționarilor publici la promovare; evaluare, etc.³⁷

De asemenea am constatat că recrutarea funcționarilor publici, la nivelul statelor Uniunii Europene este axată pe sistemul carierei, potrivit căruia un funcționar public va ocupa succesiv posturi în ierarhia administrativă a funcției publice, în condițiile garantării stabilității titularilor pe posturi și funcții publice. Țări ca Danemarca, Olanda și Suedia au generalizat pentru întreaga administrație publică sistemul de încadrare a funcționarului public pe post, cu excepția domeniului afacerilor externe și a sistemului judiciar.

Principala caracteristică a acestui sistem este că recrutarea și selecția funcționarilor publici se face în același mod ca în sectorul privat. Funcționarii publici sunt recrutați pentru un anumit post sau funcție publică, dar pot candida pentru orice alt post vacant din sectorul public, în situația în care candidatul îndeplinește condițiile prevăzute de structura postului sau funcției publice vacante și își asumă responsabilitatea îndeplinirii atribuțiilor specifice.

³⁶ Hotărârea pentru aprobarea Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public, nr.1227 din 18.07.2002. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=30380&lang=ro#

³⁷Gheorghita T. Evoluția managementului funcției publice și al funcționarului public în anii de independență a Republicii Moldova. [on-line] <http://aap.gov.md/files/publicatii/revista/articole/91/ro/Gheorghita.pdf>

Pentru Italia, Irlanda și Marea Britanie sistemul carierei se combină cu cel focalizat pe structura postului. În Irlanda și Marea Britanie, ocuparea unor posturi este condiționată de absolvirea anumitor studii.³⁸

În majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene se solicită anumite diplome pentru încadrarea pe un anumit nivel în serviciul public, excepție făcând doar țările în care selecția se face în funcție de cerințele postului sau funcției publice.

În multe țări ale Uniunii Europene, candidații nu sunt numiți direct funcționari publici, fiind necesară parcurgerea unei perioade de stagiu sau de instruire specifică. Durata și conținutul acestei perioade diferă de la o țară la alta, iar în unele țări depinde de nivelul la care urmează să se facă numirea. La sfârșitul perioadei de instruire, candidații la funcția publică definitivă sunt examinați sau testați. În Danemarca, Suedia, Olanda și Marea Britanie există o perioadă determinată ca durată pentru instruire. În Austria, Belgia și Luxemburg perioada de stagiu este considerată și perioada de instruire. În Franța, Germania, Grecia, Italia, Portugalia și Spania există o perioadă de instruire și o perioadă de stagiu, consecutive. În Italia, durata perioadei de probă variază în funcție de prevederile contractului individual, dar de regulă este de șase luni. În Finlanda și Suedia nu este prevăzută o perioadă de instruire și nici o perioadă fixă de stagiu. În majoritatea statelor există o vârstă minimă pentru intrarea în corpul funcționarilor publici, uneori existând și o vârstă maximă. În Franța, Olanda, Suedia, Marea Britanie nu există limită de vârstă, fiind menționate reglementări specifice cu privire la nediscriminarea pe motiv de vârstă.

În unele state pentru ocuparea posturilor sau funcțiilor vacante se organizează concursuri de către o anumită autoritate la nivel central sau de către instituția sau autoritatea publică unde există locurile vacante. Astfel de țări în care este utilizată metoda concursului sunt: Austria doar pentru anumite posturi și funcții publice, Belgia, Franța, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia și Spania.³⁹

În Belgia, există o autoritate centrală competentă în organizarea concursului. Aceasta se numește Secretariat Permanent de Recrutare pentru recrutarea funcționarilor publici la nivel federal și regional.

În Franța există Ecole Nationale d'Administration, o autoritate centrală pentru selecția funcționarilor publici pentru posturi și funcții publice de nivel superior. În această țară, există Institutes Regionaux d'Administration ca instituție specializată, dar la aceasta se adaugă și alte autorități care se implică în selecția funcționarilor publici pentru posturile și funcțiile de la nivel mediu și inferior.

În Grecia, autoritatea centrală care gestionează organizarea concursurilor este Comisia pentru selectarea personalului, Personal Selection Board, iar în Irlanda, instituția responsabilă cu organizarea concursurilor este Comisia Serviciului Public, Civil Service Commission.

În Italia, numai concursurile pentru cele mai importante posturi se organizează centralizat de către Departamentul funcției publice subordonat Consiliului de Miniștri, Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

O a doua metodă de selecție utilizată în Germania, și în unele situații și în Austria, așa numita Stellenausschreibung, constă în selecția personalului pentru serviciul public prin publicarea obligatorie a postului vacant, însă fără organizarea unui concurs. În vederea realizării reformei administrative, Danemarca, Finlanda, Olanda, Suedia și Marea Britanie au renunțat la vechea metodă de selecție și au adoptat unele metode informale de recrutare bazate pe respectarea anumitor cerințe specifice necesare îndeplinirii atribuțiilor prevăzute pentru postul vacant, fără a avea strict în atenție diplomele de studii sau vechimea. Fiecare autoritate sau instituție publică stabilește un set de cerințe referitoare la educație, aptitudini, experiență profesională.

³⁸ Румянцев Н.В. и др. Административное право зарубежных стран: учебник. 2-е изд., Москва: Юнити-Дана, 2015, с.123-124.

³⁹ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Москва: «Весь мир», 2003, с. 7-9.

În Marea Britanie, agențiile de recrutare și autoritățile sau instituțiile publice colaborează cu organizații private, specializate în recrutarea și selecția funcționarilor publici. Pentru poziții importante, respectiv înalți funcționari publici, instituția responsabilă cu recrutarea este Comisia Serviciului Public, sau, după caz, Agenția de recrutare și evaluare. În toate țările membre UE, candidații care au cazier judiciar, nu pot fi recrutați pentru a ocupa o funcție publică. De asemenea, starea corespunzătoare fizică și psihică reprezintă o condiție esențială pentru ocuparea unei funcții publice.⁴⁰

3. Numirea în funcția publică și perioada de probă a funcționarului public debutant

Conform art. 30 din *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, numirea în funcția publică, se va realiza după următoarea procedură:

Raporturile de serviciu se nasc, de regulă, pe o perioadă nedeterminată, în baza actului administrativ de numire în formă scrisă și conține temeiul legal al numirii, referința la una din modalitățile de ocupare a funcției publice, numele funcționarului public, funcția publică, data de la care acesta urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, perioada de probă, după caz, alte componente stabilite de legislație.

Numirea în funcțiile publice de conducere de nivel superior se face de către în temeiul art.8 alin.5 de către Guvern sau conducătorii autorităților publice.

Numirea în funcțiile publice de conducere și de execuție se face prin actul administrativ emis de către conducătorul sau, după caz, de organul colegial de conducere al autorității publice în care urmează să-și desfășoare activitatea funcționarul public.

Actul administrativ de numire, la care se anexează fișa postului de care funcționarul public a luat cunoștință sub semnătură, se aduce la cunoștință funcționarului public. O copie de pe fișa postului se înmânează funcționarului public și conducătorului ierarhic superior al acestuia.

Funcționar public debutant este persoana care exercită o funcție publică pentru prima dată, precum și persoana care a exercitat anterior o funcție publică, însă raporturile de serviciu au încetat pînă la evaluarea activității acesteia la expirarea perioadei de probă sau care a fost eliberată din funcție ca urmare a obținerii de către funcționarul public debutant a calificativului „nesatisfăcător” la evaluarea activității profesionale.

Nu se consideră funcționar public debutant persoana care anterior a exercitat funcție de demnitate publică, care a activat în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau a activat în calitate de funcționar public cu statut special, dacă au activat în funcțiile respective nu mai puțin de 6 luni, precum și persoana numită în funcție publică de conducere de nivel superior

Perioada de probă este de 6 luni și are drept scop verificarea cunoștințelor, abilităților și atitudinilor profesionale în îndeplinirea funcției publice, formarea practică a funcționarilor publici debutanți, precum și cunoașterea de către aceștia a specificului și exigențelor administrației publice.

La expirarea perioadei de probă, funcționarul public debutant: a) este confirmat în funcția publică dacă a obținut la evaluarea activității profesionale cel puțin calificativul „satisfăcător” sau b) este eliberat din funcția publică dacă a obținut la evaluarea activității profesionale calificativul „nesatisfăcător”.

Perioada de probă se ia în considerare la calculul vechimii în serviciul public, cu excepția cazului specificat la alin.(5) lit.b).

Funcționarul public depune jurământ de credință, o singură dată, în termen de 10 zile de la confirmarea în funcția publică, în prezența conducătorului autorității publice respective și

⁴⁰ Androniceanu A. Managementul funcției publice în statele Uniunii Europene. [on-line] http://www.ramp.ase.ro/_data/files/articole/2_03.pdf

în fața simbolurilor de stat, cu următorul cuprins: „*Jur solemn să respect Constituția Republicii Moldova, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să apăr suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, să execut în mod obiectiv și imparțial legile țării, să îndeplinesc conștiincios obligațiile ce îmi revin în exercitarea funcției publice și să respect normele de conduită profesională.*”

Funcționarul public semnează jurământul, care se păstrează în dosarul lui personal, iar refuzul depunerii jurământului are ca efect destituirea funcționarului din funcția publică.

La împlinirea vârstei de pensionare de 63 de ani, funcționarul public dacă întrunște condițiile de acces la funcția publică și dacă-și exteriorizează voința, poate fi numit, la decizia persoanei/organului care are competență legală de numire în funcție, pe perioade determinate, dar care cumulativ nu vor depăși 5 ani, care pot fi reînnoite, în aceeași funcție publică, în funcție echivalentă sau în funcție de nivel inferior, primind pensia și salariul conform legislației.

Conform Codului administrativ al României, din 03.07.2019, intrarea în corpul funcționarilor publici se face numai prin concurs organizat de autoritatea sau instituția publică interesată.

Concursul se organizează numai în limita posturilor rămase vacante în urma aplicării prevederilor art. 13 alin. (1), precum și a prevederilor legale referitoare la transferuri. Persoanele nemulțumite de rezultatul concursului se pot adresa instanței de contencios administrativ. Funcțiile publice vacante, pentru care se organizează concurs pentru intrarea în corpul funcționarilor publici, se dau publicității cu 30 de zile înainte de data organizării concursului. Intrarea în corpul funcționarilor publici de carieră direct după absolvirea studiilor se face numai pe o funcție publică de debutant.

Condițiile de organizare și de desfășurare a concursului, precum și condițiile de validare a rezultatelor acestuia se stabilesc prin hotărâre de Guvern. Pentru participarea la concurs în vederea ocupării funcției publice ca debutant candidații trebuie să îndeplinească condițiile de acces la funcția publică.

Persoanele care au ocupat funcții de demnitate publică alese sau numite ori funcții asimilate acestora, potrivit legii, precum și cele care au deținut funcții de specialitate în afara autorităților sau instituțiilor publice pot fi numite, în urma concursului, în funcții publice definitive. Aceste persoane vor fi numite în categoria corespunzătoare studiilor absolvite, în gradul, clasa și treapta corespunzătoare vechimii în funcția de demnitate publică sau de specialitate, la care se adaugă, dacă este cazul, vechimea în funcții publice deținute anterior.

Persoanele care revin în corpul funcționarilor publici după părăsirea acestuia pentru motive care nu le sunt imputabile vor fi încadrate în gradul, clasa și treapta dobândite anterior, la care se pot adăuga, prin examen organizat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, gradele, clasele și treptele corespunzătoare timpului lucrat în alte sectoare.

La sfârșitul perioadei de stagiul funcționarul public debutant este numit ca funcționar public definitiv gradul 2, clasa a III-a, treapta a 3-a în categoria corespunzătoare nivelului de studii absolvite sau, după caz, obligat să repete stagiul ori concediat pentru incompetență profesională. Stagiul poate fi repetat o singură dată.

Numirea ca funcționar public definitiv, precum și în funcții publice de conducere se face de către conducătorul autorității sau instituției publice respective.

Funcționarul public definitiv depune jurământul de credință în fața conducătorului autorității sau instituției publice și în prezența a doi martori, dintre care unul va fi conducătorul compartimentului în care este numit, iar celălalt, un alt funcționar public din cadrul aceleiași autorități sau instituții publice.

Jurământul are următorul conținut: *Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără părtinire legile țării, să îndeplinesc conștiincios îndatoririle ce îmi revin în funcția publică în care am fost numit și să păstrez secretul profesional. Așa să-mi ajute Dumnezeu!*

Jurământul se poate depune și fără formula religioasă de încheiere, iar refuzul depunerii jurământului atrage revocarea deciziei de numire în funcție.⁴¹

4. Date statistice privind funcțiile publice în Republica Moldova și România

Conform datelor prezentate în *Raportul Cancelariei de Stat cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2018*,⁴² publicat la 06.12.2019, constatăm că în anul 2018 structura funcțiilor în administrația publică a reprezentat următorul tablou: funcții publice de conducere de nivel superior -1%; funcții publice de conducere - 8%; funcții publice de execuție – 29%; funcții de demnitate publică+cabinetul demnitarului - 5%; funcții publice cu statut special – 43%; posturi de deservire tehnică ce asigură funcționarea autorității publice – 14%. (Vezi anexele 8-9)

Conform datelor oferite remarcăm un număr mare de funcții cu statut special, raportat la numărul funcțiilor din administrația publică, situație care se explică prin faptul că marea majoritate a funcționarilor publici cu statut special se regăsesc în instituțiile de forță (angajații serviciului vamal, ai organelor apărării, securității naționale și ordinii publice, penitenciarelor etc.), care dispun de un efectiv numeros. În țările europene, statutul special este, de obicei, atribuit personalului care este expus unui risc crescut pentru viață și sănătate, precum și celor care fac obiectul expunerii prelungite la stres fizic și psihic; celor care poartă arme, uniforme și insigne; celor care au dreptul de a folosi forța fizică etc.

Referindu-ne la ocuparea funcției publice în anul 2018 consemnăm că ea a fost de 84%, continuând curba descendentă din ultimii trei ani, după ce în anii 2014-2015 s-a atins un grad de ocupare de cca 98%. (Vezi anexa 7)

Din datele analizate observăm că rata de ocupare este mică la nivelul administrației publice centrale, pentru funcțiile de execuție fiind de doar 77%, fapt care reprezintă o lacună a procesului de recrutare și selectare la nivelul administrației publice centrale, dar, în același timp, o oportunitate de întinerire a corpului de funcționari publici cu o nouă generație de debutanți calificați.

De asemenea, la nivelul administrației publice locale II se evidențiază o rată de ocupare relativ scăzută a posturilor funcțiilor publice - 84%.

De asemenea constatăm că modalitatea principală de ocupare a funcțiilor publice rămâne concursul - 62%, care împreună cu promovarea în funcție - 13%, însumează trei sferturi din modalitățile de ocupare a funcției publice, acestea având la bază meritul.

În anul 2018, 20% din funcțiile publice au fost ocupate prin transfer; 13% prin promovare; 1% prin detașare și 4% funcții publice ocupate prin interimat. (Vezi anexa 10)

Analiza realizată ne prezintă doar aspectul cantitativ, însă nu sunt reflectate aspectele calitative asupra proceselor de promovare și concurs (transparență, aplicarea nevicată a procedurilor etc.), indicând exclusiv modalitățile de ocupare.

Remarcăm un interes scăzut pentru pozițiile de funcționari din APL de nivel 1 și 2, aceste date subliniind încă o dată slaba atractivitate a funcției publice la nivel local, care o putem explica și prin nivelul scăzut de salarizare, cînstatînd o rată puțin mai mare la nivel central de 1,6 candidați pe o funcție publică pentru ocuparea căreia autoritățile publice au organizat concurs.

Un alt aspect asupra căruia merită să atragem atenție este instruirea funcționarului public debutant, care conform legislației este de obligat conform standardului să realizeze 80 de ore. După ce se reușea atingerea unor cote de 53% în anul 2012 și 50,4% în anul 2013, remarcăm valorile aferente acestui indicator au oscilat semnificativ, scăzînd dramatic în anul 2017 la 2%

⁴¹ [on-line] <https://lege5.ro/Gratuit/qiytsnrv/selectarea-si-numirea-in-functii-a-funcionarilor-publici-lege-188-1999?dp=geydsmiwge4tc>

⁴² Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2018. [on-line] https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_anual_funcie_publica_2018.pdf

și 17,7% în 2018, ceea ce denotă internalizarea scăzută a practicii de a impune instruirea funcționarilor debutanți cu minimul de 80 de ore pe an. (Vezi anexa 7)

Conform datelor statistice prezentate pentru anul 2018 de Agenția Națională a Funcționarilor Publici în România la finalul anului 2018, funcțiile publice din administrația publică de stat și teritorială reprezentau 44% din totalul funcțiilor publice, iar cele din administrația publică locală însumau un procent de 56%.

Gradul de ocupare a funcțiilor publice reprezenta 78,54%, fapt care se datorează creșterii cu cca 14 mii de funcțiilor publice vacante în perioada 2014-2018.

În anul 2018 *distribuția pe clase* a funcțiilor publice a fost următoarea: clasa I – 83,38 %, clasa a II-a – 0,89 %, clasa a III-a – 15,73%; *pe grade profesionale*: debutant – 4,1%; asistent – 14,61%; principal – 14,26%; superior – 67,03%.

În anul 2018, Agenția Națională a Funcționarilor Publici a organizat 180 de testări profesionale pentru funcționarii publici din corpul de rezervă, o creștere substanțială față de anul 2017, când au fost organizate 2 testări profesionale. Testările au fost organizate pentru un număr de 337 funcții publice vacante și temporar vacante. Totodată, Agenția a emis un număr de 28 de ordine de redistribuire din corpul de rezervă. La sfârșitul anului 2018, în secțiunea “corp de rezervă” a sistemului informatic integrat erau înregistrați un număr de 130 funcționari publici.

Pe parcursul anului 2018, Agenția Națională a Funcționarilor Publici a avizat, respectiv a aprobat un număr de 7.874 concursuri de recrutare/ promovare în funcții publice. Concursurile de recrutare pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție/ conducere, respectiv concursurile de promovare în funcții publice de conducere au fost organizate pentru un număr de 8.734 de funcții publice, concursurile de promovare în gradul profesional imediat superior celui deținut, desfășurate în afara Agenției au fost în număr de 2.137, iar în cadrul Agenției au fost organizate un număr de 20 de concursuri de promovare în gradul profesional imediat superior celui deținut. Toate concursurile organizate de Agenție pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere au fost gestionate prin intermediul sistemului informatic integrat, cu extragerea automată și aleatorie a subiectelor privind funcția publică, asigurându-se astfel condițiile necesare pentru obiectivitatea și integritatea procedurilor de concurs.⁴³

TEMA 3. DEZVOLTAREA CARIEREI FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN DIVERSE STATE

1. Noțiunea și corelația între conceptele managementul resurselor umane în serviciul public și dezvoltarea carierei funcționarilor publici
2. Evaluarea și dezvoltarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici
3. Modalități de dezvoltare a carierei funcționarilor publici în lumina legislației autohtone și a altor stat

1. Noțiunea și corelația între conceptele managementul resurselor umane în serviciul public și dezvoltarea carierei funcționarilor publici

Managementul general, de-a lungul istoriei, a cunoscut schimbări semnificative și s-a împărțit, în funcție de scopul pe care-l urmărește sau problemele abordate în domenii complexe, specializate, printre care și managementul resurselor umane (MRU). În literatura de specialitate, există nu număr destul de mare de definiții privind conceptului de management al

⁴³ Raport privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici pentru anul 2018. București: ANFP, 2019, pp.8-10. [online] <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2019/rapoarte%202019/Raport%20privind%20managementul%20func%5%A3iei%20publice%20C5%9Fi%20a%20func%5%A3ionariilor%20publici%20pentru%20anul%202018.pdf>

resurselor umane, fără ca vreuna dintre ele să fie unanim acceptată de către specialiști. Dincolo de aspectul științific, diferențele dintre diferitele definiții ascund, pe de o parte, aspecte formale, de formulare, mai sintetică sau mai detaliată, mai restrânsă sau mai cuprinzătoare, iar pe de altă parte, unele deosebiri privind filosofia care stă la baza interpretării problematicii resurselor umane sau unele deosebiri de opinii în ceea ce privește rolul, conținutul și obiectivele managementului resurselor umane”.

Dacă în domeniul privat companiile pot elabora și să pună în aplicare orice fel de politică de personal atâta timp cât aceasta este în conformitate cu legislația în vigoare, în domeniul administrației publice, libertatea aceasta este restrânsă din cauza legilor, regulilor și regulamentelor care creează un mediu mai uniformizat. În termeni specifici, managementul resurselor umane este un domeniu de gestiune organizațională, care include numeroase activități, printre care putem enumera următoarele direcții de bază: planificarea personalului, elaborarea fișei postului, recrutarea, selectarea și orientarea personalului, evaluarea performanțelor colective și individuale, siguranța și sănătatea personalului, programarea muncii etc. Evident, aceasta nu reprezintă lista integrală a activităților, dar cu siguranță reprezintă cele mai importante acțiuni de care se ocupă MRU și care ajută la eficientizarea tuturor activităților unei organizații.

Managementul resurselor umane reprezintă „ansamblul activităților, realizate la nivelul organizațiilor, care permite o folosire cât mai eficientă a angajaților organizației, pentru a atinge atât scopurile generale ale acesteia, cât și cele individuale ale angajaților”.⁴⁴

Într-un sens general, termenul de instituție își are originea în termenul latin *institution* care semnifică a întemeia, a așeza, a organiza și în *institutum* care însemna așezământ sau principiu de organizare. Instituțiile au fost create pentru a servi interesele și nevoile societății, iar varietatea nevoilor și intereselor, determină totodată și varietatea instituțiilor.

Instituțiile pot fi definite ca structuri și modele de relații sociale, care funcționează pe baza anumitor reglementări scrise, iar prin crearea lor se dorește realizarea unor scopuri exacte. Una dintre definițiile pe care Dicționarul explicativ al limbii române le dă, spune că termenul de instituție înseamnă „organ sau organizație (de stat) care desfășoară activități cu caracter social, cultural, administrativ etc.” În sens juridic, conceptul de instituție se referă la o grupare socială a cărei activitate este reglementată prin norme juridice, în scopul realizării unor scopuri sociale determinate. În această accepțiune, noțiunea de instituție este atribuită statului, care constituie o organizație formată pe un anumit număr de norme de drept, în cadrul căreia se desfășoară activități specifice pentru îndeplinirea unor scopuri sociale determinate.

Astfel, în cadrul instituțiilor publice, un management al resurselor umane de calitate este de o importanță deosebită, deoarece în funcție de eficiența managementului resurselor umane depinde în mod direct succesul tuturor activităților care urmează a fi realizate la nivelul întregii comunități. Obiectivele cele mai urmărite de activitățile de management al resurselor umane, cu scopul de a ajuta ca instituțiile publice să devină mai eficiente le includ pe următoarele: să ajute administrația publică să-și atingă scopurile, să folosească într-un mod cât mai eficient abilitățile personalului, să ofere personal bine pregătiți și, totodată, motivați, să mențină un nivel înalt al eticii profesionale, să ajute să crească nivelul satisfacției angajatului în raport cu activitatea profesională și să ajute introducerea mai ușor a schimbărilor pentru instituție, în general, cât și pentru reprezentanții comunității. Aceste obiective, pe lângă altele la fel de importante, formează un tot. Din moment ce obiectivele menționate anterior sunt atinse, întreaga activitate a management al resurselor umane se poate considera eficientă.

„Resursele umane reprezintă totalitatea aptitudinilor fizice și intelectuale pe care oamenii le utilizează în procesul muncii. Acest tip de resursă este unică în ceea ce privește potențialul

⁴⁴ Ghidul autorităților publice locale / Anastasia Blajin, Mihaela Roșcov, Vitalie Popa [et al.] ; Guvernul Rep. Moldova, Progr. Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women) Chișinău: S. n., 2015 (Tipogr. "Bons Offices"). p. 4

de creștere și dezvoltare, precum și capacitatea de a cunoaște și învinge propriile limite, pentru a face față noilor exigențe. În plus, ele sunt singurele care pot reproduce toate celelalte resurse ale organizației, și singurele resurse de creativitate”.⁴⁵

Resursele umane, în cadrul administrației publice, pot constitui o problemă majoră deoarece, în acest domeniu nu se poate ajunge la rezultatele dorite dacă funcționarii publici, cei care sunt responsabili de aplicarea legilor, nu dau dovadă de profesionalism și anumite calități. În acest fel, se face simțită necesitatea de a asigura în autoritatea publică, personal cu o pregătire profesională corespunzătoare, ținând cont de faptul că aceștia vin în contact direct cu publicul și că, în mare parte, funcționarii publici formează imaginea instituției pe care o reprezintă, după modul în care ei își îndeplinesc sarcinile, în același fel formându-se și opinia populației, contând felul în care sunt administrate și soluționate problemele societății.

La modul general, managementul resurselor umane (MRU) reprezintă un ansamblu de activități, realizate la nivel organizațional, și care permite folosirea cât mai eficientă a oamenilor, angajați ai respectivei autorități, pentru a atinge atât scopurile generale organizaționale, cât și cele individuale. În termeni specifici, managementul resurselor umane consistă din numeroase activități, care includ, printre altele, următoarele direcții de bază:

- Planificarea personalului;
- Elaborarea fișelor de post;
- Recrutarea, selectarea și orientarea personalului;
- Evaluarea performanțelor individuale și colective;
- Recompense și beneficii specifice locului de muncă;
- Sănătatea și siguranța personalului;
- Disciplina, controlul și evaluarea funcțiilor personalului;
- Programarea muncii etc.

Evident, această listă nu este exhaustivă, dar prezintă majoritatea acțiunilor importante de care se ocupă managementul resurselor umane, domeniu de gestiune organizațională care ajută, și de cele mai multe ori o face, la eficientizarea activității unei organizații. În cadrul autorității publice locale (APL), acest lucru este deosebit de important, deoarece de eficiența realizării acestor activități depinde succesul activităților realizate la nivelul întregii comunități. Obiectivele urmărite de activitățile de MRU, în încercarea de a ajuta APL să devină eficace, includ următoarele: să ajute APL să își atingă scopurile strategice și operaționale; să folosească eficient abilitățile și deprinderile personalului; să ofere APL angajați bine pregătiți și motivați; să sporească nivelul de satisfacție a angajatului față de activitatea profesională; să dezvolte și să mențină o calitate înaltă a mediului de muncă; să comunice politicile de personal tuturor angajaților; să ajute la menținerea unui nivel înalt al eticii profesionale; să faciliteze introducerea schimbărilor necesare, atât pentru indivizi, grupuri și instituție, în general, cât și pentru reprezentanții comunității.⁴⁶

Toate aceste obiective formează un întreg. În momentul în care sunt atinse, activitatea de management al resurselor umane poate fi considerată eficientă și benefică organizației în care are loc. Managementul resurselor umane în cadrul unei APL reprezintă un factor care determină eficiența și eficacitatea activităților respectivei autorități, dar și impactul la nivel de comunitate. Acest fapt constituie un factor esențial în progresul economic și cel social la nivel local. Subdiviziunea resurse umane (SRU) are misiunea de a contribui la realizarea obiectivelor strategice ale autorității publice, prin promovarea și implementarea unui management eficient al resurselor umane în cadrul respectivei autorități.

Dezvoltarea unei societăți prospere presupune existența unei administrații publice capabile să presteze servicii calitative populației țării. Eficiența administrației publice depinde, în mare măsură, de sistemul de management al resurselor umane aplicat în autoritățile publice, de

⁴⁵ Ibidem, p. 5

⁴⁶ Ibidem, p.8

nivelul de profesionalism al funcționarilor publici, de orientarea acestora spre satisfacerea necesităților și intereselor legitime ale cetățenilor. Astfel, managementul funcției publice și al funcționarului public are un impact substanțial asupra cetățenilor, societății civile, sectoarelor public și privat, autorităților și instituțiilor publice.

Astfel, managementul funcției publice și al funcționarului public are un impact substanțial asupra cetățenilor, societății civile, sectoarelor public și privat, autorităților și instituțiilor publice.⁴⁷

Managementul funcției publice și al funcționarului public este de competența guvernului (art.11).⁴⁸ Guvernul a împuternicit Cancelaria de Stat să asigure promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special, al managementului resurselor umane. Direcția managementul funcției publice și resurse umane din cadrul Cancelariei de Stat are atribuțiile de a elabora, ajusta și promova cadrul normativ privind reglementarea funcției publice și a statutului funcționarului public, de a coordona procesul de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, de a monitoriza activitățile autorităților publice referitor la implementarea prevederilor legislației serviciului public. Sistemul de gestionare a serviciului public autohton include și alte autorități publice cu anumite competențe specifice: Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei este responsabil de politica salarială, Ministerul Justiției - de politica în domeniul integrității, Ministerul Finanțelor – de planificarea bugetară, inclusiv pentru segmentul ce ține de personal (bugetarea costurilor de personal și controlul cheltuielilor), Centrul Național Anticorupție - de prevenirea și combaterea corupției, Autoritatea Națională de integritate - de monitorizarea, controlul, evaluarea stării de lucruri în unele domenii ce țin de integritatea funcționarilor. Luând în considerare faptul implicării mai multor autorități publice în gestionarea serviciului public, este absolut necesară îmbunătățirea coordonării și fortificarea eforturilor între autoritățile publice responsabile de elaborarea și promovarea politicii statului în anumite domenii de gestionare a funcționarilor publici, precum și instituirea funcției de control. Administrarea funcției publice și a funcționarilor publici (art.12) este realizată în fiecare autoritate publică de către conducătorul acesteia, prin intermediul subdiviziunii resurse umane, care activează în temeiul unui regulament-cadru, aprobat de guvern.⁴⁹

Începând cu 1 ianuarie 2009, data intrării în vigoare a Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, s-a intensificat procesul de dezvoltare a serviciului public în corespundere cu principiile europene de administrare. Astfel, a fost creat fundamentul legal și metodologic al unui serviciu public profesionist, bazat pe merit; reformarea serviciului public a intrat în faza de implementare, fiind create premise pentru durabilitatea schimbărilor.

Totodată, pot fi menționate domeniile care necesită intervenții majore, și anume: implementarea corectă și uniformă a cadrului normativ, delimitarea funcțiilor politice de cele administrative, implementarea managementului performanței la nivel organizațional (autoritate publică), integritatea funcționarilor publici, managementul talentelor, responsabilizarea conducătorilor, motivarea personalului, consolidarea capacităților funcționarilor publici, dezvoltarea capacităților de gestionare a funcției publice și de dirijare a schimbărilor: la nivel central - Cancelaria de Stat, la nivel de autoritate publică - secretar de stat, subdiviziunea resurse umane.

Odată cu aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020⁵⁰ începe o nouă perioadă în evoluția serviciului public. Astfel, Strategia menționată conține componenta „Serviciul public și managementul resurselor umane”, care are drept scop

⁴⁷ Gheorghiuța T. Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public. Monografie. Chișinău: Universul, 2015, p. 172

⁴⁸ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 4 iulie 2008.

⁴⁹ Regulamentul-cadru al subdiviziunii resurse umane din autoritatea publică. Hotărârea guvernului Republicii Moldova nr.1130 din 15 decembrie 2010. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=11790&lang=ro

⁵⁰ Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Hotărârea guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 27 iulie 2016. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94394&lang=ro

asigurarea sistemului de management al resurselor umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne. Pentru atingerea acestui scop, sunt stabilite mai multe obiective specifice care vizează îmbunătățirea cadrului normativ și a celui instituțional, precum și profesionalizarea serviciului public. Analiza evoluției managementului funcției publice și a funcționarului public în Republica Moldova relevă faptul că acest domeniu a cunoscut, în aproximativ două decenii, o dezvoltare ascendentă, care a înglobat experiențe internaționale, dar, totodată, și-a accentuat propria identitate și individualitate.

Gestiunea carierelor sau dezvoltarea potențialului uman al organizației vizează atingerea celui mai bun echilibru între nevoile personalului, așteptările cu privire la munca în sine, potențialul și aspirațiile acestuia. Punerea la punct a unui program de dezvoltare a resurselor umane trebuie să fie considerată drept o investiție din partea organizației, ale cărei rezultate viitoare vor putea fi măsurate în termenii creșterii productivității muncii, îmbunătățirii climatului social, creșterii stabilității personalului, creșterii eficienței muncii. Gestionarea resurselor umane reprezintă o activitate de bază a managementului resurselor umane și cuprinde mai multe activități așa cum sunt: managementul previzional al resurselor umane, analiza și prognoza resurselor umane, evaluarea ofertei resurselor umane. La rândul său managementul resurselor umane în cadrul unei Autorități Publice Locale reprezintă un factor care determină eficiența și eficacitatea activităților respectivei autorități, dar și impactul la nivel de comunitate. Acest fapt constituie un factor esențial în progresul economic și cel social la nivel local. Această subdiviziune are misiunea de a contribui la realizarea obiectivelor strategice ale autorității publice, prin promovarea și implementarea unui management eficient al resurselor umane în cadrul respectivei autorități.⁵¹

De menționat că un serviciu public modern necesită schimbarea managementului resurselor umane prin trecerea de la managementul de personal la managementul resurselor umane. În consecință, componența de resurse umane va deveni o competență esențială pentru toate persoanele cu funcție de conducere din administrația publică.

Transferul de responsabilități pentru managementul resurselor umane către managerii de linie are consecințe importante pentru responsabilii de gestiunea resurselor umane, care vor avea un rol vital în a oferi managerilor de linie sfaturi și îndrumări profesionale și în a asigura focalizarea sistemului și procedurilor de resurse umane asupra obiectivelor strategice ale organizației.⁵²

Pornind de la opinia savantului A. Manolescu, potrivit căreia esența oricărei organizații este efortul uman, iar eficiența și eficacitatea acesteia sunt influențate, în mare măsură, de comportamentul oamenilor din cadrul organizației este evident că nu numai aptitudinea de a munci determină performanțele organizației, acestea fiind influențate și de potențialul intelectual, aptitudinile de a cunoaște, creative, inovative ale angajaților, capacitățile lor de a analiza previzional, de a anticipa schimbările și a se alinia rapid la exigențele organizației și ale mediului extern social, politic, economic și cultural.⁵³

Prin prisma viziunii expuse, anume categorisirea resurselor umane ale autorităților publice ca un „capital uman” reflectă integral ansamblul performanțelor personale (creative, de muncă, inovative, adaptabile, mobile și flexibile etc.), complexitatea lor și se înscrie integral în conceptul și teoriile științei manageriale. Anume creativitatea și spiritul novator al resurselor umane determină astăzi potențialul de realizare a autorităților publice. Aceasta ne-o confirmă și estimările unor economiști, care consideră că sporirea productivității muncii este asigurată de: - nivelul de pregătire profesională a angajaților cu 42%; - aprofundarea cunoștințelor de domeniu și aplicarea lor în practică –36%; - și doar 9% se datorează majorării investițiilor directe. Datele

⁵¹ Manolescu A. Managementul resurselor umane. București, Editura RAI, 2001, p. 45

⁵² Cojocaru S., Tofan T., Butnaru V. [et al.] Managementul resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova. Chișinău: AAP, 2014, p. 37.

⁵³ Manolescu A. op.cit., p. 74

de mai sus ne confirmă că pentru asigurarea unei activități avansate, resursele umane trebuie plasate pe prim-plan, astfel devenind resurse-cheie în organizație, deoarece: - în organizațiile publice aspectele organizaționale, economice, de decizie devin tot mai dependente de resursele umane, îndeosebi de capacitățile, aptitudinile, performanțele profesionale ale lor; - reformarea și modernizarea administrației publice implică schimbări esențiale în condițiile muncii și factorii care influențează direct potențialul resurselor umane și utilizarea lor eficientă; - modificarea sistemului managerial al administrației publice, al structurii și dinamicii resurselor umane conduc inevitabil la sporirea nivelului de pregătire profesională, perfecționarea cunoștințelor profesionale etc.⁵⁴

Succesul transformărilor în administrația publică este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

Resursele umane reprezintă cea mai importantă resursă a unei instituții, indiferent de domeniul său de activitate, deoarece fără prezența efectivă a oamenilor, care știu ce, când și cum trebuie făcut, este imposibil ca organizația să-și atingă obiectivele. Dificultățile sau succesele instituțiilor, inclusiv ale autorităților publice locale, au la bază resursele umane și calitatea managementului aplicat asupra acestora. În același timp, comportamentul uman este influențat de o serie de nevoi, dorințe și preferințe care, într-un anumit mediu și în funcție de influențele acestuia, îl determină să acționeze într-un fel sau altul și să obțină efectele și rezultatele dorite. Performanța autorităților publice depinde în mare măsură de competența și profesionalismul resurselor umane ce activează în ele, de felul în care personalul concepe obiectivele ce stau în fața autorităților publice, de modul în care le soluționează, de măsura în care își asumă responsabilitatea pentru consecințele activității lor, de felul în care conlucrează cu cetățenii. Deci, succesul transformărilor în administrația publică este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice, principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

2. Evaluarea și dezvoltarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici

Cultura organizației are un impact deosebit asupra filozofiei de perfecționare a personalului. Valorile managementului și normele comportamentale specifice managerilor de pe un anumit nivel și ale liderilor de echipă influențează de asemenea puternic atitudinea angajaților față de necesitatea dezvoltării profesionale.

Dezvoltarea resurselor umane reprezintă un proces complex ce este abordat atât la nivel național, cât și internațional. La nivel național acest proces este influențat de inițiativele guvernamentale în domeniul trainingului. Abordarea dezvoltării personalului în cadrul organizației variază proporțional cu gradul de tehnologizare, politicile tradiționale și cu valorile managementului. Importanța realizării avantajului competitiv prin perfecționarea aptitudinilor de bază este recunoscută de unele organizații, dar multe ignoră această posibilitate, considerând trainingul și perfecționarea mai degrabă ca niște costuri, nu ca investiții.

Trainingul reprezintă procesul planificat prin care se urmărește modificarea atitudinilor, cunoștințelor și abilităților profesionale prin intermediul studiului, pentru a atinge o performanță corespunzătoare într-o activitate sau un ansamblu de activități. Scopul rezidă în dezvoltarea abilităților individului și în satisfacerea necesităților curente și viitoare ale organizației în domeniul resurselor umane.

⁵⁴ Cojocar S., Tofan T., Butnaru V. op.cit., p. 39

Trainigul reprezintă, de asemenea, procesul ce permite individului să găsească soluții la întrebările pe care și le pune în situații de muncă și să provoace o schimbare de care este conștient.⁵⁵ O altă definiție dată noțiunii de training relaționează acest concept cu conceptele de educație și perfecționare, toate trei reprezentând de fapt componentele fundamentale ale procesului complet de instruire, care se desfășoară la nivelul unei organizații.

Trebuie însă să se facă o delimitare între conceptele de „educație” și „training”, aceasta deoarece aproape inevitabil apare o suprapunere a acestor termeni în limbajul curent. Distincția nu este pur și simplu un „moff” academic sau o simplă problemă de semantică, și ea a constituit și un punct de interes pentru lucrările de specialitate. Astfel, specialiștii în domeniul resurselor umane din Marea Britanie⁵⁶ au stabilit că trainingul în ultimă instanță este analizat „în cel mai larg sens al său, semnificând orice formă posibilă de desfășurare a unei activități cu caracter educațional-instruire, stimularea creativității și perfecționarea competențelor profesionale, indiferent de locul de desfășurare a acestor activități”. Termenul „educație” are o conotație academică și urmărește mai mult „de ce” anumite lucruri se întâmplă sau trebuie să se întâmple și relațiile dintre acestea. Termenul „training” se concentrează asupra întrebării „cum” lucrurile se întâmplă și vizează esența practică a acestei schimbări.

Scopul primordial al acțiunii de training este creșterea performanței,⁵⁷ dar sunt și alte motive pentru care trainingul este unul din elementele de „avanpost” ale managementului resurselor umane: vizează dezvoltarea potențialului uman, îi ajută pe indivizi să „crească” atât profesional, cât și din perspectiva factorului socio-cultural. Aceste aspecte nu sunt altceva decât o rezultată a schimbărilor sociale și culturale din întreaga lume, cu repercusiuni și asupra funcției de training. Am putea spune că acțiunea de training sprijină organizația prin revalorizarea sursei sale cheie-angajații. Să antrenezi înseamnă să investești în oameni pentru a le permite să acționeze mai eficient și să îi sprijine astfel încât să își utilizeze în mod optim abilitățile native.⁵⁸

În principal obiectivele particulare ale trainingului sunt următoarele:

- să ajute persoanele din cadrul organizației cât mai mult, astfel încât nevoile viitoare în domeniul resurselor umane să fie soluționate în interiorul organizației;
- să dezvolte competențele angajaților și să îmbunătățească performanțele individuale;
- să reducă timpul pentru studiu pentru cei angajați recent și să se asigure că ei vor deveni responsabili cât mai curând și eficient posibil.

În opinia specialiștilor există anumite avantaje ce rezultă din utilizarea trainingului⁵⁹, avantaje ce au un efect important în economia activităților organizației și în creșterea eficienței globale și individuale:

- îmbunătățirea performanțelor la nivel individual, de echipă și organizaționale în termeni de rezultate (outputuri), calitate, viteză și productivitate globală;
- creșterea gradului de apartenență și de implicare a angajaților în activitățile organizației, prin încurajarea lor de a participa la stabilirea misiunii și obiectivele organizației;
- îmbunătățirea flexibilității operaționale, prin lărgirea ariei de abilități profesionale ale angajaților;
- dezvoltarea unei culturi organizaționale pozitiviste, spre exemplu, orientată pe rezultate și performanță continuă;
- minimizarea costurilor aferente realizării studiului.

⁵⁵ Weiss D. și colab. *Les Ressources Humaines*, Paris, Editions d'Organisation, 1999, p. 442

⁵⁶ Livy B. *Corporate Personal Management*, London, Pitman Publishing, 1988, p. 145

⁵⁷ Livy B., op.cit., p. 151-152

⁵⁸ Weiss D. op.cit., p. 429-430

⁵⁹ Bennett R. *Managing People*, London, Kogan Page Ltd. 1990, p.47-48

Organizațiile care au o filozofie adecvată în domeniul trainingului înțeleg să își desfășoare activitatea într-un domeniu în care avantajul competitiv este atins doar cu ajutorul unor angajați de înaltă calitate profesională și morală și că pentru aceasta este necesar să se investească în resursele umane ale organizației, în dezvoltarea aptitudinilor și cunoștințelor acestora. Din acest punct de vedere s-au fundamentat anumite cerințe pe care trebuie să le îndeplinească trainingul, pentru a se dovedi o investiție viabilă⁶⁰. Din această perspectivă procesul trebuie:

- să fie relevant;
- să se axeze pe rezolvarea problemelor și să îndepărteze cauza producerii acestor disfuncționalități;
- să fie abordat în directă legătură cu performanța;
- să fie orientat în sensul obținerii de rezultate evidente și eficiente;
- să vizeze perfecționarea continuă a personalului;
- să presupună o abordare strategică.

Pornind de la rolul trainingului de acoperire a decalajului de performanță între nivelul efectiv al performanței individuale pe post și nivelul performanței cerut de organizație, managerii pot adapta mai multe strategii privind activitatea de training și dezvoltare și anume:

- *Strategia procesuală*: are ca obiect crearea unui cadru organizațional stimulativ pentru învățarea la toate nivelurile și infuzia permanentă de cunoștințe noi în organizație.
- *Strategia proactivă*: urmărește eliminarea decalajului dintre performanța ocupantului postului la un anumit moment și performanța dorită pe postul respectiv la un alt moment, în viitorul imediat sau previzibil. Acest tip de strategie este bazat pe previzionarea dezvoltării firmei în viitor și pe identificarea nevoilor viitoare de pregătire a personalului.
- *Strategia corectivă*: are în vedere reducerea decalajului dintre performanța efectivă a angajatului pe un post, la un anumit moment, și performanța care ar trebui obținută pe postul respectiv la același moment.

Având în vedere etapele (stadiile) carierei pe care le parcurge orice angajat în cadrul unei organizații, managerii pot adapta una din strategiile următoare sau pot realiza uneori chiar combinații ale acestora:

- *Strategia de socializare*: urmărește integrarea noilor angajați în cultura organizațională;
- *Strategia de valorizare*: are ca obiectiv realizarea dezvoltării personalului prin utilizarea competențelor și experienței unor angajați ai firmei, folosiți în calitate de mentori pentru alți membri ai acesteia;
- *Strategia de specializare*: are ca obiectiv principal dezvoltarea acelor competențe ale angajaților care sunt specifice postului lor;
- *Strategia de dezvoltare*: urmărește dezvoltarea pe orizontală a angajaților, prin rotația lor pe posturi, sau dezvoltarea lor pe verticală, pentru a-i promova.

Aceste strategii sunt aplicabile indiferent de poziția ierarhică a angajatului, deoarece și un maestru și un șef de echipă pot deveni buni mentori. Trainingul este considerat și o investiție strategică și imaterială prin excelență.⁶¹ În termeni generali investiția este o cheltuială prezentă de la care se așteaptă un beneficiu viitor.

Formarea și perfecționarea personalului din administrația publică.

Doctrina administrației publice delimitează două accepțiuni ce se pot da noțiunii de politică a resurselor umane în acest sector: *in sens restrâns*, se referă la principiile și regulile după care se realizează încheierea, modificarea sau desfacerea contractului de muncă, precum

⁶⁰ Louart P. Gestion des Ressources Humaines, Paris, Collection Gestion, 1994, p. 133-134
⁶¹ Wess D. op.cit., p. 440

și obligațiile personalului din administrația publică; *in sens larg*, cuprinde în plus principiile și regulile care se referă la realizarea condițiilor necesare a fi create în cadrul autorităților administrației publice pentru desfășurarea în bune condițiuni a activității personalului salariat.

Din acest punct de vedere politica de resurse umane are în vedere pregătirea, recrutarea, promovarea și perfecționarea funcționarilor publici și a celorlalți salariați, relațiile în cadrul autorităților administrației publice și cu beneficiarii administrației, calitățile, stilul și metodele utilizate de conducători specializați în administrația publică.

Politica de resurse umane în administrația publică trebuie să se realizeze potrivit unor cerințe cum sunt:

- să se bazeze pe raționalitate și continuitate, adică, pe de o parte, existența unor norme logice simple și clare realizabile în condiții specifice, iar, pe de altă parte, adaptarea acestei politici la mutațiile ce s-au produs în viața economico-socială a țării;
- să asigure eficiența activității autorităților administrației publice, obținută prin îndeplinirea cu profesionalism de către funcționarii publici a atribuțiilor ce le revin;
- să se desfășoare cu respectarea fermă a criteriilor etice și profesionale de apreciere, repartizare și promovare a resurselor umane;
- caracterul unitar al politicii, rezultat din faptul că autoritățile administrației publice formează un sistem unitar.

Astfel, se poate afirma că elaborarea unei politici de resurse umane în administrația publică implică:

1. planificarea resurselor umane;
2. recrutarea și selecția resurselor umane;
3. analiza și evaluarea posturilor;
4. salarizarea și motivarea resurselor umane;
5. formarea și perfecționarea resurselor umane;
6. evaluarea resurselor umane și gestionarea carierei;
7. comunicarea, stilul managerial și creativitatea funcționarilor publici.

Indiferent că este vorba despre funcționarii publici, contractuali sau persoane care ocupă funcții de demnitate publică, le revine misiunea de a ține în permanență pasul cu mutațiile care se petrec în societate, în sfera nevoilor sociale de interes public.

Doctrina occidentală teoretizează principiul adaptabilității serviciului public, care semnifică capacitatea administrației de a satisface, prin serviciile sale, nevoile publice. Pentru întreg personalul din administrația publică locală, perfecționarea pregătirii profesionale reprezintă o îndatorire, dar și un drept în egală măsură. Dubla natură juridică a perfecționării pregătirii profesionale naște drepturi și obligativități corelative atât pentru funcționarul în cauză, cât și pentru instituția publică din structurile căreia face parte acesta.

În acest sens, în România, prin art. 21, din O.G. nr. 81/2001 se dispune că „pentru acoperirea cheltuielilor de formare continuă... autoritățile publice au obligația să prevadă în bugetul anual propriu o cotă de cel puțin 1% din cheltuielile de personal”.

Este cunoscut faptul că eficiența serviciilor publice din administrație este determinată nu atât de mult de resursele materiale și financiare de care dispune, cât mai ales de potențialul său uman. Un sistem administrativ dotat cu suficiente mijloace materiale și financiare, cu legi administrative necesare nu-și poate îndeplini funcțiile fără funcționari publici bine pregătiți profesional și managerial.

Având în vedere faptul că realizarea deciziilor administrative depinde de calitatea administrației, este stringentă atenția care trebuie acordată formării personalului necesar din acest domeniu important al vieții politice și economico-sociale a țării.

Faptul că modalitățile de acțiune și domeniile administrației publice sunt diverse determină o anumită specializare. În formarea resurselor umane din administrația publică trebuie să se facă distincție între pregătirea necesară pentru funcțiile administrative de conducere de nivel

superior (care au în general un caracter politic), funcțiile administrative de specialitate de nivel superior și funcțiile pentru care este necesară doar o pregătire medie.

Formarea personalului pentru funcțiile administrative de conducere presupune o pregătire temeinică superioară, respectiv absolvirea unei instituții de învățământ superior care să ofere informațiile necesare înțelegerii complexității actului managerial. Pentru funcțiile administrative de specialitate de nivel superior, învățământul universitar pregătește profesional specialiști în domeniul finanțelor, planificării, construcțiilor, industriei, agriculturii, arhitecturii, învățământului, culturii, sănătății, comerțului etc., a căror prezență în structurile administrative este necesară. Indiferent de modalitățile de formare, știut este faptul că valoarea unei administrații, eficiența ei depind în cea mai mare măsură de oamenii ce o compun, trebuie avută în vedere realizarea cât mai completă, teoretic și practic, dar și diferențiat, a actului acesta. Astfel, formarea profesională presupune cunoștințe temeinice despre drept și știința administrativă, cunoștințe specifice domeniului autorității publice, experiență în domeniu, ușurință în aplicarea în practică, aptitudini intelectuale etc. Dar, ca să se obțină o asemenea competență profesională, este necesar ca toate instituțiile să asigure formarea personalului pentru administrația publică, să realizeze o legătură strânsă, pe de o parte între procesul de învățământ și cercetare, iar, pe de altă parte, între acesta și practică.

Identificarea cunoștințelor, aptitudinilor și experiențelor necesare diferitelor categorii de personal administrativ trebuie să aibă în vedere schimbările permanente ce se produc în administrația publică, în societatea românească, faptul că unele categorii sunt necesare formării profesionale, altele perfecționării și specializării profesionale, iar altele, schimbării culturale la nivelul comunității profesionale, determinate de noul context administrativ.

Astfel, educația și instruirea vor trebui concentrate mai degrabă pe dezvoltarea și cultivarea unor abilități necesare, decât pe trimiterea automată a unor cunoștințe considerate, adesea, general aplicabile. Deformările majore produse în cultura managerială a funcționarilor publici au avut ca urmare slaba dezvoltare a capacității de lider, improvizatia în detrimentul profesionalismului, dar și evitarea asumării responsabilității față de performanțele instituției publice. Competența marchează momentul final al unui proces permanent de formare a funcționarilor publici. Ea este necesară pentru obținerea eficienței la nivelul sistemului administrativ, respectiv prin previziunea evoluțiilor viitoare, organizarea activităților, gestionarea resurselor, motivarea angajaților și controlul modului de desfășurare a proceselor administrative.

În literatura de specialitate se conturează tot mai mult o nouă abordare a problematicii funcționarului public, în care competența este considerată a fi criteriul cel mai important în aprecierea eficacității unui manager public. Apare evident faptul că numai cunoașterea obiectivelor de realizat, precum și mijloacele utilizate pentru îndeplinirea lor nu mai sunt suficiente. În noua abordare funcționarului public îi sunt necesare calități cum sunt: îndemânarea, capacitatea de a gestiona, talentul, capacitatea de a comunica, de a raționa logic, de a inova etc. Toate acestea, dar și altele, conduc la obținerea performanței solicitate funcționarului public, a eficienței autorității administrative respective.

Prin urmare, a apărut necesitatea de folosire a unor indicatori de performanță, ca mijloc de motivare, evaluare și recompensare a activităților desfășurate de funcționarii publici. Astfel, a fost constituit un sistem al indicatorilor de performanță pe baza criteriilor elaborate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici. La începutul fiecărui an, conducătorii de compartimente vor comunica fiecărui funcționar public, în scris, criteriile de performanță corespunzătoare categoriei, gradului și clasei funcției publice ocupate de acesta. În urma evaluării performanței profesionale individuale, funcționarului public i se acordă unul din următoarele calificative: *excepțional, foarte bun, bun, satisfăcător, nesatisfăcător*.

Conform cu prevederile actelor normative sus-menționate, Institutului Național de Administrație îi revine atribuția de a elabora strategia și de a asigura formarea și perfecționarea

pregătirii profesionale în administrația publică pentru funcționarii publici, personalul contractual, pentru persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică în cadrul autorităților și instituțiilor publice.

În realizarea acestei importante atribuții I.N.A. organizează următoarele forme de pregătire și perfecționare: cursuri de formare profesională specializată în administrația publică centrală și locală, cu durată de 2 ani; pentru absolvenții învățământului superior de lungă durată, în vârstă de regulă de până la 30 ani; accesul la aceste cursuri se face pe bază de examen național; cursuri de formare continuă în administrația publică centrală și locală cu durată de 1 an, pentru persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică ori asimilate acestora, pentru funcționarii publici și alte persoane în vârstă, de regulă, de până la 45 ani; la aceste cursuri, înscrierile se fac pe baza recomandării autorității sau instituției publice de unde provine persoana respectivă; cursuri de formare continuă de scurtă durată de până la 3 luni pentru prefecți, subprefecți, președinți și vicepreședinți ai consiliilor județene, secretari ai prefecturilor, ai consiliilor județene, ai ministerelor, primari și secretari ai municipiilor, șefi de departamente, directori din aparatul propriu al ministerelor, consiliilor județene și locale, conducători ai serviciilor publice descentralizate și pentru funcționari publici.

În afara acestor atribuții, I.N.A. este investită prin O.G. nr. 81/2001 și prin H.G. nr. 710/2002 și cu alte activități de formare și perfecționare a unor categorii determinate de personal (este vorba de secretarii unităților administrativ-teritoriale conform art. 3, alin.1 din H.G. 710/2002) în domeniul integrării europene, informatizării administrației publice, certificării concordanței cu standardele internaționale de calitate din domeniul administrației publice locale și acordării atestatelor de conformitate cu standardele internaționale de calitate în domeniul administrației publice locale.

În exercitarea atribuțiilor sale, I.N.A. se poate asocia și poate colabora cu instituții de învățământ superior din țară și străinătate, acreditate în acest scop, precum și cu centrele regionale, a căror coordonare metodologică o asigură.

Centrele regionale sunt competente să organizeze cursuri de perfecționare continuă de scurtă durată, de până la 3 luni, pentru anumite categorii de aleși locali, pentru funcționarii publici și pentru persoanele încadrate cu contract individual de muncă din aparatul propriu al consiliilor locale, județene și al prefecturilor, precum și pentru personalul din serviciile publice comunitare și pentru alte categorii de personal.

Atestarea pregătirii pe care o vor realiza la I.N.A. și în cadrul centrelor regionale se va face prin certificate de absolvire a cursurilor.

Certificatele care atestă cursurile cu o durată de până la 3 luni înlocuiesc pentru anul absolvirii evaluarea anuală a activității funcționarilor publici, iar cele care atestă perfecționarea prin intermediul unor cursuri cu o perioadă mai mică de 3 luni sunt luate în considerare la promovarea în grad sau în clasă a personalului.

Toate certificatele de absolvire vor constitui un criteriu pentru avansarea și, în general, pentru evoluția în carieră a titularului lor (atunci când acesta este funcționar public sau personal contractual).

O atribuție deosebită a I.N.A. o va reprezenta elaborarea strategiei privind formarea continuă și perfecționarea pregătirii profesionale a personalului din administrația publică centrală și locală.

Strategia se aprobă de către Guvern prin hotărâre, urmând ca ulterior să-i revină Institutului Național de Administrație misiunea de a asigura transpunerea ei în practică.

Institutul este conceput pentru a reprezenta o școală autentică de formare și perfecționare a întregului personal din administrație. Sorgintea I.N.A. se regăsește în instituțiile europene de tradiție cum ar fi E.N.A. în Franța și I.N.A.P. în Spania.

În Franța E.N.A. reprezintă forma cea mai înaltă de pregătire a funcționarilor administrației de stat. Ca și E.N.A. (Franța) și I.N.A. își propune să ajungă o instituție de prestigiu la nivel

europene, care să formeze valorile viitoare ale personalului din administrația publică românească, competențe morale și profesionale, inerente evoluției țării.

În Republica Moldova, conform Strategiei de reformă a administrației publice centrale, una din prioritățile-cheie ale Guvernului constituie modernizarea serviciului public conform principiilor și practicilor europene, sporirea atractivității și transparenței serviciului public.

În vederea realizării priorităților-cheie de dezvoltare și modernizare a serviciului public, a fost adoptată Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.⁶²

Această lege reglementează o serie de proceduri noi de personal, inclusiv procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public (în continuare – evaluarea), care pentru prima dată a fost implementată în autoritățile publice în anul 2009.

Scopul evaluării funcționarului public constă în estimarea obiectivă a rezultatelor individuale obținute, având la bază sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și prioritățile la nivel de subdiviziune/autoritate publică. Astfel, evaluarea reprezintă un proces care servește atât autorității publice, cât și angajaților în scopul creșterii productivității muncii, a calității și a perfecționării competențelor profesionale. De asemenea, rezultatele evaluării servesc drept bază pentru luarea deciziilor manageriale cu privire la personal, precum și constituie un instrument de management care ajută conducătorii să planifice, să organizeze și să monitorizeze mai bine activitatea subdiviziunii/autorității publice.

Un aspect important al managementului resurselor umane îl constituie sistemul de management al performanței aplicat în cadrul autorității publice, inclusiv sistemul de evaluare a performanței organizaționale, deoarece prin evaluare putem înțelege mai bine cum au fost obținute rezultatele individuale, la nivel de subdiviziune și autoritate publică, care au fost barierele și care este modalitatea optimă de depășire ale acestora.

Unul din rolurile fiecărui conducător de subdiviziune sau autoritate publică constă în asigurarea unui management eficient al personalului din subordine pentru a atinge rezultate optime la toate nivelurile (individ, subdiviziune, autoritate publică). Astfel, conducătorul de subdiviziune/autoritate publică, în vederea asigurării și menținerii unei performanțe sporite a personalului, aplică tehnici și instrumente manageriale pentru a menține un climat motivațional pozitiv de muncă și de dezvoltare profesională continuă.

Diferențe dintre managementul performanței și evaluarea performanței. Nivelul tradițional la care managementul performanței este utilizat în organizații este cel individual, dedicat îmbunătățirii performanței angajaților în context organizațional. La nivel individual, managementul performanței este reprezentat de un sistem integrat utilizat pentru a îmbunătăți în mod constant performanța tuturor angajaților. Aceasta presupune definirea obiectivelor și a criteriilor de evaluare, evaluarea performanței în raport cu aceste standarde, coordonarea activă a tuturor nivelelor performanței și maximizarea procesului de Nivelul tradițional la care managementul performanței este utilizat în organizații este cel individual, dedicat îmbunătățirii performanței angajaților în context organizațional⁶³.

La nivel individual, managementul performanței este reprezentat de un sistem integrat utilizat pentru a îmbunătăți în mod constant performanța tuturor angajaților. Aceasta presupune definirea obiectivelor și a criteriilor de evaluare, evaluarea performanței în raport cu aceste standarde, coordonarea activă a tuturor nivelelor performanței și maximizarea procesului de învățare și dezvoltare. În tabelul prezentat sunt conturate cele mai esențiale diferențe dintre managementul performanței și evaluarea performanței.

62 Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158-XVI din 4 iulie 2008.

63 Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public: ghid metodic. Chișinău: Cancelaria de Stat, Direcția politica de cadre, 2010, p.9

Diferențe dintre managementul performanței și evaluarea performanței	
<i>Managementul performanței</i>	<i>Evaluarea performanței</i>
Managementul performanței reprezintă un proces complex și integrat prin care se gestionează performanța la toate nivelurile în vederea asigurării unei performanțe optime	Evaluarea performanței se integrează în managementul performanței
Managementul performanței este un proces continuu. Performanța angajaților din subordine reprezintă una din sarcinile de bază ale conducătorilor/managerilor	Evaluarea performanței are loc într-o anumită perioadă de timp, de regulă, anual
Scopul managementului performanței constă în optimizarea proceselor organizaționale și asigurarea unei performanțe optime	Scopul evaluării performanței constă în aprecierea calității și cantității rezultatelor obținute și în identificarea competențelor necesare pentru ca funcționarul public să fie mai performant la locul de muncă

Factorii care influențează performanța funcționarilor publici

Performanța funcționarilor publici este influențată de mai mulți factori. Factorii care influențează direct performanța sunt:

- efortul* - performanța la locul de muncă este rezultatul nemijlocit al efortului funcționarului public, influențat de abilitățile sale și de perceperea (înțelegerea) sarcinilor și obiectivelor ce-i revin. Așadar, performanța poate fi văzută ca fiind în strânsă relație cu efortul depus de funcționarul public, abilitățile acestuia, perceperea locului și rolului postului său în cadrul autorității publice. Efortul, care rezultă din motivare, se referă la cantitatea de energie (fizică și/sau mentală) utilizată de un angajat pentru îndeplinirea unei sarcini;
- abilitățile profesionale* sunt caracteristicile personale ale funcționarului public folosite pentru îndeplinirea sarcinilor. Ele nu se schimbă prea mult într-o perioadă scurtă de timp, dar pot fi dezvoltate sub influența activităților de instruire și acumulării de experiențe;
- perceperea (înțelegerea) rolului* său în autoritatea publică se referă la direcția în care funcționarul public crede că ar trebui să-și canalizeze eforturile în muncă;
- trăsăturile de personalitate* (temperamentul și caracterul) ale funcționarului public, pot influența productivitatea muncii prin atitudinea manifestată față de muncă, nivelul de responsabilitate și spiritul de activism și inițiativă al acestuia.

Există și factori care influențează indirect performanța funcționarilor publici, care nu sunt sub controlul acestuia, dar care pot afecta nivelul de performanță al acestora⁶⁴. Unele dintre cele mai des întâlnite obstacole în calea performanței sunt: condițiile de muncă (temperatură, luminozitate, zgomot); supraîncărcarea în muncă; politicile necorespunzătoare de promovare și salarizare; lipsa cooperării la locul de muncă (conflicte între angajați, comunicare defectuoasă); stilul de conducere și supervizare a conducătorului direct.

Scopul evaluării performanțelor funcționarilor publici. Procedura de evaluare a funcționarilor publici are drept scop îmbunătățirea performanței organizaționale prin aprecierea performanțelor profesionale individuale și dezvoltarea competențelor profesionale și personale necesare funcționarilor publici. Astfel, evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici contribuie la:

- corelarea directă dintre activitatea funcționarului public și prioritățile/obiectivele subdiviziunii și/sau autorității publice din care face parte acesta;
- aprecierea obiectivă și imparțială a performanțelor funcționarilor publici prin compararea rezultatelor obținute cu obiectivele stabilite;

⁶⁴ Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public: ghid metodic, Cancelaria de Stat, Direcția politică de cadre Chișinău, 2010, op.cit., p. 11.

- c. asigurarea unui sistem de management al performanței și îmbunătățire continuă a performanței prin coordonarea și monitorizarea performanțelor la nivel individual, subdiviziune și autoritate publică;
- d. asigurarea unui sistem de motivare financiară și nonfinanciară a funcționarilor publici care au demonstrat performanță înaltă în activitatea profesională;
- e. identificarea necesităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici;
- f. identificarea riscurilor, barierelor și lacunelor în îndeplinirea obiectivelor stabilite în vederea intervenirii la timpul potrivit;
- g. identificarea lacunelor și problemelor în resursele puse la dispoziția funcționarului public, precum și redistribuirea lor pentru îmbunătățirea performanței acestuia.

Importanța evaluării performanțelor. Evaluarea este necesară atât pentru conducător, cât și pentru funcționarul public evaluat. Pe de o parte, evaluarea oferă funcționarului public ocazia de a afla cât de bine și-a îndeplinit obiectivele sau, cel puțin, cât de bine crede conducerea acestuia că și-a respectat rolul care ia fost atribuit în cadrul subdiviziunii. Pe de altă parte, evaluarea oferă conducerii informația cu privire la rezultatele obținute de fiecare funcționar public în parte. Performanța individuală este strâns legată de performanța de grup (subdiviziune) și performanța organizațională (autoritate publică), astfel, cantitatea și calitatea rezultatelor individuale obținute influențează nivelul de performanță a subdiviziunii din care face parte funcționarul public și performanța autorității publice.

Evaluarea este necesară pentru: luarea deciziilor manageriale (de promovare, transfer, dezvoltare profesională etc.); cunoașterea de către angajați a modului în care li se percep punctele forte și punctele slabe; stabilirea contribuției individuale și a grupului la realizarea obiectivelor autorității publice; elaborarea deciziilor de recompensare a activității depuse; depistarea necesităților de instruire la nivel de fiecare funcționar public și subdiviziune în cadrul autorității publice; asigurarea unui feedback/reacție de răspuns, oferit periodic, de către conducător și funcționarul public evaluat.

Informațiile colectate în timpul evaluării pot fi folosite de conducerea autorității publice pentru identificarea factorilor care au influențat realizarea sau nerealizarea obiectivelor instituționale, eficiența distribuirii resurselor în subdiviziunile instituției sau în procese specifice de muncă.

În urma analizei informației, conducerea poate interveni pentru eliminarea lacunelor, redistribuirea resurselor sau eficientizarea proceselor de muncă, îmbunătățind implicit rezultatele instituției în general.⁶⁵

⁶⁵ Ibidem, p.12

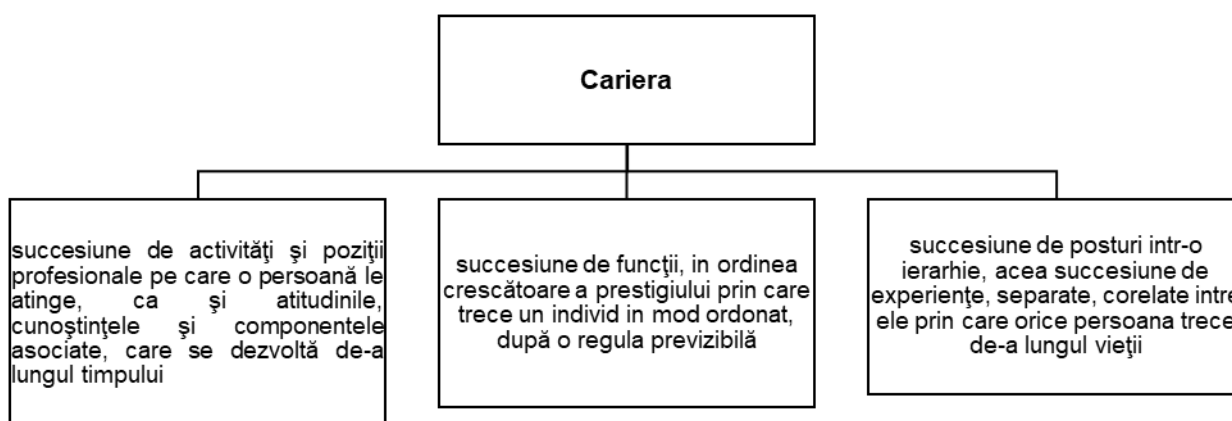
Avantaje și dezavantaje ale evaluării performanțelor	
Avantaje/Beneficii	Dezavantaje/Dificultăți
<ul style="list-style-type: none"> • furnizează informații prețioase despre angajați și natura exactă a sarcinilor acestora • deseori, oferă informații privind competențele și abilitățile necunoscute pînă atunci ale funcționarului public evaluat • oferă informații importante privind necesitățile de instruire ale funcționarului public evaluat • îmbunătățește relațiile de comunicare între conducători și subalterni; se discută problemele de muncă; angajatul află cu exactitate ce se așteaptă de la el, își înțelege rolul așa cum este văzut de superiorul său • asigură aplicarea corectă și consecventă a politicilor de promovare și salarizare în autoritatea publică • crește performanța funcționarilor publici prin apreciere obiectivă și încurajare 	<ul style="list-style-type: none"> • utilizarea resurselor și a timpului sunt mai costisitoare decît efectele evaluării (la începutul implementării procedurii) • dacă procedura nu este aplicată în mod corect și obiectiv, poate avea efecte negative asupra motivării funcționarilor publici performanți • lipsa unui sistem de evaluare a performanței organizaționale la nivel de instituție și subdiviziune poate crea unele dificultăți privind aprecierea corectă și obiectivă a performanței individuale

3. Modalități de dezvoltare a carierei funcționarilor publici în lumina legislației autohtone și a altor state

Deși în limbajul curent noțiunea de carieră este larg folosită, conceptul de carieră are numeroase înțelesuri. Până în prezent nu este o definiție oficială, unanim acceptată, care să întrunească consensul specialiștilor. În literatura de specialitate sunt cunoscute diferite formulări și numeroase opinii. În general, termenului de carieră este asociat cu ideea de mișcare ascendentă sau de avansare a unei persoane într-un domeniu de activitate dorit, cu scopul de a obține mai mulți bani, mai multă responsabilitate sau de a dobândi mai mult prestigiu și mai multă putere.

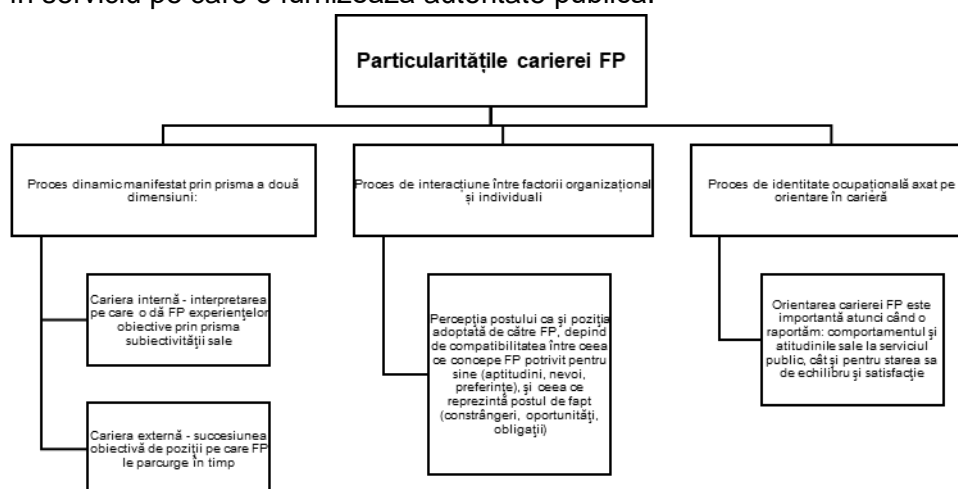
Pentru a defini cariera trebuie să avem în vedere următorii factori: contribuția individului la dezvoltarea propriei cariere; contribuția organizațiilor în care evoluează; contextele pe care le intersectează; calitatea legislației specifice și maniera de aplicare a acesteia.

Ca și definiții ale carierei enumerăm în continuare în formă schematică pe cele care le considerăm mai relevante:



Raportate la serviciul public definițiile prezentate se materializează prin conceptul dezvoltarea carierei FP sau cum mai este numită dezvoltarea profesională a FP, proces mai complex, decât pregătirea profesională a FP, având drept obiectiv însușirea cunoștințelor utile, atât în raport cu poziția actuală, cât și cu cea viitoare în cadrul serviciului public.

Cariera individuală a FP include atât viața profesională și familială, cât și legăturile dintre ele. În dorința de a controla viața profesională, cât și pe cea familială, orice FP își dezvoltă un concept propriu prin care își autoevaluează calitățile și valorile. Cariera individuală a FP se dezvoltă prin interacțiunea dintre aptitudinile existente, dorința de realizare profesională și experiența în serviciu pe care o furnizează autoritate publică.



Orientarea carierei este deci, acel tipar relativ stabil al talentelor, valorilor, atitudinilor și activităților ocupaționale.⁶⁶

Raportând teoriile aplicabile în managementul carierei, constatăm stadiile carierei ca tipare generale ale progreselor, obligațiilor esențiale sunt: explorarea, stabilizarea, avansarea, menținerea, finalul carierei.

Explorarea reprezintă confruntări între viziunile nerealiste formate în adolescență și lumea reală. Individul cunoaște și alege din rolurile explorate. În acest timp își descoperă și dezvoltă talente, abilități, interese, valori. Este un moment important în formarea identității profesionale și alegerii unui domeniu. Câteva din elementele importante în această perioadă sunt: *rețeaua socială, mentorul, discipolul*.

Rețeaua socială este grupul de colegi care oferă feed-back și informații generale despre organizație și activități.

Mentorul este o persoană mai în vârstă din organizație și care joacă un rol important pentru cel afiat la începuturile carierei. Mentorul este persoana competentă nu numai în ceea ce privește conținutul activității, dar înțelegând mai mult, având o viziune de ansamblu, și având calitățile personale necesare, poate transfera știința de a face lucrurile către cineva mai tânăr. Nu este vorba numai de a-i rezolva sarcinile și de a-l ajuta; ci de a-1 învăța să facă acest lucru singur în cele din urmă. Mentorul constituie un model pentru discipol. Pentru a fi mentor sunt necesare calități personale rare; acest proces de învățare, de transfer de *know-how* are loc într-un mod natural. Este nevoie de înțelepciune, de flexibilitate și, în plus, de compatibilitate între mentor și discipol. Câteva din funcțiile comun acceptate ale mentorului sunt: modelarea rolului, acceptare și confirmare, consilier.

Stabilizarea constă în dobândirea unui grad de cunoștințe, de expertiză într-un domeniu.

Avansarea și menținerea urmează după stabilizarea în diverse roluri ocupaționale și presupune focalizarea pe obiectivele cheie, realiste ale carierei.

Finalul carierei poate să însemne o perioadă de creșteri continue în statut și influență în organizație, sau o perioadă petrecută în cel mai înalt nivel de responsabilitate și statut.

Un concept tot mai folosit este cel de „carieră elastică”; se referă la permanenta preocupare a individului pentru cariera sa, fie mereu activ, să cunoască care sunt competențele

66 Caramete C. Aspecte ale gestiunii funcționarilor publici. În: Revista de Administrație și Management Public, nr.4/2005, București: Editura A.S.E., , p. 35

sale ca și oportunitățile pentru cineva cu pregătirea și experiența sa așa încât să se afle mereu în zona în care este îndreptățit să se afle. În același timp trebuie să evolueze și să crească continuu din punct de vedere profesional. Se vorbește chiar despre managementul carierei ca despre administrarea unei afaceri proprii.

Importanța dezvoltării carierei profesionale a funcționarului public

Un lucru foarte important care trebuie menționat este consolidarea în țara noastră a legislației în domeniul dezvoltării carierei funcționarilor publici. Astfel recent au fost adoptate câteva acte privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, este vorba despre Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public și Codul de conduită al funcționarului public.⁶⁷ Respectivul act normativ reglementează organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici.

În conformitate cu aceste acte normativ cariera în funcția publică este definită ca cuprinzând ansamblul situațiilor juridice și efectele produse, care intervin de la data nașterii raportului de serviciu până în momentul încetării acestui raport, în condițiile legii. Tot aici sunt prevăzute și modalitățile de dezvoltare a carierei modalitățile de dezvoltare a carierei în funcția publică sunt promovarea într-o funcție publică superioară și avansarea în gradele de salarizare.

Legislația în domeniu mai enumără și principiile care stau la baza organizării și dezvoltării carierei în funcția publică:

- competența, principiu potrivit căruia persoanele care doresc să accedă sau să promoveze într-o funcție publică trebuie să dețină și să confirme cunoștințele și aptitudinile necesare exercitării funcției publice respective;
- competiția, principiu potrivit căruia confirmarea cunoștințelor și aptitudinilor necesare exercitării unei funcții publice se face prin concurs sau examen;
- egalitatea de șanse, prin recunoașterea vocației la carieră în funcția publică a oricărei persoane care îndeplinește condițiile stabilite potrivit legii;
- profesionalismul, principiu potrivit căruia exercitarea funcției publice se face cu respectarea principiilor prevăzute de lege;
- motivarea, principiu potrivit căruia, în vederea dezvoltării carierei, autoritățile și instituțiile publice au obligația să identifice și să aplice, în condițiile legii, instrumente de motivare morală și materială a funcționarilor publici, precum și să sprijine inițiativele privind dezvoltarea profesională individuală a acestora;
- transparența, principiu potrivit căruia autoritățile și instituțiile publice au obligația de a pune la dispoziție tuturor celor interesați informațiile de interes public referitoare la cariera în funcția publică.

În conformitate cu legislația managementul carierei în funcția publică se asigură de către:

- autoritățile publice prin elaborarea cadrului legal și a instrumentelor necesare organizării și dezvoltării carierei în funcția publică;
- autoritățile și instituțiile publice, trebuie să aplice principiului egalității de șanse și a motivării;
- funcționarul public, prin aplicarea consecventă a principiilor competenței și al profesionalismului, în vederea dezvoltării profesionale individuale.⁶⁸

Un alt lucru prevăzut de către actele legislative ține și de promovarea funcționarilor publici care este definită ca o modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice superioare vacante. Promovarea poate fi:

a) definitivă, atunci când funcția publică superioară se ocupă prin concurs sau examen, în condițiile prevăzute de prezenta hotărâre;

⁶⁷ Caramete C. op.cit., p.65

⁶⁸ Manolescu A. op.cit., p. 87

b) temporară, atunci când funcția publică de conducere sau, după caz, funcția publică corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici se ocupă pe perioadă determinată, în condițiile legii.

Practica managerială în domeniul resurselor umane dovedește că pe parcursul îndeplinirii programelor de dezvoltare a carierei pot apărea unele probleme destul de dificile, ca, de exemplu, aceea a integrării dezvoltării carierei și planificării resurselor umane. Aceasta cu atât mai mult cu cât, prin programele de dezvoltare a carierei, se urmărește armonizarea permanentă a nevoilor individuale și a oportunităților organizaționale în continuă schimbare.

Legăturile între dezvoltarea carierei și planificarea resurselor umane sunt evidente, deoarece dezvoltarea carierei asigură o ofertă a capacităților și abilităților oamenilor, iar planificarea resurselor umane previzionează cererea de capacități și abilități.

În general, organizațiile care au preocupări în domeniul planificării resurselor umane inițiază și programe de dezvoltare a carierei, deoarece se apreciază că nu are sens să previzionăm nevoile de resurse umane fără a avea un program de dezvoltare a carierei care să susțină cererea respectivă. De asemenea, inițierea unor programe de dezvoltare a resurselor umane trebuie să aibă în vedere oportunitățile organizației de a asigura posturile adecvate.

O primă cauză a dificultăților de integrare a eforturilor din domeniile menționate o constituie faptul că activitățile respective sunt realizate, în multe situații, de specialiști diferiți (economiști, ingineri, analiști de sistem, psihologi etc.) a căror pregătire de bază sau cunoștințe de specialitate creează posibile bariere în realizarea unei comunicări eficiente.

O a doua cauză a insuccesului de integrare a eforturilor privind dezvoltarea carierei și planificarea resurselor umane este legată de structura organizatorică, deoarece, în unele situații, activitățile menționate sunt realizate în unități distincte.

Eventualele insuccese în atingerea scopurilor carierei pot duce la unele reevaluări privind scopurile, posturile sau programele de pregătire, ceea ce va influența pozitiv performanța și continuarea carierei.⁶⁹

În prezent problemele ce țin de dezvoltarea carierei profesionale a funcționarilor publici sînt legate de: Modalități diverse de ocupare a funcțiilor publice: angajare, alegere, numire și concurs; evaluare formală a activității funcționarilor publici prin atestare – o dată la 3 ani; caracter ocazional al activităților de perfecționare profesională a funcționarilor; posibilități reduse de avansare în grade de calificare: 3 ranguri a câte 3 clase fiecare; lipsa sistemului informațional automatizat de management al resurselor umane; sistem de salarizare neatractiv; caracterul preponderent tehnic al activității serviciilor resurse umane; lipsa unității la nivel central responsabile de managementul resurselor umane.

În acest context modificările legislative și instituționale în cadrul dezvoltării carierei funcționarilor publici au urmărit următorul:

Instruirea continuă a diferitor categorii de funcționari publici în vederea dezvoltării capacităților manageriale, de planificare strategică, de gestionare a resurselor umane etc.; Organizarea cursurilor de studiere a limbii engleze pentru diferite categorii de funcționari publici; Crearea mecanismului de coordonare a procesului de instruire a personalului din autoritățile publice realizat de diferiți prestatori de servicii în domeniu etc.

Promovarea este un instrument ce urmărește stimularea atitudinii lucrătorului în scopul creșterii randamentului activității sale - este o răsplată a efortului, un prilej de satisfacție pentru acei ce-și onorează cu devotament și pricepe rolul ce-l dețin în cadrul serviciului public.

Promovarea exprimă în esență o angajare prin care funcționarul se transferă de la un lucru inferior la altul superior în cadrul aceleiași unități administrative sau în comportamentul respectiv, încredințarea unei funcții cu nivel de responsabilitate superior celei deținute anterior, pe baza competenței dovedite și aptitudinilor cerute pentru exercitarea noii funcții.

69 Manolescu A. op.cit., p.90

Se practică două modalități de promovare: *avansarea pe scară ierarhică*. Aceasta este promovarea în postul vacant a unei persoane care activează în cadrul aceleiași unități administrative și se efectuează ținând cont de vârsta și vechimea în muncă, de competența și calificarea profesională. Un rol important joacă și politicile de motivare care se realizează prin:

Elaborarea și implementarea unui nou sistem de salarizare a funcționarilor publici în baza unei noi clasificări a funcțiilor publice; Elaborarea unui ghid privind stimularea nonfinanciară a funcționarilor publici etc.

Putem concluziona că promovarea și mobilitatea funcționarilor publici sunt elemente structurale decisive ale carierei acestora. Deci, dat fiind importanța deosebită a dezvoltării carierei funcționarului public sistemul administrativ trebuie să creeze pârgurile necesare acestei dezvoltări.

La final am putea menționa printr-un șir de acte normative, administrative, se încearcă reglementarea juridică a unei complexe activități, ca sistemul de administrare.

Astfel se trece de la șabloanele vechi de selectare, recrutare a personalului din administrația publică, la unele mult mai variate și obiective, ce ar permite încadrarea în serviciu a unor specialiști competenți, care ar fi capabili să elaboreze niște politici, programe adecvate.

Aceasta din motivul că de calitatea funcționarilor publici depinde cum este condus statul. Dar trebuie să fim conștienți de faptul că pentru a avea guvernare bună, trebuie să apelăm la noile tehnologii propuse de știința administrativă accidentală, bazată de profesionalism, obiectivism și transparență. E de datoria noastră să ne debarasăm de mentalitatea veche, înhibată în viziunile noastre și numai așa vom reuși să obținem eficiența.

Metode de reformare a personalului administrației publice sînt foarte bune. Teoria administrativă ne oferă un șir de alternative, menite să ne ușureze căutările. Ceea ce depinde de noi este de a alege corect și a implementa pînă la urmă ceea ce ne-am propus și atunci rezultatele nu se vor lăsa așteptate. Deși cu unele abateri putem spune că sistemul administrației publice din Republica Moldova în domeniul carierei profesionale a funcționarilor publici a făcut progrese reale prin:

- Stabilirea unui sistem eficient de management al resurselor umane;
- Formarea unui corp de funcționari publici profesioniști, capabil să realizeze eficient sarcinile stabilite;
- Obținerea stabilității și loialității funcționarilor publici;
- Asigurarea transparenței activității serviciului public, orientat spre cetățeni.

Dezvoltarea carierei este procesul de gestionare a carierei și se referă la evoluția funcționarilor publici în cadrul instituțiilor publice, potrivit nevoilor acestora și în funcție de performanța, potențialul și aspirațiile fiecărui funcționar public. Există un număr de elemente esențiale, care sunt complementare sau se suprapun.

Mai întâi este vorba de acțiunile întreprinse în cadrul instituției publice. Cele mai multe instituții publice au planuri concrete în ceea ce privește dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, deși ele pot să nu fie astfel denumite. Sunt oferite diferite cursuri de formare profesională. Teoretic, toate acestea oferă posibilitatea formării profesionale în specificul domeniului respectiv. Majoritatea programelor oferă mai mult cursuri de dezvoltare profesională, fie cu resurse din interiorul instituției publice, fie cu resurse achiziționate din afara ei, sau furnizate prin intermediul diferitelor inițiative educaționale. Majoritatea instituțiilor publice au sistemele proprii de evaluare a performanței. Prin aceste sisteme se poate evalua cine are performanțe bune, cine are performanțe mediocre și cine are performanțe slabe. Folosind rezultatele evaluării performanței în activitățile de formare profesională, instituțiile publice pot realiza diverse obiective. Se pot iniția acțiuni de redresare și de îmbunătățire a performanțelor slabe, se pot lua măsuri pentru ca un funcționar public să treacă de la un nivel mediu la un nivel

ridicat de performanță, se pot oferi ocazii speciale pentru cei care ținesc poziții superioare să se dezvolte în ritmul permis de abilitățile și motivația acestora.⁷⁰

Toate aceste acțiuni și chiar întreaga activitate trebuie planificate și coordonate. Uneori acest lucru este realizat de către conducătorii de departamente. Mult mai frecvent sunt implicate departamentele de resurse umane și, în special, directori de resurse umane. Aceste persoane sunt special instruite și numite în cadrul departamentului de resurse umane pentru a se ocupa de dezvoltarea carierelor funcționarilor publici.

Cel de-al doilea element important al dezvoltării carierei este funcționarul public. Acesta, împreună cu indivizi din toate celelalte instituții publice, trebuie să joace un rol pozitiv în procesul de dezvoltare a propriei cariere. Funcționarul public trebuie să știe încotro se îndreaptă și să își stabilească destinații intermediare în această călătorie. O secțiune separată a ghidului se va ocupa, în consecință, de dezvoltarea și menținerea planurilor individuale de dezvoltare a carierei. Aceste planuri nu pot fi niciodată rigide, bineînțeles. Trebuie lăsat spațiu și pentru ocaziile favorabile care ar putea apărea spontan sau pentru situațiile neplăcute neprevăzute. Este important, totuși, ca funcționarii publici să accepte o responsabilitate concretă de a-și gestiona propria cariera și ca aceștia să aibă cu adevărat planuri de dezvoltare a carierei.

Managementul carierei este procesul de proiectare și implementare a scopurilor, strategiilor și planurilor care să permită instituției publice să își satisfacă necesitățile de resurse umane, iar indivizilor să își îndeplinească scopurile carierei lor. Managementul carierei planifică și modelează progresul indivizilor în cadrul unei instituții publice în concordanță cu evaluările nevoilor organizatorice, precum și cu performanțele, potențialul și preferințele individuale ale membrilor acesteia. Planificarea carierei face parte dintr-un sistem al carierei reprezentat printr-un set de politici și practici folosite de instituțiile publice în vederea satisfacerii necesității de resurse umane. Un astfel de sistem are două dimensiuni de bază. Mai întâi este sursa de personal (supply flow), care poate fi internă, atunci când posturile de conducere sau de alt tip sunt ocupate din interiorul instituției publice, sau externă, atunci când posturile sunt ocupate printr-un proces de recrutare externă. Politicile privind sursele de personal pot avea la bază procesele de dezvoltare a carierei sau recrutare și pot cuprinde mențiuni specifice în ce privește proveniența resurselor umane (din surse interne sau din surse externe). În al doilea rând este vorba de procesul de repartizare a sarcinilor. Acesta cuprinde modalitățile prin care conducătorilor compartimentelor și altor funcționari publici le sunt alocate noi sarcini și roluri.

În dezvoltarea carierei există două categorii importante de subiecți. Prima categorie este reprezentată de funcționarul public însuși (însăși). Persoanele trebuie să își asume responsabilitatea dezvoltării propriilor cariere, și modul în care se poate face acest lucru este analizat în alt capitol al ghidului. Al doilea subiect important este departamentul de resurse umane, în particular „îndrumătorii individuali de personal”, al căror rol este analizat în detaliu în această secțiune. În mare parte, acest material este orientat către dezvoltarea sectorului de gestiune a personalului. Din diverse motive, managementul personalului prin intermediul îndrumătorilor de personal nu este foarte dezvoltat în administrația publică din România.

Principalul motiv este unul structural. Funcționarii publici români sunt numiți pe o anumită funcție publică, într-un anumit post. Cu excepția cazurilor în care intervine o reorganizare, sau evaluare negativă a performanțelor profesionale individuale, numirile sunt definitive. Mobilitatea funcționarilor publici este relativ scăzută, aceștia nu se deplasează în mod obișnuit de la un post la altul la intervale regulate, deși legea permite transferurile, mutările și detașările, însă de regulă, doar cu acordul funcționarului public respectiv. Acest sistem diferă de cel practicat de alte administrații. În alte țări, funcționarii publici, cu excepția celor cu funcții de execuție

70 Ghidul privind dezvoltarea carierei, RAMBOLL MANAGEMENT PROIECT PHARE, p. 5
https://www.academia.edu/32504346/GHID_PRIVIND_DEZVOLTAREA_CARIEREI_RAMBOLL_MANAGEMENT_PROIECT_PHARE

inferioare trebuie să accepte mobilitatea. Ei pot fi, și chiar sunt des mutați de pe un post pe altul în cadrul aceleiași instituții sau, de cele mai multe ori, transferați în altă instituție.

Deseori aceasta implică și mutarea într-o altă parte a țării. Costurile acestui proces sunt suportate de administrația publică, iar aceste administrații beneficiază de regulă de un sistem complet și generos de transfer și compensații financiare.

Politicile de dezvoltare a carierei acoperă următoarele aspecte:

Luarea deciziilor. Instituția publică trebuie să decidă măsura în care: produce sau formează proprii săi funcționari publici de conducere (politica de promovare din interior); recrutează sau achiziționează deliberat din afară. Aceasta înseamnă adoptarea unei politici care să accepte un anumit grad de pierderi și care chiar încurajează funcționarii publici să își continue cariera în altă parte, în cazul în care aceștia sunt în pericol de stagnare; va trebui să caute membri valoroși în altă parte atunci când numărul de funcționari publici de conducere disponibili este insuficient, potrivit previziunilor cererii și ofertei.

Politici pe termen scurt și pe termen lung. Politicile de investire în dezvoltarea carierei se încadrează în una din următoarele categorii:

Performanță pe termen scurt. Instituția publică ce adoptă această politică se concentrează, conștient sau inconștient, pe momentul prezent (aici și acum). Recrutează și formează personal cu un înalt grad de competență pe care să îl manifeste la locul de muncă prezent. Dacă se dovedesc a fi într-adevar foarte buni, atunci vor fi promovați. Instituția publică adoptă o poziție potrivit căreia recrutarea și formarea unor funcționari publici de conducere pentru un viitor care s-ar putea să nu devină niciodată realitate, este o pierdere de timp. Conducerea de vârf adoptă o opinie potrivit căreia dacă se recrutează oameni de calitate, atunci viitorul se va face singur. Fie persoanele se vor maturiza în funcțiile pe care le dețin fie, în caz contrar, vor fi aduse persoane capabile din exterior.

Planuri pe termen lung. Instituțiile publice care cred în planificarea unei cariere pe termen lung tind să aibă abordări foarte bine structurate asupra dezvoltării carierei. Pun un accent deosebit pe evaluarea performanțelor realizând rapoarte foarte elaborate de evaluarea a performanțelor și, în special a potențialului. Au sisteme pentru cei cu avansare rapidă și planuri de schimbare a posturilor potrivit unui program prestabilit.⁷¹

Flexibilitate pe termen lung. Instituțiile publice care urmează această politică apreciază faptul că trebuie să se concentreze pe obținerea unui nivel de performanță bun în prezent. Prin aceasta ele vor pregăti, într-o măsura considerabilă, funcționarii publici în vederea promovării. În această privință, ele se aseamăna cu instituțiile publice care se concentrează pe performanța pe termen scurt. Totodată, trebuie evaluat și dezvoltat și potențialul funcționarilor publici prin programe de formare profesională care depășesc sfera strictă a atribuțiilor funcției pe care aceștia o dețin. De asemenea, acestea favorizează mobilitatea pe orizontală a personalului în diferite posturi în scopul lărgirii sferei de experiență și schimbării direcțiilor în cariera unor funcționari publici atunci când aceasta este recomandată. Această abordare evită limitările impuse de metoda prezentului strict (aici și acum), rigiditatea și frecvența lipsă a realismului unui sistem prea bine structurat.

Într-o prezentare generală, sistemul pe termen scurt este întâlnit mai frecvent în instituții publice mici, de tip organic, care se dezvoltă rapid și în care forma se adaptează funcției, instituția publică ca întreg devenind fluidă și flexibilă. Sistemul pe termen mai lung se întâlnește mai mult în instituțiile publice mai mari, de tip birocratic sau mecanicist, unde se pot face previziuni cu un grad mai mare de acuratețe cu privire la necesitățile viitoare ale instituției publice, în care este improbabil să apară schimbări semnificative ale cerințelor de aptitudini și în care există un flux constant pe scara promovării. O abordare de tip flexibilitate pe termen lung

71 Ibidem, p. 10

este, cel mai probabil, urmată de instituțiile publice care nu se încadrează în nici una dintre celelalte două categorii. Aceasta este, probabil, cea mai bună dintre cele trei.

Politicile de dezvoltare a carierei ar trebui să acopere măsura în care o instituție publică este preocupată de dezvoltarea unor specialiști din ce în ce mai buni, în termeni generali încadrându-se în liniile abordării pe termen scurt, sau dacă aceasta acordă aceeași importanță formării unui număr potrivit de funcționari publici de nivel general care să fie capabili să ocupe posturi generale de conducere. În majoritatea instituțiilor publice, în inclusiv administrația publică, cele două categorii se combină. În multe țări pentru cele două tipuri de funcționari publici există condiții și sisteme separate de promovare în carieră.⁷²

Abordarea funcționarului public de conducere plafonat. Marea majoritate a funcționarilor publici de conducere va ajunge inevitabil la o plafonare în carieră în cadrul unei instituții publice. Aceasta se va întâmpla cu precadere în instituțiile publice cu structuri aplatizate unde posturile medii de conducere tind să dispară pe măsură ce instituția publică se aplatizează, și acest fapt este din ce în ce mai des întâlnit în administrația publică. Rareori nivelurile sunt eliminate (deși acest lucru se poate întâmpla). Cea mai întâlnită situație este cea în care structura piramidală devine mult mai aplatizată și cu mult mai puține oportunități pentru cei aflați la vârful ei. Astfel de activități pot avea ca urmare pensionările anticipate. O parte a celor care continuă să rămână în cadrul instituției publice se vor resemna și vor aștepta pensionarea. Alții vor deveni plictisiți și frustrați, sau chiar se vor răzvrăti în mod pozitiv. Activitatea de dezvoltare a carierei este necesară pentru a le asigura acestora o activitate interesantă, menținută întotdeauna la același nivel.

Planificarea dezvoltării carierei este procesul cheie al managementului carierei. Aceasta folosește toate informațiile oferite prin intermediul evaluării cerințelor instituției publice, evaluărilor performanțelor și potențialului planurilor de înlocuire a structurilor de conducere, în situațiile în care acestea există, și le traduce în planuri de dezvoltare a carierei personale și în condiții generale pentru dezvoltarea managementului, consiliere în carieră, ghidare și îndrumare, mobilitate pe orizontală și formare profesională.

Evoluția în carieră poate fi definită în termenii competențelor de care un funcționar public are nevoie pentru a-și desfășura activitatea la un nivel din ce în ce mai înalt al responsabilității sau contribuției la dezvoltarea instituției publice. Acestea se pot numi intervale de competență.

Competențele sunt definite ca atributele și caracteristicile comportamentale de care o persoană are nevoie pentru a-și putea desfășura activitatea eficient la orice nivel al postului sau al carierei sale. Numărul de niveluri poate varia potrivit numărului de competențe necesare într-o anumită familie de funcții. Pentru fiecare interval se vor defini experiența și specializările necesare pentru atingerea nivelului solicitat de competență. Aceste definiții vor cuprinde o reprezentare/hartă a carierei (career map), care va conține puncte țintă pe care trebuie să le atingă. În acest fel, funcționarii publici vor putea fi conștienți de nivelurile de competență pe care trebuie să le atingă pentru a putea evolua în carieră. Aceasta îi ajută să își planifice propria dezvoltare, deși va fi încă necesară ghidarea din partea îndrumătorilor de personal și a mentorilor, în cazul în care acestea sunt oferite. Se pot oferi cursuri suplimentare de formare profesională, dacă sunt necesare, dar este important să se cunoască exact ce trebuie să facă funcționarii publici, la nivel individual, pentru a putea avansa în cadrul instituției publice. Marele avantaj al acestei abordări este că funcționarilor publici li se oferă puncte țintă și o imagine a ceea ce trebuie să facă pentru a le atinge. Una dintre cele mai frecvente cauze de frustrare și insatisfacție la locul de muncă este absența acestor informații.

Dezvoltarea carierei este importantă atât pentru cei care au absolvit studii medii, studii superioare de scurtă durată sau studii superioare de lungă durată, cât și pentru funcționarii publici de conducere sau persoanele care au beneficiat de programe pentru avansare rapidă.

72 Ibidem, p. 11

Există tendința de a considera dezvoltarea carierei, în principal, o activitate care îi privește doar pe cei cu avansare rapidă. Nu aceasta este însă realitatea.⁷³

Persoanele cu avansare rapidă sunt, de obicei, foarte puține într-o instituție publică. Ele sunt foarte importante deoarece vor reprezenta cel mai probabil sursa din care se vor selecta viitorii conducători ai instituțiilor publice. Totuși, funcționarii publici de baza/ceilalți funcționari publici sunt mult mai importanți. Aceștia sunt cei care vor îndeplini obiectivele instituției publice zi de zi, lună de lună, an de an. Cel mai mare efort în vederea dezvoltării carierei ar trebui făcut pentru asigurarea dobândirii experienței și specializărilor în concordanță cu abilitățile lor. Unii dintre ei vor ajunge la plafonare mai repede decât alții, carierele lor având însă nevoie de ghidare și îndrumare din partea îndrumătorilor de personal pentru ca aceștia să rămână totuși productivi și satisfăcuți cu munca pe care o fac.

Dezvoltarea carierei se bazează întotdeauna pe nevoile instituției publice. Trebuie admis însă faptul că nevoile instituției publice vor fi acoperite numai dacă nevoile individuale sunt satisfăcute.

Planificarea dezvoltării carierei trebuie să aibă în vedere următoarele: Membrii instituției publice trebuie să fie recunoscuți ca individualități, cu nevoi, dorințe și abilități unice. La nivel individual, persoanele sunt mult mai motivate de o instituție publică care răspunde aspirațiilor și nevoilor lor. Aceștia pot crește, se pot schimba și pot căuta noi direcții de acțiune dacă li se oferă posibilitățile - oportunitățile și îndrumări potrivite.

Planificarea dezvoltării carierei folosește toate informațiile generate de succesiunea de planuri, evaluări ale performanțelor și potențialului evaluării personale pentru a genera programe și proceduri în scopul implementării politicilor de dezvoltare a carierei. Principalele proceduri folosite sunt: planificarea dezvoltării personale se realizează la nivel individual, de către funcționarii publici instituției publice. Planul stabilește acțiunile pe care și le propun funcționarii publici pentru a se perfecționa și pentru a-și îmbunătăți experiența implicând o analiză a nevoilor, stabilirea unor obiective realiste și elaborarea unui plan de implementare. Această planificare personală poate fi suplimentată prin intermediul unor programe oficiale de formare profesională oferite de instituția publică.

Formare profesională sau dezvoltarea managementului asigurate sau finanțate de către instituția publică.

Îndrumare și ghidare implică personal special selectat și format care să ofere îndrumări și sprijin pe parcursul unei perioade extinse, rareori mai scurtă de un an, și reprezintă o completare a formării la locul de muncă și a programelor de formare oficiale.

În mod normal, acestea acoperă: consiliere în elaborarea și dezvoltarea programelor și contractelor; consiliere generală privind programele de formare profesională; îndrumări privind modalitățile de dobândire a unor noi aptitudini; îndrumare cu privire la rezolvarea conflictelor sau problemelor relaționale; îndrumări privind cultura organizațională; îndrumări și ghidare pentru aptitudini specifice; sprijin acordat în vederea abordării proiectelor; oferirea unui model de autoritate de urmat.

Consilierea carierei se realizează de îndrumătorii de personal și de funcționarii publici de conducere. Diferența dintre aceștia variază de la o instituție publică la alta, dar în administrația publică, acest proces este desfășurat, în principal de către îndrumătorul de personal. Este o activitate specializată, iar cei care o desfășoară trebuie să fie, în general, bine instruiți în ceea ce privește tehnicile acesteia. Consilierea carierei și îndrumarea se completează reciproc.

73 Ghidul privind dezvoltarea carierei, p.13

TEMA 4. RĂSPUNDEREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI

1. Răspunderea funcționarilor publici: concept, trăsături și clasificare
2. Răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarilor publici
3. Răspunderea contravențională a funcționarului public
4. Răspunderea penală a funcționarului public
5. Răspunderea funcționarilor publici în diferite state

1. Răspunderea funcționarilor publici: concept, trăsături și clasificare

Regimul juridic al funcției publice include și problema răspunderii acestuia, a cărui menire este reprimarea greșelilor comise de funcționarii publici, aspect care reprezintă doar unul din scopurile răspunderii. Prin intermediul răspunderii se realizează atât scopul preventiv, cât și cel sancționator, cărora ar trebui să li se adauge potrivit doctrinei actuale, și cel educativ.

Codul administrativ al Republicii Moldova prin art. 35 stipulează expres „Autoritățile publice și persoanele fizice care le reprezintă *răspund*, după caz, penal, contravențional, civil sau disciplinar pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative”.⁷⁴

Cercetarea esenței răspunderii juridice a statului ar trebui să demareze prin definiția noțiunii propriu-zise, dar vom menționa că această definiție prezintă anumite dificultăți. Este absolut evident că răspunderea juridică a statului este un fenomen complex, compus din două categorii: răspundere juridică și stat. Deci, determinarea esenței fenomenului răspunderii juridice a statului este posibilă exclusiv în condițiile în care cercetăm ambele sale componente, fiecare dintre ele fiind tratată neunivoc în doctrina de specialitate⁷⁵.

Doctrina recunoaște a fi discutabilă problema răspunderii juridice și a fenomenelor conexe acesteia. E important să menționăm că noțiunea de „răspundere” este una principală nu doar în cadrul juridicului. Științele sociale (sociologia, psihologia, filosofia etc.) utilizează această noțiune pentru a caracteriza diverse laturi ale comportamentului unui individ și a diferitor fenomene. La nivelul conștiinței generale răspunderea are un înțeles specific, înțeles ce se distanțează puțin de context.

Ideea de răspundere, caracteristică vieții sociale normate, are o sferă foarte largă de înțelegere și acțiune. Imensa majoritate a acțiunilor umane sunt susceptibile să genereze o formă sau alta de răspundere extrajuridici sau juridici, deoarece individul nu acționează într-un mediu „indiferent, pasiv și neutru, ci într-o ambianță social - deci umană - în cadrul căreia parametrii acțiunii (sale) sunt evaluați, valorizați⁷⁶.

Răspunderea este - în sensul general - obligația fiecăruia de a suporta consecințele nerespectării unor reguli de conduită, obligație care revine autorului faptei contrare acestor reguli și care poartă pecetea dezaprobării sociale a unei asemenea conduite⁷⁷, ea incluzând-o indiscutabil și inevitabil și pe aceea juridică, de altfel componentă majoră a acesteia.

În diversele sale forme de manifestare, conform opiniei autorului M. Costin, răspunderea juridică constituie domeniul central, piatra unghiulară a dreptului, în toate ramurile acestuia. Ea, îndeplinește rolul de garanție a realizării dreptului, asigurând în bună măsură eficiența lui.⁷⁸

⁷⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128664&lang=ro#

⁷⁵ Песин С. В. Государство как субъект юридической ответственности: (теоретико-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. p.15.

⁷⁶ Apostol-Tofan D. Drept administrativ. Vol. II, .p.52. [on-line] <https://ru.scribd.com/doc/88441897/Dr-adm-II-2010-2011-Sem-i-Galati>

⁷⁷ Costin M. Răspunderea juridică în dreptul Republicii Socialiste România.. Cluj: Editura Dacia, 1974.,p.19.

⁷⁸ Ibidem, p.7.

Profesorul A. Iorgovan, referindu-se la măsurile ce pot fi luate în cadrul răspunderii administrative, utilizează termenul de sancțiuni de drept administrativ care nu intervin ca urmare a producerii și a existenței unei stări conflictuale determinată de săvârșirea unei fapte ilicite, ci poate să apară și numai dacă agentul public se opune îndeplinirii măsurilor respective, după cum pot să intervină și măsuri de executare silită.

Potrivit autorului V.I. Prisăcaru, răspunderea juridică a funcționarilor publici pentru faptele sau actele ilicite pe care le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor, responsabilităților și puterilor pe care le dețin în cadrul serviciilor publice în care sunt încadrați se poate angaja în diverse forme, și anume: disciplinară; administrativă; civilă; penală.

Același autor consideră că răspunderea administrativă pentru abaterile administrative săvârșite de funcționarii publici pe timpul exercitării atribuțiilor ce le revin în funcțiile publice pe care le dețin ori pentru neîndeplinirea acestor atribuții se stabilește prin actele normative care stabilesc sancțiuni administrative pentru abaterile administrative săvârșite de funcționarii publici. Cât privește răspunderea civilă a funcționarului public, autorul o consideră ca pe o răspundere civilă delictuală și nu contractuală.

Răspunderea juridică este explicată de către unii teoreticieni ai dreptului public pornind de la conceptul de constrângere. Profesorul A. Iorgovan definește constrângerea administrativă ca fiind⁷⁹: „ansamblul măsurilor luate de autoritățile administrației publice, în baza legii, cu folosirea puterii de stat și, dacă este cazul, împotriva voinței unor subiecți de drept, pentru a sancționa încălcarea normelor de drept administrativ, a preveni săvârșirea unor fapte antisociale și a apăra drepturile cetățenilor sau, după caz, pentru a asigura executarea actelor autorităților judecătorești, respectiv ale Avocatului Poporului, Curții Constituționale și Curții de Conturi”.

În conformitate cu cadrul legal, și anume legea nr. 158 din 2008⁸⁰, art. 56 ne spune în felul următor: *pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz.* Respectiv legiuitorul s-a oprit la această mențiune fără a explica în parte particularitățile fiecărei răspunderi.

Cu toate acestea, răspunderea administrativă este situația juridică care constă în complexul de drepturi și obligații conexe, conținut al raporturilor juridice sancționatorii, stabilite, de regulă, între un organ al administrației publice sau, după caz, un funcționar public, și autorul unei abateri administrative.

Trăsăturile caracteristice răspunderii administrative sunt:⁸¹

- este o categorie distinctă a răspunderii juridice, având aceleași caracteristici ca și aceasta;
- subiectul răspunderii administrative poate fi autoritatea publică, autoritatea asimilată autorității publice și/sau funcționării acestora;
- obiectul răspunderii administrative îl reprezintă încălcarea de către subiect atât a normelor juridice de drept administrativ cât și ale altor ramuri de drept (ecologic, financiar, al muncii, civil, penal, contravențional etc.);
- temeiul răspunderii administrative este abaterea administrativă (fapta ilicită, delictul administrativ, încălcarea regulilor de muncă), săvârșită prin acțiune sau inacțiune, care aduce atingere procesului de administrare publică;
- conținutul răspunderii administrative îl formează totalitatea normelor care stabilesc și reglementează categoriile abaterilor din domeniul administrației publice și sancțiunile administrative aplicabile;

⁷⁹ Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ IV*. Editura All Beck, București, 2012, p. 34.

⁸⁰ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04.07.2008.

⁸¹ Guțuleac V. *Drept administrativ*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p. 600.

- specificul abaterilor săvârșite de funcționarii publici constă din faptul că ele pot interveni în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea acesteia sau, pur și simplu, prin abaterea de la anumite norme care nu au o legătură directă, nemijlocită cu funcția, dar care pun sub semnul întrebării prestigiul funcționarului public;
- se manifestă prin comportament neadecvat atât între autoritățile publice, în realizarea sarcinilor puterii de stat, cât și între aceste autorități și particulari;
- se aplică față de subiecții răspunderii administrative ca o măsură de constrângere, fiind stabilite sancțiuni distincte și o procedură concretă de aplicare a lor;
- condițiile principale care atrag răspunderea administrativă sunt existența abaterii și culpa autorității publice sau a funcționarului acesteia, chiar atunci când cauza săvârșirii ei rămâne necunoscută sau când pagubele sunt create prin acte și fapte legale neculpabile;
- dreptul de aplicare a sancțiunii administrative îl au organele competente ale puterii de stat, care sunt obligate, în cazul aplicării sancțiunilor administrative, să respecte normele de drept și să activeze în limitele competenței lor.

Răspunderea juridică este o varietate a răspunderii sociale, poate fi considerată și principală. Este o multitudine de drepturi și obligații care apar în urma uzurpării unei norme juridice, având ca urmare sancțiuni aplicate de autoritățile publice în scopul restabilirii ordinii de drept.

Pentru început trebuie să cunoaștem că răspunderea juridică, după natura sa, se divizează în mai multe forme de răspundere: penală, contravențională, disciplinară, civilă, patrimonială și nu în ultimul rând – administrativă.

Răspunderea administrativă este o formă a răspunderii juridice care intervine atunci când s-a comis o abatere administrativă prin încălcarea normelor dreptului administrativ sau a altui drept, pentru care se stabilesc sancțiuni aparte printr-o procedură precisă între autoritățile publice, organe sau particulari. Răspunderea administrativă are mai multe forme⁸²:

- răspunderea administrativ-disciplinară;
- răspunderea administrativ-contravențională;
- răspunderea administrativ-penală;
- răspunderea administrativ-patrimonială.

Problema răspunderii juridice administrative este una dintre cele mai importante într-un stat de drept. Regimul juridic al răspunderii administrative se consideră una din problemele actuale. Aplicarea formelor de răspundere administrativă este mai eficientă în practică, deoarece rolul ei este de a pedepsi pentru violarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, proprietății, ordinii publice și a altor valori ocrotite prin lege.

De aici rezultă că, pentru protejarea acestor valori trebuie să fie sancționată orice încălcare a legii. Survenirea răspunderii administrative este un proces real și practic, iar aplicarea unei sancțiuni sub formă verbală nu are nici un sens. În practică, un rol important îl au trăsăturile, particularitățile și principiile unei forme de răspundere administrativă de a fi diferențiată de alte forme de răspundere administrativă.

Așadar, răspunderea administrativă reprezintă o formă a răspunderii juridice, care intervine atunci când autoritățile publice, autoritățile asimilate autorităților publice sau funcționarii acestora au săvârșit o abatere administrativă prin încălcarea normelor dreptului administrativ sau ale altor norme de drept (ecologic, financiar, al muncii, civil, penal, contravențional etc.), care se manifestă prin comportament neadecvat între autoritățile publice la realizarea sarcinilor puterii de stat, precum și între aceste autorități, și particulari, pentru care sunt stabilite sancțiuni distincte și o procedură concretă de aplicare a lor.

Scopul răspunderii administrative este de a ocroti personalitatea, drepturile și interesele legitime ale persoanelor fizice și juridice, proprietatea, orânduirea de stat și ordinea publică,

⁸² Vedinaș V. Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual Practic, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 14.

precum și de a depista, preveni și lichida abaterile disciplinare, contravențiile administrative, infracțiunile și consecințele lor, de a contribui la educarea autorităților publice și a funcționarilor publici în spiritul îndeplinirii (aplicării) întocmai a legilor.

2. Răspunderea disciplinară a funcționarilor publici

În funcție de nivelul de gravitate al consecințelor produse prin abaterile administrative comise de către autoritățile publice, autoritățile asimilate autorităților publice și funcționarii acestora, formele răspunderii administrative sunt: *administrativ-disciplinară*, *administrativ-contravențională*, *administrativ-penală*.⁸³

Răspunderea administrativ-disciplinară, care intervine în urma comiterii de către funcționarul public a unei abateri disciplinare – o formă de conduită ce se manifestă prin încălcarea cu vinovăție a obligațiilor de serviciu și a disciplinei muncii.

Ea se referă numai la abaterile comise de funcționarii publici, ca persoane fizice, nu și de către autoritățile publice, ca persoane juridice.

În temeiul art.57 din Legea158/2008 sunt recunoscute drept *abateri disciplinare*:

- a. nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat;
- b. intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal;
- c. nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției;
- d. refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului;
- e. neglijența și/sau tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor;
- f. acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează;
- g. încălcarea normelor de conduită a funcționarului public;
- h. desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificat la art.15 alin.(4) - *în timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public își exprimă sau manifestă public preferințelor politice și favorizează un partid politic/ organizație social-politice.*
- i. încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege;
- j. încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici;
- k. alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și funcționarilor publici;
- l. încălcarea regulilor și rigorilor procedurale cu privire la inițierea, desfășurarea și înregistrarea controlului de stat asupra activității de întreprinzător.

Pentru comiterea abaterilor disciplinare enunțate funcționarului public îi *pot* fi aplicate sancțiunile disciplinare: avertisment; mustrare; mustrare aspră; suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul a doi ani; destituirea din funcția publică; retrogradarea în funcție și/sau în grad de calificare.

Sanctiunea disciplinară se aplică de către persoana/organul care are competența legală de numire în funcție în termen de cel mult 6 luni de la data săvârșirii abaterii, cu excepția sancțiunii disciplinare pentru încălcarea legislației cu privire la declararea averii și intereselor personale, la soluționarea conflictelor de interese și la regimul juridic al incompatibilităților și restricțiilor, care se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data rămânerii definitive a actului prin care se constată săvârșirea abaterii disciplinare.

Sanctiunea disciplinară, cu excepția avertismentului, nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a funcționarului public de

⁸³ Trăilescu A. Drept administrativ. Ediția a IV-a. București: C.H. Beck, 2010. p. 124.

către comisia de disciplină, în componența căreia obligatoriu este un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sînt organizați în sindicat, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în termen de cel mult o lună de la data constatării abaterii.

Actul administrativ cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare se aduce la cunoștința funcționarului public în termen de 5 zile de la emitere, sub semnătură. Termenul de acțiune a sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an de la data aplicării, cu excepțiile prevăzute de lege. Dacă, pe parcursul acestui termen, funcționarul public nu va fi supus unei noi sancțiuni disciplinare, se consideră că lui nu i s-a aplicat sancțiune disciplinară. Actul administrativ de sancționare disciplinară poate fi atacat de către funcționarul public în instanța de contencios administrativ în modul stabilit de lege.

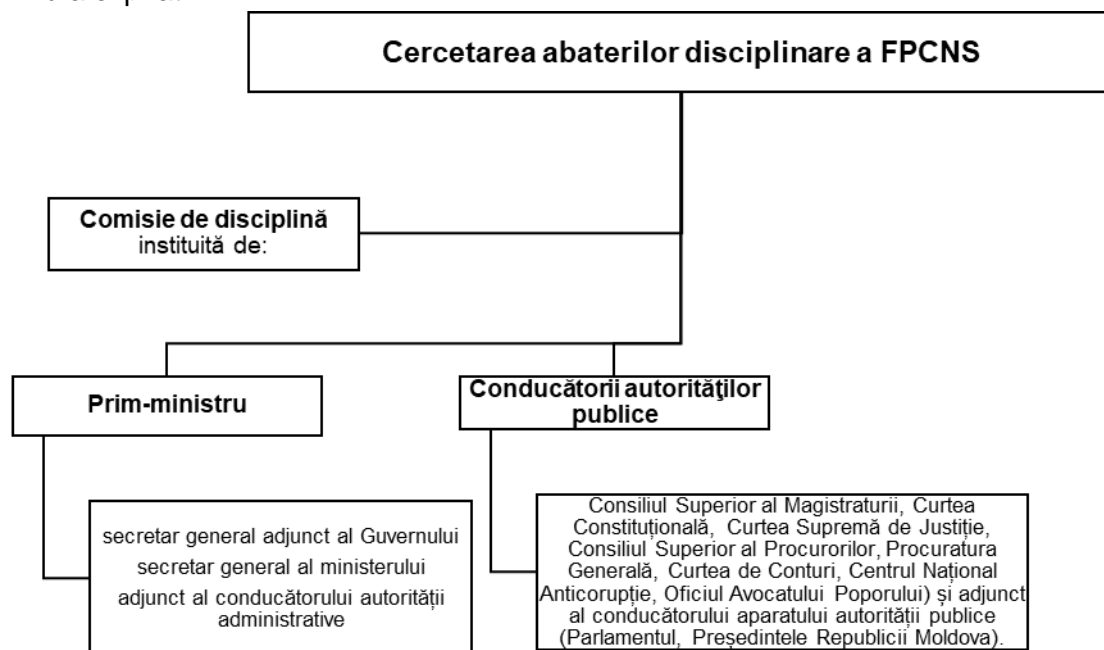
Curgerea termenelor specificate se suspendă pe perioada aflării funcționarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, precum și pe perioada suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma.

În cazul în care fapta funcționarului public conține componentele unei abateri disciplinare și ale unei infracțiuni, procedura cercetării de către comisia de disciplină, precum și curgerea termenelor, se suspendă pînă la dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau pînă la data la care instanța de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal.

Comisia de disciplină este obligată să ceară funcționarului public o explicație scrisă privind fapta comisă. După cercetarea prealabilă, comisia de disciplină propune autorității publice respective sancțiunea aplicabilă funcționarului public vinovat.

Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audiere, de a-și prezenta argumentele, precum și refuzul funcționarului public de a semna actul administrativ cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare se consemnează într-un proces-verbal.

La individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, de circumstanțele în care aceasta a fost săvîrșită, de comportamentul funcționarului public în timpul serviciului, precum și de existența altor sancțiuni disciplinare al căror termen nu a expirat.



3. Răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarilor publici

Un loc aparte în instituția răspunderii administrative o ocupă răspunderea administrativ-patrimonială. Pentru a clarifica ce se are în vedere prin noțiunea de răspundere administrativ-patrimonială și care a fost scopul instituirii acesteia în cadrul răspunderii administrative, vom face o trecere în revistă referitor la răspunderea administrativ-patrimonială în general, funcțiile și scopul acesteia.

Răspunderea administrativ-patrimonială este o formă a răspunderii administrative, care intervine atunci când funcționarul public, în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, produce pagube/daune persoanelor fizice sau juridice, inclusiv autorității publice în care activează, atât în cazul exercitării egale a funcției publice, cât și al neîndeplinirii sau îndeplinirii defectuoase a obligațiilor.

În primul caz, despăgubirile vor fi suportate de autoritatea publică, iar în celelalte cazuri, atunci când funcția nu a fost executată sau a fost executată defectuos, răspunderea patrimonială revine atât autorității publice, cât și funcționarului public respectiv.

Solidaritatea răspunderii se bazează pe vina autorității publice de a nu fi ales cele mai bune persoane, capabile să exercite funcția publică respectivă, precum și în vina de a nu fi supravegheat îndeajuns activitatea acestora.

Astfel, această răspundere nu este generală și nici absolută, ci are reguli speciale, care vizează, în funcție de nevoile serviciului și de necesitatea de a concilia drepturile statului cu drepturile private. Cât privește noțiunea de responsabilitate, în dreptul administrativ, în jurul căreia s-a purtat și se poartă discuții atât în doctrina străină în special cea franceză⁸⁴, cât și în cea românească, ea are în vedere o responsabilitate civilă, generic însă se vorbește de răspunderea statului pentru daune⁸⁵. La început, referitor la răspunderea administrației pentru prejudiciile produse, se mergea pe ideea lipsei de răspundere, care avea la bază principiul suveranității, adică toți cetățenii trebuiau să se supună, iar în caz de prejudicii din partea administrației, nu puteau să pretindă nici un fel de despăgubiri.

Profesorul P. Negulescu analizează problema sub aspectul „puterii publice”⁸⁶, iar profesorul A. Teodorescu sub aspectul „responsabilității în dreptul administrative”, susținând că, responsabilitatea rezultă din acte administrative, din fapte administrative, din responsabilitatea funcționarilor publici⁸⁷. Profesorul E. Tarangul consideră că responsabilitatea caracteristică contenciosului administrativ, reprezintă responsabilitatea administrației pentru culpă, pentru greșeala de serviciu⁸⁸. În perioada între 1945-1989 (postbelică) în doctrina românească au existat concepții conform cărora răspunderea statului era calificată, fie ca o formă a răspunderii civile, fie ca o formă a răspunderii administrative⁸⁹.

Această răspundere, denumită patrimonială, a organelor administrației de stat, a fost înțeleasă de unii autori ca o formă a răspunderii juridice civile⁹⁰, într-o altă opinie, ca formă de răspundere administrativă.

Confruntarea de idei între cele două concepții, în opinia profesorului A. Iorgovan, a dat câștig de cauză tezei naturii juridice administrative, fapt pentru care răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat a fost calificată ca o formă a răspunderii în dreptul administrativ - răspunderea administrativ-patrimonială. Rezultă, în opinia lui A. Iorgovan că, normele care

⁸⁴ Guțuleac V. *Drept Administrativ*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p. 436.

⁸⁵ Iorgovan A. *Drept administrativ. Tratat elementar*. Ed. A III — restructurată, revăzută și adăugată. București: Editura Prodidactica, 1993, p. 306.

⁸⁶ Negulescu P. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. Principii generale. Eștița a IV-A. București: Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, 1934, p. 258.

⁸⁷ Teodorescu A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București: Ed. Eminescu, 1929, p. 444.

⁸⁸ Tarangul E. *Tratat de drept administrativ român*. Cernăuți: Tipografia „Glasul Bucovinei”, 1944, p. 622.

⁸⁹ Dastic A. *Răspunderea administrativ-patrimonială în contenciosul administrativ*. Legea și Viața nr.09/2005, p.53-56.

⁹⁰ Tarhon V. *Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative*. București: Editura Științifică, 1967, p. 20-21.

reglementau răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat, aparțineau dreptului administrativ, această răspundere fi ind califi cată ca răspundere administrativă.

În literatura autohtonă de specialitate, problemele răspunderii administrativ-patrimoniale sunt elucidate indistinct. Unele aspecte au fost abordate de către Maria Orlov, care susține că „Răspunderea administrativ-patrimonială, pe lângă faptul că este o formă nouă de răspundere în legislație poartă un caracter complex și urmează a fi abordată de știința dreptului administrativ într-o manieră multiaspectuală și interdisciplinară”⁹¹.

Profesorul V. Guțuleac definește răspunderea administrativ-patrimonială, ca fiind acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului (a autorităților publice a statului) sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere pârivoare la un interes legitim⁹².

Cadrul juridic al Republicii Moldova în ceea ce privește natura juridică a răspunderii patrimoniale este similar celui românesc. Astfel, răspunderea administrativ-patrimonială, este declarată în Constituția Republicii Moldova⁹³ (art. 53 alin. (1)) care prevede că: „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“.

Potrivit teoriilor formulate în tratatele publicate de profesorii A. Iorgovan⁹⁴ și O. Puie⁹⁵ formele răspunderii administrativ-patrimoniale se împart în două categorii și anume, formele prevăzute de lege și formele deduse din doctrină și jurisprudență. Deci, răspunderea administrativ-patrimonială poate fi:

1) *Obiectivă*, care intervine indiferent de vinovăția autorității publice chemată să răspundă. Răspunderea obiectivă poate fi de două feluri:

a. Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare.

În legea supremă a statului, se consacră principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, care intervine imediat, dacă s-a făcut dovada erorii judiciare.

Se consacră astfel răspunderea patrimonială a statului pentru erorile produse atât în procesele civile, cât și în cele penale. Concluzionăm astfel, că această formă de răspundere intervine datorită unor erori judiciare și nu datorită unor acte. Deci, această răspundere intervine datorită unor prejudicii deduse din hotărâri judecătorești prin care au fost comise erori judiciare.

b. Răspunderea patrimonială exclusivă a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public. În ceea ce privește condițiile care stau la baza acestei forme de răspundere, acestea sunt următoarele:

- Existența unui serviciu public care să prezinte anumite limite, adică să conțină anumite curențe de organizare și funcționare, care să pună în pericol anumite valori materiale sau umane care a conținut o eroare.
- Existența unui prejudiciu, de natură materială sau morală, care să fi e produs datorită limitelor serviciului public respectiv;
- Existența unui raport de cauzalitate între limite și prejudiciu, aceasta reprezentând o condiție specifică răspunderii juridice in general⁹⁶;
- Formularea pretențiilor de către partea prejudiciată.

Subiectivă, care este bazată pe culpa autorității publice răspunzătoare care poate fi:

⁹¹ Orlov M. Răspunderea administrativ-patrimonială o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ. În: Administrația publică: Aspecte practico-științifice, probleme și perspective., Chișinău, 30 ianuarie 2004, CEP USM, p. 252

⁹² Guțuleac V. op. cit., p. 441.

⁹³ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. [on-line] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro

⁹⁴ Iorgovan A. op. cit., p. 308.

⁹⁵ Puie O. Răspunderea autorităților publice. În: Dreptul nr. 2/2007, p. 92-112.

⁹⁶ Vedinaș. V. Drept Administrativ. București: Universul Juridic, 2009, p. 464.

- a) Răspunderea patrimonială solidară a autorităților publice și a funcționarului pentru pagubele materiale sau morale cauzate prin acte administrative tipice sau asimilate, inclusiv prin contracte administrative.
- b) Răspunderea patrimonială solidară pentru prejudiciile produse prin contracte administrative.

Cu toate că administrația publică, răspunde pentru daunele cauzate printr-o rea funcționare a serviciului public, indiferent de motive, dreptul instituției publice de a-l trage la răspundere materială pe funcționarul care o prejudiciază subzistă indiferent de abaterea săvârșită, fie că este o abatere (greșeală) personală și e că este una de serviciu⁹⁷.

Menționăm că răspunderea administrativă a autorităților publice survine doar sub forma răspunderii administrative patrimoniale, iar răspunderea administrativă a funcționarilor publici poate întruni toate cele patru forme, dacă abaterile sunt săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu.

4. Răspunderea contravențională a funcționarului public

Răspunderea juridică contravențională intervine în caz de comitere a contravențiilor de către persoanele fizice și juridice, contravențiile și sancțiunile respective fiind reglementate de Codul contravențional sau este acea formă a răspunderii juridice care se întemeiază pe normele dreptului contravențional și pe contravențiile săvârșite, în urma cărora organele competente aplică sancțiuni contravenționale adecvate (*amenda, privarea de un drept special, acordat cetățeanului respectiv, privarea de a deține anumite funcții și de a exercita anumite activități, arestul contravențional, expulzarea etc.*).

Răspunderea administrativ-contravențională, care intervine în cazul săvârșirii de către funcționarul public a unei contravenții – o faptă ilicită, comisă prin acțiune sau inacțiune, cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, este prevăzută de Codul contravențional și este pasibilă de răspundere contravențională. În temeiul art. 17 alin. (1) din Codul contravențional⁹⁸, autoritățile publice sunt exceptate de la răspunderea contravențională. Codul contravențional, în Capitolul XVI, prevede 32 de contravenții care afectează activitatea autorităților publice, cum sunt: abuzul de putere sau de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, protecționismul, nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese, excesul de putere privind actele permissive etc.

Răspunderea contravențională a funcționarului public din Republica Moldova este, după cum am menționat, consacrată în Codul Contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008, care definește funcționarul public ca fiind un subiect special al faptei contravenționale. Astfel, funcționarul public, conform Codului Contravențional, poate fi tras la răspunderea contravențională pentru săvârșirea contravențiilor prevăzute de art. 264 și în cap. XVI- *Contravenții ce afectează activitatea autorităților publice*, care nemijlocit este legată de funcționarii publici din cadrul acestor autorități.

Așadar, o să scoatem în evidență unele contravenții și pedepsele care sunt aplicate:

- *Abuzul de putere sau abuzul de serviciu*⁹⁹ (art. 312) – este folosirea intenționată a situației de serviciu într-un mod care contravine intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii. Această faptă se sancționează cu amendă de la 50 la 150 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la trei luni la un an;

⁹⁷ Dastic A. Răspunderea administrativ-patrimonială în contenciosul administrativ. Legea și Viața nr.09/2005, p. 53-56.

⁹⁸ art. 17, alin. (1) din Codul contravențional al Republicii Moldova. Nr.218- XVI din 24.10.2008.

⁹⁹ art. 312 din Codul contravențional al Republicii Moldova. Nr.218- XVI din 24.10.2008.

- *Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu*¹⁰⁰ (art. 313) – este săvârșirea unei acțiuni ce depășește în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege și care contravine intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii. Sancțiunea prevăzută pentru această contravenție este amenda de la 50 la 150 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la trei luni la un an;

- *Protecționismul* (art. 313¹) – adică sprijinul neprevăzut de actele normative și oferit, indiferent de motive, de către persoana ce activează în cadrul unei autorități publice și se află în exercițiul funcțiunii, la soluționarea problemelor persoanelor fizice sau juridice, și care nu conține elemente de infracțiune. Contravenția se sancționează cu amendă de la 100 la 300 de unități convenționale;

- *Nedeclararea conflictului de interese* (art. 313²) – fapta prin care funcționarul public nu declară conflictul de interese. Se sancționează cu amendă de la 100 la 300 de unități convenționale;

- *Neasigurarea măsurilor de protecție a funcționarului public* (art. 314¹) – neasigurarea măsurilor stabilite de lege pentru protecția funcționarului public ce informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese. Se sancționează cu amendă de la 50 la 150 de unități convenționale;

- *Primirea unei recompense nelegitime sau de folos material* (art. 315) – este primirea (luarea), în exercițiul funcțiunii, a unei recompense nelegitime sau de folos material, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii. Sancțiunea pentru respectiva contravenție este amenda de la 100 la 500 de unități convenționale cu destituirea din funcție și cu privarea de dreptul de a ocupa funcții în serviciul public pe un termen de la trei luni la un an.

Din aceste prevederi legale rezultă că antrenarea răspunderii contravenționale presupune îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții:

- a) existența unei fapte care constituie contravenție prin care au fost nerespectate una sau mai multe obligații de serviciu;
- b) contravenția să fie săvârșită în timpul programului de lucru al funcționarului public;
- c) contravenția să privească fapte care sunt în legătură cu sarcinile de serviciu;
- d) existența unei legături de cauzalitate între fapta comisă și rezultatul produs.

Explicația răspunderii contravenționale a funcționarului public precum constă în faptul că acestora le revin anumite obligații pentru asigurarea desfășurării normale a relațiilor sociale.

O trăsătură a abaterii contravenționale a funcționarului public o constituie aceea că abaterea contravențională a acestuia trebuie să fie prevăzută de lege, sau de actul normativ emis în baza legii. Aceasta este o aplicare a principiilor „Nullum crimen sine lege” și „Nulla poena sine lege”, care presupun ca legea să definească atât contravenția și sancțiunea acesteia, cât și calificarea subiectului, respectiv calitatea de funcționar public¹⁰¹.

Sancțiunea contravențională nu prezintă un scop în sine, ci un mijloc de ocrotire a relațiilor sociale și de formare a unui spirit de responsabilitate.

5. Răspunderea penală a funcționarului public

Răspunderea penală este cea mai aspră formă a răspunderii juridice. Răspunderea penală implică obligația unei persoane de a răspunde în fața organelor de urmărire penală și apoi în fața instanței de judecată pentru fapta prevăzută de legea penală pe care a săvârșit-o,

¹⁰⁰ Idem, art. 313, 313¹.

¹⁰¹ Dabu V. Răspunderea juridică a funcționarului public, Curs universitar, București, Editura Global Lex, 2010, p. 293.

obligăția de a suporta măsurile de constrângere penală prevăzute de lege pentru săvârșirea infracțiunii și obligația de a executa pedeapsa aplicată. Executarea obligațiilor ce decurg din răspunderea penală este impusă prin forța de coerciție a statului. Săvârșirea infracțiunii este singurul temei al răspunderii penale.

Răspunderea administrativ-penală se aplică funcționarilor publici în cazul comiterii de către aceștia a unei infracțiuni în legătură cu exercitarea atribuțiilor ce le revin potrivit funcțiilor ocupate. În temeiul art. 21 alin.(3) din Codul penal¹⁰², autoritățile publice sunt exceptate de la răspunderea penală.

Codul penal stabilește și sancționează un șir de infracțiuni specifice care pot fi săvârșite de funcționarii publici în exercitarea funcției, printre care: coruperea pasivă și activă, traficul de influență, abuzul de putere sau de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, neglijența în serviciu, încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile de avere și interese personale, îmbogățirea ilicită, falsul în acte publice, obținerea frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe, delapidarea mijloacelor din fonduri externe etc.

Răspunderea penală a funcționarului public este reglementată de Codul penal nr. 985-XV din 18.04.2002 într-un capitol aparte, Capitolul XV (art. 324-332), intitulat „Infracțiuni contra buneii desfășurări a activității în sfera publică”, care cuprinde următoarele infracțiuni:

- *coruperea pasivă;*
- *coruperea activă;*
- *traficul de influență;*
- *abuzul de putere sau abuzul de serviciu;*
- *excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu;*
- *neglijența în serviciu;*
- *încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate;*
- *falsul în acte publice.*

Astfel, răspunderea penală este cea mai gravă formă de răspundere aplicabilă funcționarilor publici, în cazul săvârșirii de către aceștia a infracțiunilor enumerate mai sus, în legătură cu realizarea îndatoririlor de serviciu sau în timpul executării lor¹⁰³.

Ca măsură de asigurare a corectitudinii aplicării răspunderii penale, legislația în vigoare prevede suspendarea raporturilor de serviciu de către autoritatea publică, în următoarele cazuri¹⁰⁴:

- dacă funcționarul public este arestat preventiv sau îi este aplicat arestul administrativ pe durata anchetei de serviciu în privința funcționarului public;
- dacă exercitarea în continuare a atribuțiilor de către acesta ar putea afecta desfășurarea obiectivă a anchetei și rezultatele acesteia;
- în cazul recunoașterii în calitate de bănuit sau emiterii în privința acestuia a ordonanței de punere sub învinuire, pînă la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

În acest context unii autori susțin ideea potrivit căreia conducătorul aparatului de lucru are obligația să anunțe și să prezinte instanței de urmărire penală materialele necesare cu privire la săvârșirea infracțiunii de către funcționarul din subordine. Ulterior, pe baza deciziei instanței respective, funcția acestui funcționar se suspendă de conducătorul autorității, în mod obligatoriu, dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de statutul funcționarului public.

Făcând o comparație la acest capitol, cu legislația României, v-om observa că aceasta conține prevederi mult mai clare. Astfel, conducătorul este obligat¹⁰⁵:

- să dispună de suspendarea funcționarului public din funcție;

¹⁰² art.21, alin. (3) din Codul penal al Republicii Moldova. Nr.985-XV din 18.04.2002.

¹⁰³ Butiuc C. Elemente de drept penal. București. Editura: Lumina Lex, 2014, p. 131.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 134.

¹⁰⁵ Pantea O. Teoria generală a dreptului. Chișinău 2013, p. 48.

- să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității;
- dacă instanța de judecată dispune încetarea procesului penal suspendarea din funcția publică încetează, iar funcționarul public respectiv își va relua activitatea în funcția publică deținută anterior perioadei de suspendare.

În continuare ne propunem să evidențiem o serie de infracțiuni stipulate în Codul penal al Republicii Moldova care se referă nemijlocit la funcționarul public și la îndeplinirea de către acesta a atribuțiilor sale de serviciu. După cum am menționat anterior aceste infracțiuni au un capitol aparte Capitolul XV (art.324-332), intitulat „Infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică”¹⁰⁶.

Corupere pasivă (art. 324) – *Obiectul juridic special* al coruperii pasive îl constituie relațiile sociale referitoare la buna desfășurare a activității de serviciu, care presupune îndeplinirea cu probitate de către persoanele cu funcție de răspundere a îndatoririlor de serviciu.

Coruperea pasivă prejudiciază, în primul rând, funcționarea normală a organelor de stat și administrative, încălcând-o. Autoritatea, onestitatea, incoruptibilitatea funcționarilor de stat nu reprezintă o relație socială, normativele legale de remunerare a muncii constituind doar o componentă a activității corecte a organelor numite. Astfel, prin obiect juridic special al infracțiunilor comise de persoane cu funcție de răspundere, inclusiv al coruperii pasive, trebuie să înțelegem o relație socială concretă sau un grup de interacțiuni sociale, care vizează funcționarea corectă a unei anumite sfere (structuri) a aparatului administrativ sau a aparatului de stat.

Obiectul juridic secundar al coruperii pasive îl pot constitui relațiile sociale cu privire la libertatea morală a persoanei, dacă remunerarea ilegală este obținută prin extorcare. În asemenea cazuri, de fapt, nu este prezentă dorința proprie de a da bani, titluri de valoare, alte bunuri sau avantaje patrimoniale, de a acorda servicii ori privilegii, ele sunt oferite cu forța și în detrimentul intereselor materiale ale celui care transmite recompensa ilegală; în cazul de față, drepturile apărute de lege sunt încălcate. Anume în virtutea acestei circumstanțe, legea îl scutește pe corupător (la adresa căruia a avut loc extorcarea) de răspundere penală (alin. (4) al art. 325 din CP al RM).

În aceeași ordine de idei, vom menționa faptul că ofertele, banii, titlurile de valoare, alte bunuri sau avantaje patrimoniale nu constituie obiectul material al infracțiunii de corupere pasivă, ci modalitatea de înlăptuire a acesteia. Unul dintre adepții cei mai consecvenți ai acestei opinii, A. K. Kviținia, aduce următoarele argumente. Obiectul material al infracțiunii e un element al relațiilor sociale, iar obiectul remunerării ilegale se află în afara lor, el constând în ceea ce se transmite persoanei cu funcție de răspundere în calitate de o astfel de remunerare (bani, obiecte de preț etc.). În temeiul acestei opinii, se ajunge la concluzia că remunerarea ilegală este un mijloc de comitere a infracțiunii de corupere pasivă¹⁰⁷.

Latura obiectivă a infracțiunii de corupere pasivă constă în fapta prejudiciabilă a persoanei cu funcție de răspundere, care, în scopurile indicate în dispoziția art. 324 din CP al RM, pretinde ori primește bani, titluri de valoare, alte bunuri sau avantaje patrimoniale, fie acceptă servicii, privilegii sau avantaje ce nu i se cuvin.

Pentru a dezvălui conținutul laturii obiective, este necesar de a elucida sensul verbelor „pretinde”, „primește”, „acceptă”.

„A *pretinde*” înseamnă a cere ceva în mod stăruitor, a formula o anumită pretenție, a impune să i se dea. Aceasta se poate realiza prin cuvinte, gesturi, scrisori etc. Referitor la cazul în care cererea se face printr-o scrisoare, momentul în care are loc pretinderea coincide cu

¹⁰⁶ art. 324, 325, 326, alin. (1) din Codul penal al Republicii Moldova. Nr.985-XV din 18.04.2002.

¹⁰⁷ Квициния А. К. Взятничество и борьба с ней, Сухуми, 1980, с. 28-29.

momentul când destinatarul ia cunoștință de conținutul cererii. În general, se admite pretinderea în cazul în care ea a fost conștientizată de către cel căreia i se adresează.

În cazul în care persoana cu funcție de răspundere nu a dorit să pretindă, dar cele spuse de el au fost interpretate ca o pretenție care a fost satisfăcută, la fel va exista corupere pasivă. Dar nu în modalitate de „pretindere”, ci în modalitatea de „primire”.

La pretindere, inițiativa întotdeauna aparține persoanei cu funcție de răspundere, infracțiunea fiind considerată drept consumată, indiferent de faptul dacă s-a realizat independent primirea sau acceptarea.

A doua modalitate de realizare a coruperii pasive constă în primirea de oferte, bani, titluri de valoare, alte bunuri sau avantaje patrimoniale.

A primi înseamnă a lua în posesie un obiect care se înmânează, se donează ori înseamnă a încasa sume de bani. Este necesar de menționat faptul că primirea întotdeauna implică darea corelativă și, prin urmare, inițiativa aparține nu coruptului, ci corupătorului. Acțiunea de primire trebuie să fie voluntară și spontană¹⁰⁸.

Latura subiectivă a infracțiunii se caracterizează prin intenție directă. Făptuitorul își dă seama că la momentul săvârșirii faptei, banii, bunurile, foloasele pe care le pretinde, le primește sau le acceptă nu i se cuvin, și cu toate acestea dorește să le primească sau să le accepte.

În calitate de *subiect* al infracțiunii de corupere pasivă apare persoana cu funcție de răspundere.

Abuzul de putere sau abuzul de serviciu (art. 327) – *Obiectul juridic special* al acestei infracțiuni îl constituie relațiile sociale cu privire la activitatea legală a organelor puterii de stat, organelor administrației publice locale ori unei subdiviziuni a lor.

Latura obiectivă a infracțiunii constă în:

- a) folosirea de către persoana cu funcție de răspundere a situației de serviciu;
- b) cauzarea de daune considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice;
- c) legătura de cauzalitate între folosirea situației de serviciu și daunele cauzate.

Obiectul juridic special al acestei infracțiuni îl constituie relațiile sociale cu privire la activitatea legală a organelor puterii de stat, organelor administrației publice locale ori unei subdiviziuni a lor.

Latura obiectivă a infracțiunii constă în:

- a) folosirea de către persoana cu funcție de răspundere a situației de serviciu;
- b) cauzarea de daune considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice;
- c) legătura de cauzalitate între folosirea situației de serviciu și daunele cauzate.

Latura subiectivă a abuzului de putere sau abuzului de serviciu se caracterizează prin prezența intenției directe. Persoana cu funcție de răspundere își dă seama că comite o acțiune (inacțiune) contrar intereselor de serviciu, prevede survenirea daunelor considerabile cauzate intereselor publice sau drepturilor și intereselor legale ale persoanelor fizice sau juridice, și dorește aceasta. O asemenea concluzie rezultă din dispoziția art. 327 din CP al RM, în care expres este prevăzut interesul material ori alte interese personale în calitate de motiv al infracțiunii.

Subiect al acestei infracțiuni este persoana cu funcție de răspundere. Circumstanțele agravante, prevăzute la alin. (2) și alin. (3) ale art. 327 din CP al RM, au fost examinate cu ocazia analizei infracțiunilor precedente.

Alin. (2) al art. 327 din CP al RM stabilește răspunderea pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu:

¹⁰⁸ Dobrinou V. Corupția în dreptul penal român, București, 1995, p. 127.

- a) săvârșit repetat;
- b) săvârșit de o persoană cu înaltă funcție de răspundere;
- c) soldat cu urmări grave.

Prin noțiunea de faptă săvârșită repetat înțelegem cazul în care făptuitorul a săvârșit de două sau mai multe ori infracțiunea respectivă. Totodată, este necesar ca pentru fapta comisă anterior persoana să nu fie condamnată și să nu fie expirată prescripția tragerii la răspundere penală.

Abuzul de putere sau abuzul de serviciu soldat cu urmări grave urmează a fi apreciat ținând cont de circumstanțele unei cauze concrete. La urmări grave se referă: cauzarea vătămării grave a integrității corporale sau sănătății sau decesul unei ori mai multor persoane, cauzarea de pagube materiale în proporții mari sau deosebit de mari, dezorganizarea activității unei instituții sau întreprinderi de stat etc.

Alin. (3) al art. 327 din CP al RM stabilește răspunderea pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu săvârșit în interesul unui grup criminal organizat sau unei organizații criminale. La aplicarea acestei agravante, urmează de ținut cont de prevederile art. 46, 47 din CP al RM.

Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328) – Potrivit dispoziției art. 328 din CP al RM, prin exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu urmează de înțeles săvârșirea de către o persoană cu funcție de răspundere a unor acțiuni care depășesc în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice.

Obiectul juridic special al infracțiunii îl formează relațiile sociale cu privire la activitatea legală a organelor puterii de stat, organelor administrației publice locale sau unei subdiviziuni a lor. În calitate de *obiect juridic secundar* al acestei infracțiuni apar relațiile sociale cu privire la sănătatea sau integritatea corporală, cinstea și demnitatea persoanei.

Laturna obiectivă a infracțiunii se caracterizează prin:

- a) săvârșirea unor acțiuni care depășesc în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege;
- b) cauzarea daunelor în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice;
- c) prezența legăturii de cauzalitate între acțiunile comise și urmările nominalizate.

Prin acțiuni care depășesc în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege urmează de înțeles asemenea acțiuni care:

1. vădit depășesc competența persoanei cu funcție de răspundere, ținând de competența persoanei cu funcție de răspundere ierarhic superioară sau a unui organ colegial;
2. ar putea fi întreprinse de către persoana cu funcție de răspundere numai în prezența unor circumstanțe excepționale indicate în lege;
3. nu pot fi comise de către nimeni, nici într-un fel de circumstanțe.

Pentru a determina dacă există într-un caz concret depășirea atribuțiilor de serviciu, este necesar de a stabili competența persoanei cu funcție de răspundere, făcând trimitere la actul normativ corespunzător care o reglementează.

Laturna subiectivă se manifestă prin intenție directă.

Subiect al infracțiunii de exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu este persoana cu funcție de răspundere.

Alin. (2) al art. 328 din CP al RM stabilește răspundere pentru excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu însoțite de:

- a) aplicarea violenței;
- b) aplicarea armei;
- c) tortură sau acțiuni care înjosesc demnitatea părții vătămate.

Prin excesul de putere însoțit de aplicarea violenței se consideră aplicarea loviturilor care provoacă victimei dureri fizice, vătămări ușoare sau medii ale integrității corporale sau sănătății. În cazul în care victimei îi vor fi provocate vătămări grave ale integrității corporale sau sănătății, precum și în cazul omorului intenționat, faptele urmează a fi calificate prin concurs.

Prin excesul de putere însoțit de aplicarea armei urmează de calificat cazul în care făptuitorul a aplicat ilegal arma de foc sau albă, în scopul influențării psihice sau fizice a victimei.

Excesul de putere se consideră ca fiind însoțit de tortură sau acțiuni care înjosesc demnitatea părții vătămate, când victimei i se provoacă dureri și suferințe fizice deosebite (înțepături, pișcături, acțiuni cu agenți termici sau curent electric). Înjosirea demnității părții vătămate se poate exprima atât prin presiuni psihice, care produc suferințe morale, cât și prin insultă și calomnie, cuvinte necenzurate.

Neglijența în serviciu (art. 329) – Pericolul social al infracțiunii prevăzute la art. 329 din CP al RM constă în faptul că persoana cu funcție de răspundere nu îndeplinește sau îndeplinește în mod necorespunzător obligațiile de serviciu, ca rezultat al unei atitudini neglijente sau neconștiincioase față de ele, cauzând astfel daune în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice.

Obiectul juridic special al acestei infracțiuni formează relațiile sociale cu privire la activitatea legală a întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor de stat sau administrației publice locale.

Latura obiectivă a infracțiunii date se caracterizează prin prezența obligatorie a următoarelor trei semne:

a) neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de răspundere a obligațiilor de serviciu ca rezultat al unei atitudini neglijente sau neconștiincioase față de ele;

b) cauzarea de daune în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice;

c) prezența legăturii de cauzalitate între faptă și urmările prejudiciabile.

Caracterul infracțional al comportamentului făptuitorului în săvârșirea infracțiunii date se poate exprima atât prin inacțiune (neîndeplinirea obligațiilor de serviciu), cât și prin acțiune (îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu).

Pentru tragerea la răspundere penală a persoanei cu funcție de răspundere pentru neglijență în serviciu, urmează a fi stabilite:

1. obligațiunile concrete de serviciu, care în modul corespunzător i-au fost încredințate persoanei cu funcție de răspundere;

2. obligațiunile care nu au fost îndeplinite sau îndeplinite în modul necorespunzător;

3. cauzarea de către persoana respectivă a daunelor în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor legale ale persoanelor fizice sau juridice;

4. dacă a avut persoana cu funcție de răspundere posibilitatea reală, atât obiectiv, cât și subiectiv, pentru îndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor de serviciu și preîntâmpinarea survenirii urmărilor prejudiciabile.

Absența posibilității reale de a executa în modul corespunzător obligațiile de serviciu exclude tragerea la răspundere penală pentru neglijența în serviciu a persoanei cu funcție de răspundere.

Latura subiectivă a infracțiunii se caracterizează prin vinovăție în formă de imprudență. Imprudența poate fi atât în modalitatea de încredere exagerată, cât și în cea de neglijență.

În cazul încrederii exagerate, persoana care nu îndeplinește sau îndeplinește necorespunzător obligațiile de serviciu, își dă seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, prevede că un asemenea comportament va provoca daune în proporții mari

intereselor publice sau intereselor legale ale persoanei fizice sau juridice, dar consideră, în mod ușuratic, că ele vor putea fi evitate.

În cazul neglijenței, persoana cu funcție de răspundere nu își dă seama de caracterul prejudiciabil al neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu, nu prevede posibilitatea survenirii daunei în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, deși poate și trebuie să o prevadă.

În calitate de *subiect* al acestei infracțiuni poate fi doar persoana cu funcție de răspundere.

Drept circumstanțe care agravează răspunderea pentru neglijență în serviciu, legiuitorul a prevăzut decesul unei persoane și alte urmări grave.

Caracteristicile acestor agravante ne sunt cunoscute din investigațiile asupra infracțiunilor analizate anterior.

Refuzul de a îndeplini legea (art. 331) - stabilește răspunderea penală pentru refuzul persoanei cu funcție de răspundere de a îndeplini legea, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite prin lege ale persoanelor fizice sau juridice.

Obiectul juridic special al acestei infracțiuni îl constituie relațiile sociale cu privire la activitatea legală a organelor autorităților publice și a structurilor administrației publice centrale și locale. În calitate de *obiect juridic secundar* pot apărea relațiile sociale cu privire la cinstea și demnitatea persoanei.

Latura obiectivă a infracțiunii de refuz de a îndeplini legea, spre deosebire de alte infracțiuni comise de persoanele cu funcție de răspundere, se poate manifesta doar prin inacțiune, în sensul neîndeplinirii unui act de către persoana cu funcție de răspundere, pe care ea era obligată să-l efectueze.

Urmează de subliniat faptul că obligațiunea persoanei cu funcție de răspundere de a îndeplini legea poate fi prevăzută în lege sau în alt act normativ subordonat legii, poate fi prevăzută în ordinul persoanei ierarhic superioare, precum și poate fi stabilită printr-o hotărâre irevocabilă a instanței de judecată.

Totodată, este necesar de a constata faptul că persoana cu funcție de răspundere a avut posibilitatea reală de a îndeplini legea. Absența unei astfel de posibilități exclude prezența componentei date de infracțiune.

Infracțiunea de refuz de a îndeplini legea se consideră consumată din momentul cauzării daunelor în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice. Prin urmare, infracțiunea dată este una materială. În cazul în care refuzul de a îndeplini legea nu va provoca urmările prejudiciabile în cauză, calificarea faptei în temeiul art. 331 din CP al RM se exclude. În funcție de caz, o asemenea faptă, în prezența condițiilor respective, va putea fi calificată în temeiul art. 327 din CP al RM drept abuz de putere sau abuz de serviciu.

Latura subiectivă a infracțiunii se caracterizează prin intenție directă. Persoana cu funcție de răspundere își dă seama de faptul că refuză îndeplinirea legii, prin aceasta neexecutând acțiunile sale de serviciu, prevede posibilitatea survenirii daunelor în proporții mari, cauzate intereselor publice, fie drepturilor și intereselor legale ale persoanelor fizice și juridice, și dorește aceasta. Motivele comiterii infracțiunii la calificare nu au relevanță, ele pot fi diverse (ura, răzbunarea, protecționismul etc.). Totodată, ele urmează a fi luate în considerație la individualizarea pedepsei.

În calitate de *subiect* al acestei infracțiuni poate fi doar o persoană cu funcție de răspundere. Această persoană apare în calitate de autor.

Orice altă persoană care participă la infracțiune poate fi considerată drept organizator, instigator sau complice.

Alin. (2) al art. 331 din CP al RM stabilește răspunderea pentru fapta prevăzută la alin. (1) al aceluiași articol, comisă:

- a) de o persoană cu înaltă funcție de răspundere;
- b) soldată cu urmări grave.

Falsul în acte publice (art. 332) – alin. (1) înscrierea de către o persoană publică în documentele oficiale a unor date vădit false, precum și falsificarea unor astfel de documente, dacă aceste acțiuni au fost săvârșite din interes material sau din alte interese personale, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 850 la 1350 unități convenționale sau cu închisoare de până la 2 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani¹⁰⁹.

Potrivit dispoziției art. 332 din CP al RM, falsul în acte publice constă în înscrierea de către persoana cu funcție de răspundere, precum și de către un funcționar al autorității publice care nu este persoană cu funcție de răspundere, în documentele oficiale a unor date vădit false, precum și falsificarea unor astfel de documente, dacă aceste acțiuni au fost săvârșite din interes material sau din alte interese personale.

Pericolul social al acestei infracțiuni constă în faptul că, în urma comiterii acesteia, nu numai se dereglează activitatea organelor administrației publice, ci se poate favoriza comiterea altor infracțiuni ce prezintă un grad prejudiciabil mai sporit, precum ar fi sustragerile, abuzul de putere sau abuzul de serviciu.

Obiectul juridic special al acestei infracțiuni îl formează relațiile sociale cu privire la activitatea legală a întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor de stat sau administrației publice locale.

Obiectul material al infracțiunii date sunt documentele oficiale. Prin document oficial se înțelege un act în formă scrisă sau în altă formă, care este adoptat, perfectat, confirmat și eliberat de către un organ al autorității publice, întreprindere, instituție, organizație de stat, destinat să confirme faptele ce au importanță juridică.

Documentele întocmite de persoane particulare, eliberate de organizațiile comerciale, obștești sau alte organizații nestatale nu pot fi considerate drept obiect material al acestei infracțiuni. Totodată, dacă documentele date se află în procedura de perfectare în cadrul organelor autorității publice, ele deja devin documente oficiale și, prin urmare, constituie obiectul material al infracțiunii date.

Latura obiectivă a infracțiunii de fals în acte publice poate fi realizată prin una din următoarele două acțiuni:

1. înscrierea de către o persoană cu funcție de răspundere în documentele oficiale a unor date vădit false;
2. falsificarea unor astfel de documente.

În așa mod, falsul poate fi de ordin material: introducerea actelor vădit false în documentele oficiale, și de ordin intelectual: alcătuirea unui document fals după conținut, dar care corespunde formei stabilite.

Pentru componența dată de infracțiune este necesară legătura falsificării documentelor cu funcția de serviciu a făptuitorului. Dacă falsificarea documentelor a fost îndeplinită de către o persoană cu funcție de răspundere sau funcționarul autorității publice care nu este persoană cu funcție de răspundere, fără de a face uz de situația de serviciu, atunci asemenea acțiuni urmează a fi calificate în baza art. 361 din CP al RM.

Infracțiunea dată este una formală și se consideră consumată din momentul săvârșirii înscrierii în documentul oficial a datelor vădit false sau falsificării documentului. Dacă a fost sau nu folosit documentul fals, la calificare nu importă.

¹⁰⁹ art. 327, 328, 329, 332, alin. (1) din Codul penal al Republicii Moldova. Nr.985-XV din 18.04.2002.

Latura subiectivă a infracțiunii date se caracterizează prin intenție directă. Făptuitorul își dă seama că introduce în documentul oficial date vădit false sau falsifică documentul, și dorește aceasta. Răspunderea penală pentru fals în acte publice survine numai în cazul când acțiunile nominalizate au fost săvârșite din interes material sau din alte interese personale. Săvârșirea falsului în acte publice fără motivele date servește drept temei pentru tragerea persoanei la răspundere disciplinară. Conținutul termenilor "interes material", "interes personal" a fost dezvăluit pe parcursul examinării componentelor precedente.

Subiect al infracțiunii date este persoana cu funcție de răspundere sau un funcționar al autorității publice care nu este persoană cu funcție de răspundere.

Conducătorii de autorități publice, de alte instituții, de întreprinderi și organizații de stat sunt obligați să ia măsurile de rigoare față de funcționarii din subordine vinovați de săvârșirea unor acte de corupție și de protecționism și să le aducă la cunoștința Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, Serviciului de Informații și Securitate, Procuraturii Generale, Curții de Conturi.

Corupția, fiind unul din factorii care afectează buna funcționare a instituțiilor statale, a sistemului democratic și a concurenței loiale, constituie principalul obstacol în dezvoltarea social-economică a țării. Totodată, necesitatea prevenirii și combaterii acestui flagel social este determinată de aspirațiile Republicii Moldova de a adera la Comunitatea Europeană. Facilitățile obținute de cetățean prin acțiuni de colaborare cu funcționarul corupt, în cele mai frecvente cazuri, vor avea efecte negative asupra însăși persoanei care a beneficiat de comportamentul și acțiunile corupte ale funcționarului. Aceasta se explică prin crearea unei mentalități comune atât a funcționarului corupt, cât și a persoanei care obține beneficii din acțiunile ilegale ale acestui funcționar de utilizare a relațiilor de corupție pentru atingerea scopurilor urmărite, ceea ce treptat ar putea deveni o normă unanim acceptată. Inițial, persoana obține benevol o favoare ilegală contra remunerării ilicite a funcționarului. Ulterior această remunerare va fi estorcată de către funcționarul obișnuit cu comportamentul de tolerare a corupției, inclusiv și pentru satisfacerea unui drept legitim al cetățeanului. Această practică creează un cerc vicios în care se includ benevol sau nu și alți cetățeni, erodând societatea din interior¹¹⁰.

Cetățenii doresc ca funcționarii publici să-și facă datoria în mod cinstit, corect și imparțial. Din ce în ce mai mult se cere ca guvernele să ia măsuri pentru ca funcționarii publici să nu permită compromiterea procesului de luare a deciziilor oficiale și de administrație publică din cauza intereselor și relațiilor lor personale. În condițiile în care pretențiile societății sunt din ce în ce mai mari, conflictul de interese tratat în mod necorespunzător de către funcționarii publici pot slăbi încrederea cetățenilor în instituțiile publice.

Din această perspectivă, considerăm că obiectul juridic special al infracțiunilor în cauză îl formează relațiile sociale cu privire la buna desfășurare a activității de serviciu în sfera publică, care este incompatibilă cu fapta persoanei publice sau a persoanei cu funcție de demnitate publică, care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, soluționează cereri, demersuri sau plângeri, adoptă un act administrativ, încheie un act juridic, ia o decizie sau participă la luarea unei decizii¹¹¹.

Este primordial de menționat că în doctrina penală națională se statuează că faptele de încălcare a îndatoririlor de serviciu comise de personalul calificat ce reprezintă sfera publică pot prejudicia grav, prin consecințele lor, activitatea în sfera publică, prezentând un grad sporit de pericol pentru societate și fiind afectată convingerea și opinia publică în autoritatea entităților publice.

110 Ghid anti-corupție pentru cetățeni. Chișinău: 2013 Tipografia „Bons Offices”, p. 35.

111 Ibidem, p. 38.

6. Răspunderea funcționarilor publici în diferite state

Societatea în întregul ei, ca și fiecare individ care intră în compunerea ei, simt nevoia de ordine și siguranță. Această nevoie este satisfăcută prin respectarea normelor morale, religioase, politice, juridice, pe baza cărora se realizează conviețuirea socială. Orice abatere de la aceste norme atrage după sine o răspundere corespunzătoare. Natura regulii încălcate determină natura formei de răspundere. Împreună, toate formele de răspundere alcătuiesc răspunderea socială.

Între diverse forme de răspundere socială există o strânsă legătură. Fiecare formă a răspunderii sociale acționează asupra tuturor celorlalte forme. Una din formele răspunderii sociale este răspunderea juridică. Ea are trăsături proprii care o delimitează de alte forme de răspundere. Specificul răspunderii juridice constă, în primul rând, în faptul că ea se referă la obligația de a da socoteală pentru încălcarea normei de drept¹¹².

Categoria răspunderii juridice poate fi just înțeleasă și definită numai pornindu-se de la formele ei concrete de manifestare, adică de la răspunderea penală, civilă, disciplinară. Deși formele răspunderii învederează particularități diferite, ele prezintă și o sumă de elemente comune, prin a căror sintetizare se poate elabora o definiție generală a noțiunii răspunderii juridice, valabilă și aplicabilă pentru fiecare din aceste forme.

Reiese deci, faptul că, răspunderea juridică este o măsură de constrângere, necesară respectării normelor de drept, aplicată de organe special investite ale statului să dispună constrângerea împotriva celor care săvârșesc fapte ilicite.

În doctrina română răspunderea juridică se bazează pe mai multe principii generale, valabile pentru toate formele concrete de manifestare a dreptului. Principiile fundamentale ale răspunderii juridice sunt idei care își găsesc expresia în toate normele de drept ce reglementează diferitele forme sub care se poate prezenta această instituție juridică.

Aceste principii sunt:

- *principiul răspunderii pentru fapta săvârșită cu vinovăție de către o persoană cu capacitate juridică*¹¹³ - orice subiect de drept poate fi sancționat în limitele vinovăției sale. Aplicarea principiului are un deosebit efect educativ, atât pentru individul tras la răspundere cât și pentru colectivitate. Prin realitatea zarea răspunderii se urmărește îndreptarea în viitor a autorului faptei ilicite. Ceilalți membri ai colectivității se conving că nici o încălcare a normei de drept nu rămâne nepedepsită.

- *legalitatea răspunderii juridice* - nu există răspundere juridică în afara legii. Legea determină nașterea răspunderii, formele și întinderea ei. O cerință fundamentală a principiului legalității impune ca răspunderea juridică să opereze numai contra acelor persoane care au săvârșit fapte ilicite și totodată, ca natura răspunderii să corespundă naturii faptei ilicite. Principiul legalității pretinde, de asemenea, ca tragerea la răspundere să vizeze numai acele persoane care au săvârșit fapte ilicite cu vinovăție.

- *principiul răspunderii personale* - răspunderea juridică se referă numai la persoana care a produs încălcarea legii. Aplicarea acestui principiu presupune și regula că cel care a comis o încălcare a legii este pasibil de răspundere, deci de sancțiune.

- *principiul prezumției de nevinovăție* - într-un stat de drept, până ce instanța de judecată emite hotărârea sau sentința, nimeni nu poate fi considerat vinovat.

- *principiul justei sancțiuni* - acest principiu se exprimă prin necesitatea proporționalității sancțiunii, în raport cu gravitatea faptei.

- *principiul oportunității* - este necesar ca tragerea la răspundere să se facă la timpul potrivit, fără amânare care să însemne tăgădnare. Altfel, s-ar crea un sentiment de insecuritate

112 Saitari N. Aspecte comparative privind statutul juridic al funcționarului public. Revistă Științifică a Universității de Stat din Moldova, nr. 3 (63), Chișinău 2013, p. 56.

113 Stănculescu G., Androniceanu A. Sisteme comparate de administrație publică europeană, București, Editura Economică, 2013, p. 32.

și de neîncredere în capacitatea organelor chemate să asigure respectarea ordinii de drept. De altfel, prin trecerea timpului, există posibilitatea ca persoana să nu mai poată fi trasă la răspundere, datorită prescripției sau a pierderii probelor¹¹⁴.

Cumulul diferitelor forme de răspundere juridică presupune așadar posibilitatea aplicării față de aceeași persoană, pentru o singură faptă, a unei pluralități de sancțiuni juridice deosebite ca natură.

Regimul juridic al funcției publice include și răspunderea acestora, de altfel, este firesc ca funcționarii publici să răspundă pentru modul în care își exercită atribuțiile ce le revin, potrivit legii¹¹⁵.

În doctrina actuală, raportându-se la funcționarii publici supuși regimului statutar, autorii stabilesc, de regulă, patru forme ale răspunderii acestora, anume: *disciplinară, contravențională, penală și patrimonială*¹¹⁶.

Așadar unii autori consideră că pot fi deosebite cinci forme ale răspunderii funcționarului public, pornind de la faptul că obligațiile încălcate prin fapta comisă pot izvorî din raportul de funcție publică sau din afara acestuia, iar faptele pot fi săvârșite în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea funcției sau fără să aibă vreo legătură directă cu funcția, însă afectează prestigiul funcționarului public, considerația și încrederea pe care i le acordă cetățenii ca beneficiari ai respectivului serviciu public.

În raport de aceste aspecte și de prevederile din Constituție, au fost menționate următoarele forme de răspundere, cu motivarea corespunzătoare a acestora, astfel:

1) răspunderea disciplinară, bazată pe încălcarea normelor de disciplină specifice raportului de funcție publică;

2) răspunderea contravențională, pentru săvârșirea de către funcționarul public a unor fapte antisociale, calificate de lege a fi contravenții;

3) răspunderea patrimonială fundamentată pe dispozițiile art. 48 din Constituție;

4) răspunderea civilă, care derivă din faptele personale ale funcționarului public, datorate slăbiciunilor și imperfecțiunilor inerente ființei umane, prin care se produc prejudicii terților, fără ca aceste fapte să aibă legătură cu exercițiul funcției publice.

5) răspunderea penală, care intervine atunci când funcționarul public a săvârșit fapte prevăzute ca infracțiuni de Codul penal sau de legi speciale.

În Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, modificată, completată și republicată în art. 75 sunt reținute patru forme ale răspunderii funcționarilor publici, anume: *răspunderea disciplinară, răspunderea contravențională, răspunderea civilă și răspunderea penală*¹¹⁷.

În continuare ne propunem să facem o analiză mai amplă a formelor de răspundere juridică specificate anterior. Încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege constituie abatere disciplinară și atrage răspunderea disciplinară a acestora.

Constituie abateri disciplinare următoarele fapte¹¹⁸:

1. întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;
2. neglijența repetată în rezolvarea lucrărilor;
3. absențe nemotivate de la serviciu;
4. nerespectarea în mod repetat a programului de lucru;
5. intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal;
6. nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter;

¹¹⁴ Stănculescu G., Androniceanu A. op. cit. p. 33.

¹¹⁵ Petrescu R. Drept administrativ. București: Editura Hamangiu, 2012, p. 561.

¹¹⁶ Petrescu R. op. cit. p. 572.

¹¹⁷ Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. În: Monitorul Oficial al României nr. 365 din 29 mai 2007, art. 75.

7. manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;
8. desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic;
9. refuzul de a îndeplini atribuțiile de serviciu;
10. încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici;
11. alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcției publice și funcționarilor publici.

Respectiv dacă funcționarul public a săvârșit una sau mai multe abateri disciplinare, acesta este sancționat în felul următor conform alin. (3) din legea menționată mai sus:

- mustrare scrisă;
- diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni;
- suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani;
- retrogradarea în funcția publică pe o perioadă de până la un an;
- destituirea din funcția publică.

La individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seama de următoarele elemente, conform alin. (4) :

- cauzele și gravitatea abaterii disciplinare;
- împrejurările în care aceasta a fost săvârșită;
- gradul de vinovăție și consecințele abaterii;
- comportarea generală în timpul serviciului a funcționarului public;
- de existența în antecedentele acestuia a altor sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate în condițiile prezentei legi.

Sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 1 an de la data sesizării comisiei de disciplină cu privire la săvârșirea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare.

În cazul în care fapta funcționarului public a fost sesizată ca abatere disciplinară și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea clasării ori renunțării la urmărirea penală sau până la data la care instanța judecătorească dispune achitarea, renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal.

Pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, conducătorul autorității sau instituției publice are obligația de a interzice accesul acestuia la documentele care pot influența cercetarea sau, după caz, de a dispune mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri a autorității ori instituției publice¹¹⁹.

Răspunderea penală este reglementată în art. 86 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată. Astfel, în art. 86 alin. 1 se menționează că răspunderea funcționarului public pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă se angajează potrivit legii penale. În alin. 2 al art. 86 se prevede că în cazul în care s-a pus în mișcare acțiunea penală pentru săvârșirea unei infracțiuni de natura celor prevăzute la art. 54 lit. h), conducătorul autorității sau instituției publice va dispune suspendarea funcționarului public din funcția publică pe care o deține.

De la momentul începerii urmăririi penale, în situația în care funcționarul public poate influența cercetarea, persoana care are competența numirii în funcția publică are obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității ori instituției publice.

¹¹⁹ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ, ed. a 4-a, Editura All Beck, București, 2010, Vol. I, p. 637.

Ca și Codul penal al RM, Codul penal al României are un titlu aparte denumit *Infrațiuni care aduc atingere unor activități de interes public sau alte activități reglementate de lege*, iar conform Cap. I Infrațiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul avem specificate următoarele infrațiuni:

- **Abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor**¹²⁰(art. 246) - fapta funcționarului public, care, în exercițiul atribuțiilor sale de serviciu, cu știință, nu îndeplinește un act ori îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o vătămare intereselor legale ale unei persoane se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani.

- **Abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi** (art. 247) - îngrădirea, de către un funcționar public, a folosinței sau a exercițiului drepturilor unei persoane ori crearea pentru aceasta a unei situații de inferioritate pe temei de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie, apartenență politică, convingeri, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani.

- **Abuzul în serviciu contra intereselor publice** (art.248) - fapta funcționarului public, care, în exercițiul atribuțiilor sale de serviciu, cu știință, nu îndeplinește un act ori îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o tulburare însemnată bunului mers al unui organ sau al unei instituții de stat ori al unei alte unități din cele la care se referă art. 145 sau o pagubă patrimoniului acesteia se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani.

- **Neglijența în serviciu** (art. 249) - încălcarea din culpă, de către un funcționar public, a unei îndatoriri de serviciu, prin neîndeplinirea acesteia sau prin îndeplinirea ei defectuoasă, dacă s-a cauzat o tulburare însemnată bunului mers al unui organ sau al unei instituții de stat ori al unei alte unități din cele la care se referă art. 145 sau o pagubă patrimoniului acesteia ori o vătămare importantă intereselor legale ale unei persoane, se pedepsește cu închisoare de la o luna la 2 ani sau cu amendă.

- **Neglijența în păstrarea secretului de stat** (art.252) - neglijența care are drept urmare distrugerea, alterarea, pierderea sau sustragerea unui document ce constituie secret de stat, precum și neglijența care a dat prilej altei persoane să afle un asemenea secret, dacă fapta este de natură să aducă atingere intereselor statului, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani.

- **Luarea de mită** (art. 254) – fapta funcționarului care, direct sau indirect, pretinde ori primește bani sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase sau nu o respinge, în scopul de a îndeplini, a nu îndeplini ori a întârzia îndeplinirea unui act privitor la îndatoririle sale de serviciu sau în scopul de a face un act contrar acestor îndatoriri, se pedepsește cu închisoare de la 3 la 12 ani și interzicerea unor drepturi. Banii, valorile sau orice alte bunuri care au făcut obiectul luării de mită se confiscă, iar dacă acestea nu se găsesc, condamnatul este obligat la plata echivalentului lor în bani.

Astfel pot menționa un caz real și un exemplu relevant în acest sens: „Doi polițiști de la sud au fost reținuți de ofițerii Direcției Generale Teritoriale Sud a CNA și procurorii anticorupție într-un dosar de trafic de influență. Aceștia ar fi ajutat unui bărbat să susțină proba practică a examenului de calificare auto la categoria B.

Potrivit materialelor cauzei, polițiștii ar fi susținut că au influență asupra angajaților din cadrul Secției de Înmatriculare a Transportului și Calificare a Conducătorilor Auto din Comrat. Bănuții au exercitat influența promisă și denunțatorul a obținut permisul de conducere. Aceștia ar fi pretins și primit 400 de euro pentru "ajutorul" acordat, ulterior fiind reținuți în parcare Inspectoratului de Poliție Cahul.

Pe acest caz a fost inițiată o anchetă pentru trafic de influență. Unul din polițiști a fost reținut pentru 72 de ore și escortat la sediul DGT Sud a CNA pentru audieri, altul este cercetat

¹²⁰ Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. În: Monitorul Oficial al României nr. 365 din 29 mai 2007, art. 246.

în stare de libertate. Dacă vor fi găsiți vinovați, aceștia riscă de la 2 la 7 ani de detenție, amendă penală sau privarea de dreptul de a exercita anumite activități.

Amintim că, orice persoană se prezumă a fi nevinovată până la pronunțarea unei decizii definitive și irevocabile de judecată.”

În Ucraina, Legea serviciului public din anul 2015 impune evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici în scopul aprecierii calității sarcinilor realizate și a activităților pe care le desfășoară, având un impact în procesul de luare a deciziei în acordarea bonusurilor la salariu, planificarea carierei și identificarea necesității în dezvoltarea profesională. Performanța funcționarilor publici este evaluată în baza indicatorilor de performanță, a eficacității, a calității sarcinilor îndeplinite, a respectării regulilor de etică și a cerințelor legale în domeniul combaterii corupției, atribuind calificative de evaluare: „negativ”, „pozitiv” și „excelent”. Funcționarul public care primește o evaluare excelentă are dreptul să beneficieze de premii și de promovare semnificativă a carierei. Despre rezultatele evaluării performanțelor funcționarilor publici sunt informați în termen de trei zile calendaristice.¹²¹

În același timp, se evidențiază clar abordarea unitară în care se reliefează scopul evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, ce rezidă în aprecierea rezultatului muncii și a calității sarcinilor îndeplinite, însă impactul evaluării performanțelor, stabilite de cadrul legal, are caracteristici proprii unor țări. În așa mod, Ucraina reglementează ca rezultatele evaluării să servească temei în luarea deciziilor privind promovarea în carieră, identificarea necesităților în dezvoltarea profesională și acordarea bonusurilor salariale, iar Armenia stabilește ca rezultatele evaluării să se reflecte doar pentru atribuirea bonusurilor la salariu. Procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici realizată în Azerbaidjan este asemănătoare practicii din Republica Moldova, aplicând acest proces în baza obiectivelor individuale, indicatorilor de performanță și criteriilor de evaluare.

În Federația Rusă există statutul special al funcționarului municipal stabilit de legile federale, legile subiecților Federației Ruse sau de actele normative ale autorităților locale.

Existența acestei noțiuni în doctrina rusă este nemijlocit legată de reglementarea noțiunii de funcționar municipal, care este cetățeanul Federației Ruse, are 18 ani, executând, în baza regulamentului municipal, elaborat în conformitate cu legile federale și legile subiecților Federației Ruse, atribuțiile de funcție municipală din serviciul public municipal, remunerată din bugetul local¹²².

Ținem să menționăm că noțiunea de „funcționar municipal” în unele țări europene este echivalentă cu noțiunea de „funcționar local”.

Putem observa că, spre deosebire de Republica Moldova, în Federația Rusă în baza prevederilor constituționale¹²³, statutele juridice al funcționarului central și cel al funcționarului local sunt reglementate separat¹²⁴.

Astfel, în literatura de specialitate se susține că problema cu electoratul în administrația locală este foarte serioasă, deoarece majoritatea membrilor comunității locale sunt îndepărtați de la realizarea puterii locale și de la relațiile de piață, care abia se înfiripează, fiind constrânși de un grup mic de participanți la aceste relații, aflați la guvernare¹²⁵.

În Federația Rusă, locuitorii unității administrativ-teritoriale au posibilitatea de a rechema consilierul din funcția reprezentativă locală. Astfel, legea, pe de o parte, consacră 65 expres garanțiile consilierilor într-o executare liberă a obligațiilor proprii, iar, pe de altă parte, oferă

¹²¹ Country Profile of Ukraine. [on-line]: http://www.regionalhub.org/wp-content/uploads/2016/05/Country_profile_Ukraine_FINAL_cleared.pdf

¹²² Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004, с. 290.

¹²³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [on-line] <http://www.constitution.ru/>

¹²⁴ Федеральный Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. № 131-ФЗ от 06.10.2003. В: "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40; Федеральный Закон о муниципальной службе в Российской Федерации. N 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. В: РГ - Федеральный выпуск, 7 марта 2007 г., № 4310; Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации". № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. [on-line] <https://rg.ru/1995/07/31/Federalnyzakonot31iulya1995.html>

¹²⁵ Баранчиков В. А. Муниципальное право. Москва: ЮНИТИ - ДАНА, Закон и право, 2000, с. 118.

comunităților municipale posibilitatea de a prevedea în regulamentele lor interne rechemarea din funcția de consilier de către electori, în conformitate cu legile subiecților Federației Ruse¹²⁶.

Legislația Federației Ruse prevede expres cazurile în care autoritățile locale sunt în drept să renunțe la executarea atribuțiilor delegate, și anume când incapacitatea autorității locale cu privire la realizarea obiectivelor depuse este vizibilă. Atunci atribuțiile delegate pot fi transferate la alt nivel de autoritate locală sau statului. Dacă consiliul local nu realizează competența delegată, administrația publică centrală poate în ordinea judecătorească (rar în administrativă), să pună problema dizolvării de drept al consiliului local. Până la finalizarea procesului judiciar statul este în drept să numească funcționarii săi pentru realizarea atribuțiilor de stat, care au o importanță deosebită pentru asigurarea activității vitale a populației¹²⁷.

În cadrul Uniunii Europene, Comisia Europeană poate fi cotate ca fiind începând cu anul 1993 una dintre instituțiile care necesită un număr foarte vast de funcționari publici.

În legislația statelor europene nu există o definiție standard a funcției publice și a funcționarului public, dar au fost identificate și analizate suficiente elemente similare în toate aceste țări pentru ca să se demonstreze că există o bază unitară de raportare prezentată printr-o serie de standarde comune în domeniul managementului funcției publice.

Unele aspecte esențiale referitoare la funcționarul public din țările Uniunii Europene sunt următoarele¹²⁸:

- temeiul legal al încadrării se regăsește în lege, făcându-se o delimitare de personalul contractual care se supune legislației muncii;
- numirea în funcția publică se face în temeiul legii, prin voința autorităților publice, a reprezentantului statului care are atribuții în acest sens și nu în conformitate cu acordul a două părți;
- există anumite condiții speciale stipulate de lege pentru eliberarea sau destituirea din funcție a funcționarilor publici;
- activitatea funcționarilor publici este foarte bine reglementată, având un rol constituțional și strategic;
- stabilitatea în funcția publică este o cerință pe care toate instituțiile publice o respectă;
- obligativitatea funcționarilor publici de a nu avea apartenență politică;
- profesionalism în exercitarea funcțiilor publice.

Aspectele privind funcția și funcționarul public sus-menționate constituie adevărate modele pentru procesul de reformare și modernizare a funcției publice și a funcționarului public din sistemul nostru. În acest sistem principalele măsuri de reformă în ceea ce privește funcția publică și funcționarul public, dar nu numai, s-au axat în principal pe crearea cadrului legal, având în vedere lipsa reglementărilor, care să surprindă noile realități în acest domeniu, și pe completarea acestuia, acolo unde este cazul.

Dacă ar fi să se pună în discuție caracteristicile funcționarului public, trebuie avut în vedere cadrul juridic și anume: Statutul care caracterizează atribuțiile funcționarului public european și anume:

- *permanența funcției;*
- *funcția să fie comunitară, adică să fie în cadrul instituțiilor comunitare;*
- *funcționarul european să se supună condițiilor prevăzute în Statut pentru a deveni funcționar;*
- *investirea în funcția europeană nu poate fi făcută decât de o competență europeană.*

Astfel, aproape toate statele membre ale Uniunii Europene au stabilit reglementări generale privind raporturile în cadrul serviciului public. Astfel, Danemarca, Franța, Germania,

¹²⁶ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

¹²⁷ Дмитриев Ю. А., Емельянов Н. А., Комарова В. В. и др. Муниципальное право Российской Федерации. Москва: Прообразование, 2000, с. 84.

¹²⁸ Vedinaș V. Funcția publică europeană. În: Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1, 2016, p. 12.

Spania etc., au prevăzut în Constituție principiile generale de organizare a administrației publice, aplicabile funcționarilor publici, ce se referă la cadrul legislativ care reglementează funcția publică în unele țări, acesta diferă de la o țară la alta. În țările membre ale UE predomină sistemul carierei, potrivit căruia un funcționar public va ocupa succesiv posturi în ierarhia administrativă a funcției publice, în condițiile garantării stabilității titularilor de posturi și funcții publice.

De precizat că, în întreaga Uniune Europeană, în legile fundamentale se regăsesc prevederi referitoare la funcția publică, discutându-se despre „bazele constituționale ale funcției publice”. Dacă prin „statut al funcționarilor publici” înțelegem ansamblul de reguli referitoare la situația funcționarilor, care formează „dreptul comun al funcției publice”, atunci se poate susține că în fiecare din cele douăzeci și șapte de state membre există un statut, chiar dacă formal nu găsim peste tot un act normativ unic denumit „statut general al funcției publice”¹²⁹.

Mai mult chiar, inclusiv la nivelul structurilor Uniunii Europene, funcționarii publici au o situație juridică distinctă de cea a personalului contractual; ea este consacrată în plan legislativ, instituțional, confirmată la nivelul jurisprudenței instanțelor judecătorești naționale și europene.

Regimul juridic al funcției publice include și problematica răspunderii juridice a funcționarilor publici. Legislațiile din toate statele Uniunii Europene permit înlăturarea definitivă a funcționarilor publici. În toate statele, respectarea obligațiilor de către funcționarii publici este asigurată prin existența sancțiunilor disciplinare, cum ar fi: *votul de blam*, *avertismentul*, *retrogradarea*, *diminuarea remunerației*, *revocarea din funcție*.

În general, în toate statele există sisteme de sancțiuni disciplinare aplicabile în cazul abaterilor săvârșite, cea mai gravă fiind eliberarea din funcție (uneori chiar suprimarea dreptului la pensie, în Franța). În toate statele Uniunii Europene, sistemul disciplinar presupune respectarea unor principii fundamentale: dreptul la apărare, funcționarul trebuind informat și, dacă dorește, să fie asistat de un apărător, și posibilitatea unui recurs în fața unui tribunal independent și imparțial. Aplicarea răspunderii disciplinare presupune implicarea unui organ colegial în procedura de tragere la răspundere a funcționarului public¹³⁰.

Spre exemplu, în Franța, Consiliul de Stat a decis încă din anul 1957 că toate sancțiunile, cu excepția avertismentului și a blamului (echivalentul mustrării din sistemul românesc), vor fi pronunțate numai după emiterea avizului Consiliului de disciplină.

În Germania a fost instituită o procedură disciplinară cu caracter jurisdicțional: cu excepția sancțiunilor minore, decise de autoritatea ierarhică, aceasta trebuie să sesizeze o jurisdicție disciplinară care presupune magistrați profesioniști și reprezentanți ai personalului, ce va stabili o sancțiune ca un adevărat tribunal în egală măsură, ea poate fi sesizată de un procuror disciplinar federal, care joacă în acest caz același rol ca un procuror obișnuit în materie penală.

În România funcționarii publici sunt trași la răspundere administrativ-disciplinară, administrativ-partimonală, contravențională și penală. În cazul răspunderii administrativ-disciplinare, administrativ-patrimoniale, legiuitorul stabilește acte normative care reglementează o anumită formă de răspundere, felurile de sancțiuni și modalitatea de aplicare a lor.

În legătură cu răspunderea penală, adică în cazul săvârșirii infracțiunii de către funcționarul public, legiuitorul stabilește în Statutul funcționarilor publici și anumite reguli pentru conducător: acesta este obligat să dispună suspendarea funcționarului public din funcție, la fel, este obligat să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității, dacă instanța de judecată dispune încetarea procesului penal, suspendarea din funcția publică încetează, iar funcționarul public respectiv își va relua activitatea în funcția publică deținută anterior perioadei de suspendare.

¹²⁹ Ranta A. Aspecte de drept comparat referitoare la funcția publică și funcționarii publici. În: Revista Transilvană de Științe administrative, 2010, nr.2 (26), p. 125.

¹³⁰ Ibidem, p. 126.

De asemenea, de menționat că în Titlul VI al Părții Speciale a Codului penal român, numit „Infrațiunile de serviciu sau în legătură de serviciu”, precizarea cu privire la subiectul infrațiunii este foarte clară¹³¹. Astfel, deosebirea de esență dintre aceste două categorii de infrațiuni este determinată de subiecții activi. La infrațiunile de serviciu, subiect activ nu poate fi decât un funcționar public sau un funcționar, pe când infrațiunile în legătură cu serviciul pot fi comise de orice persoană. A doua deosebire constă în faptul că, la infrațiunile de serviciu, elementul material al laturii obiective constă în încălcarea obligațiilor de serviciu de către un funcționar public sau un funcționar. La infrațiunile în legătură cu serviciul, activitatea ilicită a subiectului activ este distinctă de activitatea de serviciu, dar totuși este în strânsă legătură cu aceasta, influențând-o negativ.

Cea mai importantă îndatorire este, desigur, aceea de a servi interesul public, aspect care presupune o serie întreagă de obligații ce constau în necesitatea de a asigura supunerea funcționarului în raport cu dispozițiile legale. Mai dificilă este însă prevenirea conflictului de interese, care poate rezulta dintr-un cumul cu o activitate desfășurată în sectorul privat, cu excepția unor țări precum Italia sau Portugalia, și, cu unele excepții tradiționale, precum calitatea de cadru didactic universitar, cumulul este interzis¹³².

Experiența țărilor dezvoltate demonstrează că progresul socioeconomic depinde de funcționalitatea sistemului administrativ. Pornind de la această idee, este explicabilă atenția deosebită, care trebuie acordată pregătirii funcționarilor publici și oficialilor aleși în domeniile profesionale, ce ar asigura funcționalitatea sistemului și ar contribui la realizarea obiectivelor guvernamentale.

În țările membre ale Uniunii Europene predomină sistemul carierei, potrivit căruia un funcționar public va ocupa succesiv posturi în ierarhia administrativă a funcției publice, în condițiile garantării stabilității titularilor de posturi și funcții publice. Principala caracteristică a acestui sistem este că recrutarea și selecția funcționarilor publici se face în același mod ca în sectorul privat.

Cum deja am menționat mai sus, în majoritatea statelor este recunoscut dreptul la profesie sau la carieră, pe care și-o desfășoară în cadrul exercitării funcției. Funcționarii publici trebuie să aibă asigurată continuitatea și stabilitatea în funcție și să fie ocrotiți împotriva eventualelor abuzuri ale administrației. Dezvoltarea carierei funcționarilor publici în țările Uniunii Europene implică următoarele trei coordonate: *mobilitatea pe orizontală, promovarea pe verticală și avansarea în grila de salarizare*¹³³.

Reieșind din cele analizate, observăm că, în comparație cu statutul juridic al funcționarului public din Republica Moldova, statutele funcționarilor publici din alte state prevăd mai multe drepturi și obligații, la fel restricții pentru funcționarii publici stabilite prin acte normative concrete, fiind specificate formele răspunderii juridice, prin sancțiuni, și procedura de aplicare a lor. Conștientizăm că este complicat a determina expres statutul fiecărui funcționar din administrația publică centrală și din administrația publică locală. Iată de ce, în opinia noastră, trebuie să existe o delimitare clară între statutul juridic al funcționarului public de stat și statutul juridic al funcționarului public local. Pentru aceasta trebuie să existe o lege care ar reglementa statutul juridic al funcționarilor publici din autoritățile de stat și un act normativ separat, ale cărui dispoziții ar reglementa statutul doar al unui anumit grup de persoane, și anume: al aleșilor locali și al funcționarilor publici din cadrul autorităților publice locale, sub formă de Codul colectivităților locale¹³⁴.

¹³¹ Butiuc C. Elemente de drept penal. București: Editura Lumina LEX, 2015. p. 230.

¹³² Butiuc C. Op. cit., p. 267.

¹³³ Androniceanu A. Managementul funcției publice în statele Uniunii Europene. În: Administrație și managementul public. București, 2004. p. 231.

¹³⁴ Platon M. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău: Secția Editare, A.S.D.A.P, 2014. p. 125.