

## REGLEMENTAREA CONCEPTUALĂ A FUNCȚIEI PUBLICE ÎN ROMÂNIA ȘI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Răzvan VIORESCU**

*Universitatea „Ștefan cel Mare” din Suceava (România)*

The analysis of the public post concept revealed that in Romania and Republic of Moldova, as well as in the member states of the European Union, at the doctrinaire level, there is no definition unanimously accepted, this step being strongly influenced by the traditions and force vectors of the public administration organization in each country.

From the legal definition of the concept, it results that the public post has its own characteristics. The civil service could be defined as the juridical situation consisting of a complex of rights and obligations, legally determined, pre-viewed or allowed, through which it is fulfilled the competence of a public authority in regime of public power and in accordance with the attributions of that authority.

Doctrina juridică nu a avut și nu are un punct de vedere unitar asupra problematicii funcției publice, cu atât mai mult cu cât reglementările în materie diferă în funcție de perioada istorică și de realitatea statală la care ne raportăm uneori, aceste reglementări nefiind altceva decât un instrument de impunere a unor concepții politice.

Conceptul de *funcție publică*, în funcție de sistemul juridic național de referință, a cunoscut mai multe accepțiuni, determinând o sferă largă de cuprindere a persoanelor care exercită prerogativele de putere publică. Majoritatea resurselor doctrinare nu identifică o definiție legală riguroasă a acestei noțiuni. Astfel, pentru a cristaliza o definiție cât mai aproape de realitățile sociojuridice, vom recurge, în principal, la circumstanțierile realizate de jurisprudența și de doctrina de drept administrativ (normele de drept public), în principal, și de cea de drept al muncii (normele de drept privat), în special [1].

Noțiunea de *funcție publică* poate cuprinde persoanele supuse unui statut de drept public, dar și o parte din cele supuse unui statut de drept privat. După același raționament, noțiunea de „*funcționar*” nu are un înțeles uniform, ea cuprinzând persoane fizice aflate în ipostaze diferite, în funcție de soluția reținută în legislația în vigoare, și care realizează activitatea în cadrul serviciilor publice, fie cu titlu permanent, fie cu titlu temporar [2].

În România, reglementarea funcției publice [3], în sensul modern al accepțiunii, a fost realizată prima dată de Regulamentele Organice. Urmează, cronologic, prevederi ale Statutului dezvoltător al Convenției de la Paris și ale Legii electorale din timpul lui Cuza, precum și cele ale Constituției din 1866, pentru ca abia prin Constituția din 1923 să se considere oportun momentul adoptării unui statut al funcționarilor publici, concretizat prin Legea din 19 iunie 1923, în vigoare până în 1940. Evoluția ulterioară a reglementărilor în materie a fost determinată de cursul evenimentelor care au îndepărtat societatea românească de pe calea unei democrații autentice. Un moment relevant în scurta prezentare a istoricului reglementării funcției publice este adoptarea Constituției României din 1991, iar în temeiul acesteia adoptarea, nejustificat de târziu, a Statutului funcționarului public, prin Legea nr.188/1999.

În Republica Moldova, pentru realizarea funcțiilor statului se înființează servicii publice corespunzătoare, care, la rândul lor, sunt dotate cu funcții publice ocupate de funcționari publici. Funcția publică și statutul ei juridic se instituie de Parlament, de Președintele Republicii Moldova, de Guvern și de autorități publice centrale sau locale, în limita competenței lor stabilite de Constituție și de alte legi. Statutul juridic al funcției publice include drepturile, obligațiile, responsabilitatea funcționarului public, exigențele față de pregătirea lui profesională [4].

Noțiunea de *funcție publică* este strâns legată de noțiunea de putere publică, de autoritate, de organ. Statul acționează prin funcționari publici care sunt deținătorii unor funcții publice. Noțiunea de funcție publică reprezintă o importanță foarte mare pentru a înțelege cum se manifestă statul în general și fiecare organ al său în parte. Se știe că în stat există, sunt recunoscute trei funcțiuni sau categorii de organe: legislativă, executivă (administrativă) și judecătorească. Aceste trei funcțiuni realizează în domeniul lor de activitate atribuțiile de putere ale statului. Deosebiriile constau în specificul activităților pe care le exercită, al competențelor ce le sunt atribuite.

Prin lege se înființează diferite funcții publice care sunt încredințate unor persoane fizice. Din momentul în care li se încredințează funcția publică, aceste persoane fizice dobândesc calitatea de funcționari publici. Ei reprezintă mijloacele umane prin care acționează instituțiile administrației. De fiecare dată când se înființează și se organizează un organ al administrației publice se stabilesc și funcțiile publice necesare, prezentate într-o structură internă necesară cu raporturi ierarhice ori de colaborare, cu puterea publică aferentă realizării competențelor fiecărei funcții și ale organului administrativ în ansamblu. Noțiunile de administrație publică și funcție publică se găsesc într-un raport de întreg față de parte [5], funcția publică făcând parte din administrația publică.

Pentru realizarea funcțiilor statului se înființează servicii publice corespunzătoare care, la rândul lor, sunt dotate cu funcții publice, adică cu atribuții, competențe și răspunderi specifice sarcinilor pe care acestea le realizează în scopul satisfacerii intereselor generale ale societății – scopul și finalitatea organelor statului și ale unităților sale administrativ-teritoriale.

În *Legea serviciului public*, nr.443-XIII din 04.05.95, adoptată în Republica Moldova, sunt definite mai multe noțiuni, printre care cele de *serviciu public*, *funcție publică* și *funcționar public*. Trăsăturile caracteristice ale serviciului public rezultă din art.1 din legea sus-menționată: „*serviciul public înseamnă totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptarea 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*”, și anume:

- realizează o activitate de utilitate socială, pentru public;
- se află în raport juridic permanent și sub controlul autorității administrative care l-a înființat și organizat;
- furnizează bunuri sau prestații de servicii în mod impersonal, comunității în general;
- este supus unui regim juridic, reglementat de principii ale dreptului public în sensul că acționează cu scopul de a satisface interesele generale pentru care a fost înființat;
- spre deosebire de întreprinderile particulare, serviciul public poate funcționa chiar dacă nu este rentabil, astfel încât multe servicii publice sunt gratuite.

Totuși, legislația din Republica Moldova cunoaște și o altă definiție a noțiunii de *serviciu public*. Astfel, în art.2 al *Legii contenciosului administrativ*, nr.793 din 10.02.2000, noțiunea de *serviciu public*, în sensul acestei legi, este formulată astfel: „*activitate de interes public organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice*”. Această definiție în nici un caz nu o exclude și nici nu o plasează în opoziție cu cea dată de *Legea serviciului public*. Fiecare din ele are semnificația sa proprie în contextul instituției juridice din care face parte: prima se referă la personalul din administrația publică și la statutul juridic al acestuia, iar a doua – la activitatea de prestare a serviciilor de interes public de către personalul dat.

În literatura de specialitate din România s-a susținut că, de regulă, *funcția publică* este de natura puterii executive. Astfel, s-a susținut că „*orice serviciu public, sub orice formă s-ar prezenta, dezvoltă o activitate proprie absolut necesară existenței și progresului său, numită funcțiune administrativă, care este caracteristică tuturor activităților sociale*” [6]. Din textul citat rezultă că autorul considera că serviciul public este egal – ca sens – cu funcțiunea publică și că funcțiunea publică se exercită numai pentru realizarea atribuțiilor administrației publice. În schimb, prof. P.Negulescu susține că „*funcțiunea publică apare deci ca o grupare de atribuții, de puteri și de competențe în scopul de a da satisfacțiune unor interese generale*”.

Doctrina de specialitate, de asemenea, s-a pronunțat în nenumărate rânduri asupra unei definiții a funcției publice. Dintre aceste încercări de conceptualizare a funcției publice respectiv funcției de stat [7] putem enumera:

- ✓ funcția de stat este acel complex de drepturi și obligații cu care este investită o persoană fizică ce face parte din cadrul unui organ al statului, care are caracter de continuitate și care se exercită pentru realizarea puterii de stat, pentru îndeplinirea sarcinilor aceluia organ al statului [8];
- ✓ funcția de stat este instituția juridică a persoanei fizice legal investită cu atribuții în realizarea competenței unui organ de stat, ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul raportului juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care a investit-o [9];
- ✓ funcția în cadrul organelor administrației publice reprezintă situația juridică a persoanei fizice, investită legal cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice, ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care a investit-o [10];

- ✓ funcția publică este acea grupare de atribuții, puteri și competențe, stabilite potrivit legii, din cadrul unui serviciu public, înființat în scopul satisfacerii, în mod continuu și permanent, de către funcționarii publici, numiți sau aleși în aceste funcții, a intereselor generale ale societății [11];
- ✓ funcția publică reprezintă complexul drepturilor și obligațiilor de interes general stabilite potrivit legii în scopul realizării competenței unei autorități publice, instituții publice sau regii autonome, de către persoane legal investite [12].

În doctrina românească de specialitate, *funcția publică* a fost definită ca *reprezentând complexul de puteri și competențe, stipulate de lege, pentru satisfacerea unui interes general, în vederea ocupării, temporar, de către un titular (sau mai mulți), persoană fizică, ce exercită puterile în limitele competenței și urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcția* [13].

*Funcția publică* se poate defini – într-un sens larg, conceptual – ca reprezentând o situație juridică predefinită normativ constituită dintr-un complex unitar de drepturi și obligații prin a căror realizare se înfăptuiește în mod specific competența unui organ de stat exercitându-se puterea publică în conformitate cu atribuțiile ce revin autorității respective [14].

*Funcția publică* reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală și locală [15].

Funcția publică este un complex de atribuții specifice, prestabilite legal, cu care sunt înzestrate serviciile publice, atribuții exercitate în mod continuu de către persoane fizice legal investite, în vederea satisfacerii intereselor generale ale membrilor societății.

Funcțiile publice se organizează în cadrul unui serviciu public în raport de sarcinile pe care acesta trebuie să le îndeplinească pentru satisfacerea intereselor generale ale membrilor societății, la nivel național ori local. În acest sens, Al. Negoită afirmă că „*interesul general, pe care îl susține sistemul administrației publice în raport cu societatea globală, este formulat în cadrul sistemului politic de către organele care au atribuții în această privință și, în primul rând, de organele care dețin puterea în stat*” [16]. Prin urmare, nu poate fi vorba de crearea unei funcții publice pentru un funcționar, ci pentru realizarea unui interes public. De aceea, funcția publică preexistă funcționarului public, recrutat ulterior prin concurs pe baza criteriilor obiective, ea reprezentând mobilul raportului juridic de serviciu în sensul art.2 din Legea nr.188/1999.

În Republica Moldova, *funcția publică* reprezintă, conform Legii nr.443-XIII din 04.05.1995, „*unitatea primară a autorității publice, care determină locul și rolul cetățeanului în munca socială în sistemul serviciului public, drepturile și obligațiile, exigențele față de pregătirea lui profesională*” (alin.2 art.1) [17].

Factorul comun și definitoriu pentru toate funcțiile publice este existența unui complex de atribuții (drepturi și obligații) prevăzute de lege, pe care unii autori îl denumesc situație juridică obiectivă [18].

Aceste atribuții reprezintă, de altfel, competența unei anumite instituții din administrația publică într-un anumit domeniu al activității de organizare a executării și de executare a legii și a celorlalte acte normative. Atribuțiile stabilite prin lege sau potrivit legii dau competența celor care îndeplinesc funcțiile respective ca, în regim de drept administrativ, să facă acte juridice, operațiuni administrative sau materiale în mod legal [19].

Pornind de la definiția legală care precizează conținutul funcției publice, se pot identifica **caracteristicile ansamblului de atribuții și responsabilități** cu care este înzestrată aceasta.

Astfel, prin **atribuție** se înțelege un complex de drepturi și de obligații de care dispune o autoritate în vederea realizării sarcinilor sale, în schimb prin **responsabilitate** se are în vedere o obligație de a efectua sau de a îndeplini o sarcină concretă de serviciu, o îndatorire trasată și determinată, noțiunea neavând nimic comun, în acest caz, cu cea de răspundere pentru neîndeplinirea unei obligații legale, părând că are, mai degrabă, o încărcătură politică și etică, decât juridică [20].

Aceste atribuții și responsabilități sunt stabilite în temeiul legii. Desigur, ar fi fost mai corect să se prevadă că ele sunt stabilite prin lege – atunci când această reglementare le stipulează – iar mai apoi în temeiul legii când această competență este delegată autorității sau instituției publice; de regulă, prin conducătorul ei, pentru a-i determina conținutul conform reglementărilor legale în vigoare și în acord cu ele, ceea ce ar fi în deplină concordanță și cu principiul legalității funcției.

Deci, practic, autoritățile publice administrative exercită puterea executivă în scopul organizării și înfăptuirii unor servicii publice de interes general ori în sectoare specifice precum finanțe, învățământ, sănătate, cultură, etc. În schimb, instituția publică – nu în sensul ei foarte larg care ar include și autoritățile, dar nici în sensul ei juridic ca ansamblu de norme unitare grupate și foarte restrânse ca obiect de reglementare [21] –

ni se prezintă ca o formă organizată menită a desfășura activității din domeniul conducerii serviciilor publice sau al efectuării serviciilor publice (neimplicată în sfera producției materiale) aflată, de regulă, în subordinea unei autorități publice.

Concluzionând, putem afirma că *funcția publică* este [22]:

- a) o totalitate de atribuții, competențe de specialitate și responsabilități cu care sunt dotate la înființare serviciile publice;
- b) funcțiile publice ale unui serviciu public sunt cuprinse în statul de funcții, întocmit și aprobat potrivit legii;
- c) atribuțiile și competențele funcțiilor publice se stabilesc în raport cu sarcinile specifice pe care serviciile publice le exercită în vederea satisfacerii intereselor generale ale societății;
- d) atribuțiile și competențele funcției publice se exercită în mod continuu și ritmic;
- e) atribuțiile și competențele funcției publice se realizează de către funcționarii publici numiți în funcția respectivă;
- f) persoana fizică care dorește să ocupe o funcție publică trebuie să îndeplinească condițiile de studii și stagiu cerute, potrivit legii, de statul de funcții al serviciului public;
- g) pentru munca prestată în cadrul funcției publice pe care o ocupă, funcționarul public primește un salariu lunar și alte drepturi bănești, prevăzute de lege;
- h) funcția publică se desființează de către organul care a înființat-o, prin acte administrative de autoritate de aceeași natură ca acela prin care a înființat-o.

Având în vedere elementele menționate, într-o încercare de a sintetiza definițiile date acestui concept putem considera că *funcția publică reprezintă o situație juridică, alcătuită din atribuții și responsabilități, stabilite legal, în cadrul unui serviciu public, în vederea realizării competențelor în regim de putere publică, de către funcționarii publici investiți în aceste funcții din cadrul administrațiilor publice centrale și locale, a intereselor generale ale societății.*

Definind noțiunile de serviciu public și funcție publică într-o manieră largă, incidența *Legii serviciului public*, adoptată în Republica Moldova, este limitată totuși la funcțiile publice care fac parte din [23]: *aparatură Parlamentului; aparatul Președintelui Republicii Moldova; Cancelaria de Stat; secretariatul Curții Constituționale; aparatul și unitățile Curții de Conturi; aparatul Consiliului Superior al Magistraturii; aparatele autorităților publice centrale constituite de către Președintele Republicii Moldova, Parlament sau Guvern; Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova ca centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice; structurile reprezentative ale Republicii Moldova în organismele internaționale la care Republica Moldova este parte; aparatele centrale și unitățile teritoriale ale ministerelor, departamentelor și ale altor autorități publice centrale de specialitate; aparatele și unitățile teritoriale ale departamentelor și ale altor organe ale administrației publice din subordinea autorităților publice centrale de specialitate; organele centrale și unitățile teritoriale ale Serviciului de Stat de arhivă; autoritățile administrației publice locale, direcțiile și secțiile lor autonome, indiferent de sursele de finanțare; organele instanțelor judecătorești, procuraturii, serviciului diplomatic, serviciului fiscal, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, inspectoratelor de stat, controlului vamal, securității statului, organele de interne, organele apărării, precum și persoanele care dețin funcții publice în autoritățile publice enumerate, a căror activitate nu este reglementată prin acte legislative speciale privind statutul juridic al acestor autorități publice.*

Modernizarea funcției publice a reprezentat un criteriu important pentru Comisia Europeană în evaluarea performanțelor statelor candidate în vederea integrării în structurile europene. Comisia Europeană nu numai că a examinat legislația elaborată de România, compatibilitatea acesteia cu normele comunitare, dar și capacitatea statului român de a pune în aplicare politicile comune și de a respecta principiile și normele dreptului comunitar european [24].

#### Referințe:

1. Ștefănescu I.T. Tratat de dreptul muncii. Vol.I. - București: Lumina LEX, 2003, p.33.
2. Postelnicu R. Statutul funcționarilor publici: Teză de doctorat. - ASE, 2006, p.13.
3. Prisăcaru V. Funcționarii publici. - București: ALL Beck, 2004, p.34.
4. Orlov M. Drept administrativ. - Chișinău: Epigraf, 2001, p.81.

5. Negulescu P. Tratat de drept administrativ, p.522.
6. Văraru M. Tratat de drept administrativ. - București: Socec, 1928, p.129.
7. Funcția de stat va fi înțeleasă ca fiind echivalenta funcției publice, cu mențiunea că a fost percepută astfel înainte de apariția Constituției României din decembrie 1991.
8. Vedinaș V. Drept administrativ. - București: Universul Juridic, 2006, p.298.
9. Ionescu R. Drept administrativ. - București: Editura Didactică și Pedagogică, p.179.
10. Iorgovan A. Gilescu V. Drept administrativ și știința administrației, 1986.
11. Negoită Al. Drept administrativ. - București: Silvy, 1996, p.95.
12. Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ. Partea Generală, Ediția a II-a revăzută. - București: ALL, 1996, p.160.
13. Negulescu P. Drept administrativ. - București, 1934, vol.I., p.522.
14. Aspecte conceptuale tratate în detaliu de Alexandru I., Negoită A., Brezoianu D., Vida I., Ivan S., Popescu-Slănicianu I. Drept administrativ. - Brașov: Omnia UNI-SAST, 1999, p.334-335; Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ român, p.140-158.
15. Art.2 din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici // Monitorul Oficial al României, Partea I. - 1999. - Nr.600, modificată de Legea nr.161 // Monitorul Oficial al României. - 2003. - Nr.279.
16. Negoită Al. Drept administrativ, p.45.
17. Orlov M. Drept administrativ, p.81.
18. Iovănaș I. Drept administrativ. - Arad: Servo Sat, 1997, p.175.
19. Negoită Al. Drept administrativ, p.42.
20. Preda M., Stecoza G. Unele considerații și observații critice asupra statutului funcționarilor publici // Dreptul. - 2000. - Nr.8. - P.63.
21. Alexandru I. Administrația publică. Teorii, realități, perspective. - București: Lumina LEX, p.30-33.
22. Prisăcaru V. Funcționarii publici. - București: ALL Beck, 2004, p.35.
23. Creangă I. Curs de Drept administrativ. Vol.I. - Chișinău: Epigraf, 2004, p.176.
24. Alexandru I. Administrația publică. Teorii, realități, perspective, p.601-642.

*Prezentat la 01.11.2007*