

**UNIVERSITATEA LIBERĂ INTERNAȚIONALĂ DIN MOLDOVA**

Cu titlu de manuscris

C.Z.U.: 342.98:35.08.(043.3)

**MOSTOVEI TATIANA**

**RESPONSABILITATEA FUNCȚIONARULUI PUBLIC  
PRIN PRISMA DEONTOLOGIEI**

**SPECIALITATEA: 552.02 – DREPT ADMINISTRATIV**

**Teză de doctor în drept**

**Conducător științific:**

**GUȚULEAC Victor,**  
doctor în drept,  
profesor universitar

**Autor:**

**CHIȘINĂU, 2017**

© Mostovei Tatiana, 2017

## CUPRINS

<b>ADNOTARE (în limbile română, rusă, engleză) .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA ABREVIERILOR .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCERE .....</b>	<b>9</b>
<b>1. DESCRIEREA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL RESPONSABILITĂȚII ȘI CONDUITEI PROFESIONALE A FUNCȚIONARULUI PUBLIC .....</b>	<b>17</b>
1.1. Aspecte doctrinare privind conduita profesională și responsabilitatea funcționarului public .....	17
1.2. Acte normative privind conduita în serviciul public: evoluție și reglementări .....	30
1.3 Concluzii la capitolul 1 .....	42
<b>2. CONCEPTE ȘI FUNDAMENTE TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND RESPONSABILITATEA ȘI RĂSPUNDEREA FUNCȚIONARULUI PUBLIC .....</b>	<b>45</b>
2.1. Concepte privind definiția și structura statutului juridic al funcționarului public .....	45
2.2. Abordări teoretice privind morala, etica și deontologia .....	62
2.3. Coordonatele deontologice ale statutului juridic al funcționarului public .....	69
2.4 Concluzii la capitolul 2 .....	82
<b>3. TENDINȚE CONTEMPORANE ÎN REGLEMENTAREA CONDUITEI FUNCȚIONARULUI PUBLIC .....</b>	<b>85</b>
3.1. Principii guvernatoare ale conduitei funcționarului public .....	85
3.2. Regimul juridic privind declararea averii și intereselor funcționarului public, a restricțiilor și incompatibilităților .....	94
3.3. Rolul normelor de conduită în asigurarea integrității instituționale .....	100
3.4 Concluzii la capitolul 3 .....	119
<b>4. SEMNIFICAȚIA PROBLEMEI DEONTOLOGICE DIN PERSPECTIVELE INTEGRĂRII REPUBLICII MOLDOVA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ .....</b>	<b>122</b>
4.1. Recomandări deontologice la nivelul instituțiilor europene .....	122
4.2. Deficiențe și perspective în aplicarea normelor deontologice la nivel național .....	131
4.3 Concluzii la capitolul 4 .....	145
<b>CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI .....</b>	<b>147</b>
<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>154</b>
<b>DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII .....</b>	<b>167</b>
<b>CV-ul AUTORULUI .....</b>	<b>168</b>
<i>Anexa 1. Statistica răspunsurilor obținute de la autoritățile publice sesizate în temeiul</i>	

Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație .....	170
<i>Anexa 2. Informația sistematizată, obținută de la autoritățile publice prin aplicarea</i>	
Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație .....	171
<i>Anexa 3. Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 25 din 22 februarie 2008 privind</i>	
Codul de conduită a funcționarului public (Proiect) .....	182

## ADNOTARE

**Mostovei Tatiana. „Responsabilitatea funcționarului public prin prisma deontologiei”.**

**Specialitatea științifică 552.02 – drept administrativ.**

**Teză de doctor în drept. Chișinău, 2017.**

**Structura tezei:** introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 231 de titluri, 3 anexe, 148 pagini text de bază. Rezultatele cercetării au fost expuse în 8 publicații științifice.

**Cuvinte-cheie:** statutul funcționarului public, etică, morală, deontologie, responsabilitate.

**Domeniul de studiu:** dreptul administrativ și deontologia funcționarului public.

**Scopul tezei de doctorat** constă în efectuarea unei investigații științifice complexe, având ca menire relevarea caracteristicilor responsabilității funcționarului public din punct de vedere deontologic și regăsirea acesteia în cadrul statutului juridic al funcționarului public, cu înaintarea propunerilor vizând cadrul științific, normativ și aplicativ în materia cercetată.

**Obiectivele principale:** analiza elementelor constitutive și relevarea coordonatelor deontologice ale statutului juridic al funcționarului public; identificarea particularităților responsabilității și răspunderii funcționarului public; dezvoltarea esenței principiului responsabilității funcționarului public; analiza normelor conduitei profesionale și determinarea contribuției lor în asigurarea integrității instituționale; identificarea deficiențelor în aplicarea standardelor de conduită a funcționarului public.

**Noutatea și originalitatea științifică** rezidă în faptul că teza constituie un studiu amplu privind responsabilitatea și deontologia funcționarului public. Acest moment a permis concretizarea și dezvoltarea cadrului conceptual al responsabilității, ca urmare a studierii coraportului dintre statutul juridic și cel deontologic al funcționarului public, cu elaborarea recomandărilor privind perfecționarea cadrului normativ relevant. Insuficiența unor lucrări de specialitate în domeniu, precum și nivelul de investigare, determină originalitatea acestui studiu, care vine să completeze domeniul cercetat.

**Problema științifică soluționată** constă în fundamentarea aspectelor teoretico-practice privind semnificația responsabilității funcționarului prin detalierea noțiunilor de statut juridic și deontologia funcționarului public, care a condus la noi abordări în materia dreptului administrativ, evidențiind particularitățile responsabilității și răspunderii funcționarului public, dar și ale statutului juridic și celui deontologic al funcționarului public – toate în vederea îmbunătățirii și eficientizării cadrului științific, normativ și aplicativ în materia cercetată.

**Semnificația teoretică a cercetării** rezidă în: elucidarea trăsăturilor caracteristice responsabilității și răspunderii funcționarului public pentru încălcarea normelor deontologice și argumentarea coraportului dintre statutul juridic și cel deontologic al funcționarului public.

**Valoarea aplicativă a lucrării.** Lucrarea poate fi utilizată în procesul de instruire a funcționarilor, studenților și masteranzilor la profilurile juridic și administrare publică, atât la predarea disciplinei „Deontologia funcționarului public”, cât și în procesul de dezvoltare profesională continuă. Rezultatele obținute sunt utile pentru elaborarea recomandărilor privind implementarea standardelor deontologice în cadrul autorităților publice.

**Implementarea rezultatelor științifice.** Rezultatele obținute au fost utilizate în cadrul elaborării Politicii privind funcțiile sensibile, Codului de etică și conduită a colaboratorului vamal din Republica Moldova și Ghidului metodologic privind aplicarea acestuia. Rezultatele științifice au fost utilizate în procesul de instruire în cadrul BMSC (Border Management Staff College) OSCE.

## АННОТАЦИЯ

**Мостовой Татьяна.** «Ответственность государственного служащего с деонтологической точки зрения». Диссертация на соискание научной степени доктора права по специальности 552.02 – административное право. Кишинэу, 2017 г.

**Структура диссертации:** введение, четыре главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 231 наименований, 3 приложения, 148 страниц основного текста. Полученные результаты опубликованы в 8-ти научных работах.

**Ключевые слова:** статус госслужащего, этика, мораль, деонтология, ответственность.

**Область исследования:** административное право и деонтология государственного служащего.

**Целью диссертации** является проведение комплексного научно-исследовательского анализа по выявлению характерных признаков ответственности госслужащего с деонтологической точки зрения и её места в составе правового статуса госслужащего.

**Задачами исследования являются:** анализ составных элементов и деонтологических координат правового статуса госслужащего; выявление особенностей ответственности госслужащего; раскрытие сути принципа ответственности госслужащего; анализ норм профессионального поведения и определение их вклада в обеспечение институциональной целостности; выявление недостатков в применении стандартов поведения на госслужбе.

**Научная новизна и оригинальность работы** состоит в том, что диссертация представляет собой комплексное научное исследование по вопросам ответственности госслужащего с деонтологической точки зрения. Данный подход позволил развитие и конкретизацию концепта ответственности, соотношения юридического и деонтологического статуса госслужащего, выдвижению рекомендаций для улучшения нормативно-правовой базы. Небольшое количество научных работ в данной области определяет оригинальность данного исследования.

**Решённая научная проблема** состоит в научной обоснованности теоретических и практических аспектов, касающихся значимости ответственности госслужащего, путём подробного описания понятий правового и деонтологического статусов госслужащего, что привело к новым подходам в области административного права, в частности особенностей ответственности госслужащего, правового и деонтологического статусов госслужащего.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в выявлении характерных признаков ответственности государственного служащего за нарушения деонтологических норм и аргументации корреляции между деонтологическим и правовым статусом государственного служащего как функционально, так и с научной точки зрения.

**Аппликативная значимость работы.** Работа может быть использована в ходе преподавания дисциплины „Деонтология государственного служащего" и в процессе непрерывного профессионального развития государственных служащих.

**Внедрение научных результатов.** Полученные результаты были использованы в ходе разработке Политики в отношении чувствительных должностей, Кодекса этики и поведения сотрудников таможенной службы Республики Молдова и Методического руководства по его применению, а также в учебном процессе в рамках ПКРС ОБСЕ.

## ANNOTATION

**Mostovei Tatiana. „The responsibility of a public servant in terms of deontology”  
Thesis of PhD in law. Scientific specialty: 552.02 - administrative law. Chişinău, 2017.**

**Thesis structure:** introduction, four chapters, conclusions and recommendations, bibliography of 231 titles, 3 annexes, 148 pages of main text. The research results were presented in 8 scientific papers published.

**Key words:** legal status of civil servant, ethics, morals, deontology, responsibility.

**Field of study:** administrative law and deontology of the civil servant.

**The purpose and objectives of the paper.** The purpose of this study is to conduct a complex scientific research, by revealing the characteristics of the responsibilities of the civil servant in terms of deontology and retrieving it in the legal status of the civil servant by submitting proposals regarding the scientific, regulatory and applicable area under the researched material.

The main objectives: analysis of constituents and ethical coordinates revealing the legal status of civil servant; particularities identifying responsibility and accountability civil servant; revealing the essence of the responsibility servants; rules of professional conduct analysis and determine their contribution in ensuring institutional integrity; identify shortcomings in the standards of conduct for public servants.

**Scientific novelty and originality** resides in the fact that the thesis represents a comprehensive study on responsibility and ethics of the civil servant. Therefore, the above mentioned idea has allowed the realization and development of the concept of responsibility as a result of studying the correlation between deontology and the legal status of the civil servant with developing recommendations on improving the relevant legal framework.

**Scientific issues resolved** consists in substantiating the theoretical and practical aspects regarding the significance of accountability of the civil servant by detailing the concepts of legal status and deontology of the civil servant, which led to new developments in the field of administrative law, highlighting the particularities of responsibility and liability of the civil servant, as well as the legal status and deontology, all in order to improve the efficiency and the scientific, regulatory and applicable framework in the matter investigated.

**Theoretical significance of the research** of the research lies in: elucidating characteristic features of the public servant responsibility and liability for the violation of deontological norms and the reasoning of correlation between deontological and legal status of civil servant.

**Applicative value of the paper.** Conclusions and recommendations in this scientific study have a real applicative value, constituting a guarantee of promoting deontological values in the public service. The thesis can be used in the training of civil servants, students and masters purchasing a degree in Law and Public Administration, both at teaching the subject "Deontology of the civil servant", as well as in the process of continuing professional development. The results are helpful for developing recommendations on the implementation of ethical standards within the public authorities.

**Implementation of scientific results.** The results were used to formulate policy on sensitive posts, the Code of Ethics and Conduct for the customs officers from Moldova and Methodological guidance on its application. Research results were used in the training process within the OSCE Border Management Staff College.

## LISTA ABREVIERILOR

a. –	an
alin. –	alineat și derivatele lui
ANI -	Autoritatea Națională de Integritate
art. –	articol și derivatele lui
cap. –	capitol
C. contr. –	Cod contravențional
CEDO –	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CM al CoE –	Cabinetul de Miniștri al Consiliului Europei
CNA –	Centrul Național Anticorupție
CNI –	Comisia Națională de Integritate
conf. univ. –	conferențiar universitar
CP –	Cod penal
CSJ –	Curtea Supremă de Justiție
dr. –	doctor
GRECO –	Grupul de State împotriva Corupției
lit. –	literă
MAI –	Ministerul Afacerilor Interne
OECD –	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONU –	Organizația Națiunilor Unite
OSCE -	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
p. –	pagină
prof. univ. –	profesor universitar
RM –	Republica Moldova
SIS -	Serviciul de Informații și Securitate
SNCI –	Standard Național de Control Intern
TI –	Transparency International
UE –	Uniunea Europeană
vol. –	volum



## INTRODICERE

**Actualitatea și importanța problemei abordate.** Un rol important în modelarea responsabilității funcționarului public pe parcursul desfășurării atribuțiilor funcției publice îi revine istoricului formării serviciului public, precum și cerințelor înaintate, ca rezultat al realităților și evenimentelor desfășurate în diverse perioade de timp.

Actualmente, dezvoltarea încadrărilor juridice specifice conduitei funcționarului public, prin codificarea normelor și promovarea conduitei profesionale, constituie una dintre prerogativele Republicii Moldova în parcursul său de aderare la Uniunea Europeană, unul din obiective fiind crearea unui corp de funcționari publici responsabili, eficienți, integri și profesioniști, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept, de a garanta faptul că instituțiile de stat funcționează în folosul societății și de a promova dezvoltarea armonioasă a relațiilor dintre Republica Moldova și partenerii săi.

Perceput ca participant stabil al raportului de administrare, funcționarul public este înzestrat cu drepturi și obligații stabilite întru exercitarea competențelor profesionale. Acesta conștientizează responsabilitatea pe care și-o asumă și răspunderea ce poate surveni. Pe de o parte, există necesitatea respectării normelor juridice ce reglementează conduita profesională a funcționarului public. Pe de altă parte, funcționarul, privit ca reprezentant al puterii executive, va trebui să dea dovadă de un statut moral înalt.

*Responsabilitatea* este unul dintre calificativele asociate funcției publice, regăsindu-și reflecția conturată în noțiunea funcționarului public și în cerințele bine structurate ale statutului juridic al acestuia. Respectarea normelor de conduită profesională constituie una dintre obligațiile generale ale funcționarilor publici, iar încălcarea acestora este calificată drept abatere cu survenirea răspunderii, ambele reglementate în cadrul statutului juridic al funcționarului public.

Deontologia funcționarului public constituie rezultatul interferenței dreptului cu morala și veghează în egală măsură atât activitatea profesională a funcționarului public, cât și viața lui privată. Interesul științific al prezentei lucrări constă în determinarea independenței responsabilității funcționarului public de deontologie. Mai mult decât atât, suntem preocupați de precizarea locului ce i se oferă deontologiei funcționarului public în cadrul statutului juridic al acestuia, de interconexiunea drepturilor de funcție și garanțiilor; obligațiilor și regulilor conduitei deontologice; de particularitățile răspunderii și, într-o deosebită măsură, de responsabilitatea juridică și responsabilitatea morală.

Importanța problemei cercetate este determinată și de numărul redus al abordărilor științifice la nivel național în materia deontologiei funcționarului public, majoritatea cercetărilor fiind realizate pe subiecte înguste, fără a se concentra pe arii largi, pe aspecte juridice sau pe problematica implementării și/sau respectării acestora. Deși există un număr semnificativ de

cercetări și publicații cu referire la statutul juridic al funcționarului public în aspect general, responsabilitatea funcționarului public este mai puțin studiată.

Considerăm că actualitatea temei de cercetare este pusă în evidență în special de efectele negative generate de nivelul ridicat al corupției existent în autoritățile și în instituțiile publice, motiv ce pune funcționarul public într-o lumină urâtă. Tulburările funcționale constatate la nivelul elementelor „bunei guvernări” indică, de cele mai multe ori, încălcări ale normelor de conduită profesională, generate de iresponsabilitatea funcționarilor publici. În sensul dat, afectarea calității actului de guvernare este o consecință a lipsei de responsabilitate și a desconsiderării interesului public. Mai mult decât atât, situația devine agravantă și de necontrolat în lipsa mecanismelor viabile de implementare și monitorizare a respectării standardelor de conduită, de constatare a impactului acestora asupra activității cotidiene a funcționarului public.

Actualitatea temei rezidă în nevoia existentă de promovare a conceptului de integritate profesională și instituțională, iar conduita ireproșabilă a funcționarului public fiind condiția majoră în consolidarea integrității și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice.

Necesitatea unui asemenea studiu este generată și de caracterul inovativ al domeniului dat pentru Republica Moldova. Procesul de reglementare a normelor de conduită a funcționarului public în țara noastră a fost unul rapid, astfel că, peste circa 8 ani după adoptarea Legii privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], am constatat o tergiversare în promovarea, implementarea și monitorizarea executării acestora. Nu mai puțin stringentă este problema lipsei actelor normative privind regulile deontologice ale funcționarilor publici din autoritățile specializate și lipsei unei autorități responsabile de controlul respectării Codului de conduită a funcționarilor publici.

Fiind conștienți de urmările nefaste ale acțiunilor funcționarilor publici care nu se racordează cerințelor deontologice, în cadrul prezentului demers științific, dorim să susținem argumentat importanța cunoașterii și percepției normelor deontologice, în acest sens efectuând o analiză a problemelor teoretice și practice privind implementarea cadrului normativ comportamental.

Aderarea Republicii Moldova la Consiliul Europei și aspirațiile privind integrarea în Uniunea Europeană acordă valențe atât actualității, cât și importanței temei studiate. Implicarea în procesul de aderare fundamentează necesitatea racordării standardelor de conduită ale funcționarilor publici din țară la standardele funcționarilor europeni. Totodată, sunt necesare modernizarea și dezvoltarea funcțiilor executive, inclusiv prin promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici, cu scopul de a oferi servicii publice de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova.

Astfel, apare necesitatea efectuării unui studiu complex, apt de a contribui la formarea bazei științifice în domeniul dreptului administrativ, în general, și la reglementarea responsabilității funcționarului public atât ca principiu al conduitei profesionale, cât și drept parte componentă a statutului juridic al funcționarului public, în special. Totodată, mizăm pe faptul că lucrarea dată își va aduce aportul în consolidarea cadrului normativ național privind deontologia funcționarului public și implementarea măsurilor de promovare și control în autoritățile administrației publice.

Studiind problematica abordată în teza de doctor, am constatat că actualmente la nivel național nu există un studiu unitar, destinat responsabilității funcționarului public și valențelor lui deontologice. Așadar, teza de doctor reprezintă o primă cercetare amplă la acest subiect.

Având în vedere situația existentă în domeniul de cercetare, ne trasăm drept **scop al prezentei lucrări**: efectuarea unei investigații științifice, având ca menire relevarea caracteristicilor responsabilității funcționarului public din punct de vedere deontologic și regăsirea acesteia în cadrul statutului juridic al funcționarului public, cu înaintarea propunerilor vizând cadrul științific, normativ și aplicativ în materia cercetată.

Scopul spre care tindem poate fi atins grație unui șir de **obiective**:

- (1) analiza abordărilor doctrinare și a cadrului normativ în domeniul responsabilității și conduitei profesionale a funcționarului public;
- (2) analiza elementelor constitutive ale statutului juridic al funcționarului public: îndatoriri, drepturi, responsabilitate, răspundere;
- (3) relevarea coordonatelor deontologice ale statutului juridic al funcționarului public;
- (4) identificarea particularităților responsabilității și ale răspunderii funcționarului public pentru încălcarea normelor deontologice;
- (5) dezvoltarea esenței responsabilității ca unul dintre principiile ce guvernează conduita profesională a funcționarului public;
- (6) determinarea contribuției normelor deontologice în asigurarea integrității instituționale;
- (7) analiza cadrului normativ cu referire la conduita funcționarului public prin prisma recomandărilor și bunelor practici internaționale, cu evidențierea perspectivelor de dezvoltare; înaintarea recomandărilor metodologice și de *lege ferenda*;
- (8) identificarea deficiențelor în aplicarea standardelor de conduită a funcționarului public.

**Noutatea și originalitatea științifică** a tezei rezidă în faptul că aceasta constituie un studiu amplu al doctrinei și al cadrului normativ privind responsabilitatea și deontologia funcționarului public. Acest moment a permis concretizarea și dezvoltarea cadrului conceptual al

responsabilității în baza studierii coraportului dintre statutul juridic și cel deontologic al funcționarului public, cu oferirea recomandărilor privind perfecționarea cadrului normativ relevant și implementarea acestuia. Insuficiența unor lucrări de specialitate în domeniu, precum și nivelul de investigare, determină originalitatea studiului, care vine să completeze domeniul cercetat.

Întru abordarea conceptelor de mai sus, au fost utilizate trei elemente majore: doctrina, cadrul normativ, aplicarea în practică.

Cercetarea problemei științifice ne-a permis să formulăm următoarele elemente de noutate:

1. Argumentarea coraportului dintre statutul juridic și statutul deontologic al funcționarului public.
2. Elucidarea trăsăturilor caracteristice ale responsabilității și ale răspunderii funcționarului public pentru încălcarea normelor deontologice.
3. Identificarea lacunelor legislative privind reglementarea conduitei profesionale a funcționarului public și argumentarea contribuției normelor deontologice în asigurarea integrității instituționale.
4. Oferirea soluțiilor pentru îmbunătățirea și consolidarea valorilor etice și deontologice în serviciul public.

Lucrarea conține o polemică științifică vizând unele prevederi normative în vigoare cu privire la integritatea și conduita funcționarului public, fiind expuse opinii critice, dar și inițiative de lichidare a lacunelor și ambiguităților, contribuind astfel și la excluderea deficiențelor în aplicarea normelor deontologice specifice activităților desfășurate de funcționari. De asemenea, au fost concretizate principiile ce guvernează conduita profesională a funcționarului public, cu evidențierea principiului responsabilității.

Noutatea cercetării constă și în relevarea imperfecțiunilor de aplicare a cadrului normativ național ce reglementează conduita profesională a funcționarului public, a politicilor și a tehnicilor de implementare și monitorizare a acestora.

Studierea, analiza și generalizarea investigațiilor existente în doctrinele juridice privind funcția publică, funcționarul public, statutul funcționarului public, etica și conduita profesională, responsabilitatea și răspunderea funcționarului public, precum și a cadrului normativ francez, românesc, național, rus și kazah, ne-au permis să dăm o apreciere plenitudinii cadrului doctrinar și normativ național și să identificăm problemele de cercetare și direcțiile de soluționare a acestora.

**Problema științifică soluționată** constă în fundamentarea științifică a aspectelor teoretice și practice privind semnificația responsabilității funcționarului public prin detalierea noțiunilor de

*statut juridic al funcționarului public și deontologia funcționarului public*, care a condus la noi abordări în materia dreptului administrativ, evidențiind particularitățile responsabilității și răspunderii funcționarului public, dar și ale statutului juridic și celui deontologic al funcționarului public - toate în vederea îmbunătățirii și eficientizării cadrului științific, normativ și aplicativ în materia cercetată.

**Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării** rezidă în: elucidarea trăsăturilor caracteristice responsabilității și răspunderii funcționarului public pentru încălcarea normelor deontologice și argumentarea coraportului dintre statutul juridic și cel deontologic al funcționarului public, atât din punct de vedere funcțional, cât și din punct de vedere științific.

Valoarea aplicativă a lucrării este condiționată de valoarea ei științifică, practică, legislativă, didactică și poate determina apariția unor noi studii privind deontologia funcționarului public. Lucrarea elaborată este utilă pentru procesul de instruire a studenților și masteranzilor la profilurile juridic și de administrare publică, atât dintr-o perspectivă didactică la predarea disciplinei „Deontologia funcționarului public”, cât și în procesul de dezvoltare profesională continuă, desfășurat în cadrul autorităților publice. Rezultatele obținute sunt utile pentru elaborarea recomandărilor privind implementarea standardelor deontologice în cadrul autorităților publice.

Valoarea elaborărilor propuse rezultă și din necesitatea responsabilizării funcționarului public și, în opinia noastră, se regăsește în următoarele domenii:

- *în domeniul teoretic*, lucrarea va reprezenta un bun îndrumar în vederea promovării normelor deontologice și a integrității funcționarului public în cadrul autorităților publice de toate nivelele; totodată, această lucrare are menirea de a scoate în evidență rolul responsabilității în activitatea profesională a funcționarului public și în viața lui privată;
- *în domeniul legislativ*, avantajul constă în perfecționarea cadrului normativ privind conduita funcționarului public;
- *în domeniul de politici*, studiul efectuat va permite revizuirea politicilor la nivel de țară și de autorități publice și elaborarea politicilor noi privind etica în serviciul public.

**Suportul teoretico-științific** a fost constituit preponderent din lucrările savanților din Franța, România, Rusia și Republica Moldova.

Au fost supuse analizei operele exponenților doctrinei franceze: G. Braibant, J. Moussé, B. Mercuzot, J. Rivero, J. Waline, Ch. Vigouroux, J. Ziller.

Au fost analizate și studiate multiple izvoare de drept administrativ ale savanților cu renume din România: I. Alexandru, M. Anghene, D. Apostol-Tofan, C. Călinoiu, I. Deleanu, A. Iorgovan, C. Manda, P. Negulescu, M. Preda, V. Prisăcaru, I. Santai, D. Brezoianu, Gh. Zaharia, V. Vedinaș și alții.

În această ordine sunt analizate lucrările științifice ale reprezentanților doctrinei naționale: A. Arseni, D. Baltag, A. Bantuș, M. Bîrgău, Șt. Belecciu, S. Brânză, T. Cârnaț, Gh. Costachi, D. Grama, V. Guțuleac, M. Orlov, V. Popa, N. Roșca, A. Sîmboteanu, A. Smochină, S. Țurcan etc.

Ulterior este efectuată analiza lucrărilor științifice ale autorilor autohtoni privind deontologia funcțiilor publice: V. Capcelea, C. Crăciun, V. Cornea, V. Guțuleac, M. Platon și alții.

Un suport semnificativ în elaborarea tezei l-au constituit lucrările științifice în domeniul eticii și deontologiei funcționarului public elaborate de savanții din România: E. Albu, L. Coman-Cund, I. Ivanoff, C. Rădulescu, V. Vedinaș.

Pe parcursul elaborării prezentei lucrări de doctorat, au fost analizate inclusiv opiniile împărtășite de tinerii cercetători din R. Moldova în conținutul tezelor de doctor și articolelor științifice publicate: V. Botomei, Gh. Buzescu, G. Chiveri, T. Ciobanu, E. Comarnițaia, T. Popovici, V. Munteanu, L. Țurcan, I. Vlah și alții.

**Metodologia cercetării științifice.** În procesul de realizare a prezentului studiu au fost aplicate cele mai importante metode de cercetare în știința dreptului, precum: metoda logică (cuprinzând deducția, inducția, generalizarea, specificarea), utilizată în vederea interpretării și sistematizării atât a cadrului normativ cu referire la conduita etică a funcționarului public, cât și a opiniilor doctrinare în domeniu; metoda comparativă (aplicată pentru analiza atât a cadrului normativ, cât și a reglementărilor doctrinare), metoda sociologică (prin utilizarea chestionarului); metoda istorică se regăsește în conținutul tezei prin prezentarea evoluției reglementărilor cu referire la modalitățile comportamentale ale slujitorilor statului.

**Aprobarea rezultatelor cercetării.** Teza a fost elaborată la Catedra de Drept Public a Facultății de Drept din cadrul Universității Libere Internaționale din Moldova, unde a și fost discutată inițial, pentru a fi prezentată spre susținere. Rezultatele cercetării au fost examinate și aprobate la 10 martie 2016 în cadrul seminarului științific de profil din cadrul Institutului de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei.

În procesul desfășurării investigației științifice au fost elaborate 6 articole, publicate în reviste științifice naționale și din afara țării, dintre care: „Conflictul de interese: noțiune, conținut, reglementare” [127]; „Deontologia funcționarului public: de la norme morale spre conduită profesională” [128]; „Dreptul funcționarului public la un salariu decent conform atribuțiilor acestuia” [62]; „Funcționarul public față în față cu conflictul de interese: reglementare, exemplificare și soluționare de situații” [63]; ”Încălcarea normelor de conduită ca temei al răspunderii administrativ-disciplinare a funcționarului public” [64]; „Élőířćęű đí dđiääćéłířć nńńířđđńiă ýńč-Íńęiăđ đđiăłiđć íř äńóäřđđńđłiđé néóćál” [223].

Rezultatele cercetărilor științifice au fost aprobate în cadrul conferințelor științifice internaționale: „Teoria și practica administrării publice”, desfășurată la Chișinău, mai, a. 2011 [131]; „Teoria și practica administrării publice”, desfășurată la Chișinău, mai, a. 2012 [129].

**Sumarul compartimentelor tezei** este determinat de scopul investigației, de aria problemelor abordate, de gradul de studiere a lor și cuprinde: adnotare în trei limbi, lista abrevierilor, introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, lista bibliografiei utilizate, anexe, declarația privind asumarea răspunderii, curriculum vitae.

**Introducerea** la studiului doctoral reprezintă fundamentarea justificată a temei alese spre cercetare cu referire la importanța temei investigate, gradul de cercetare a temei, scopul și obiectivele propuse spre realizare, noutatea științifică a rezultatelor obținute, importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării, baza metodologică, aprobarea rezultatelor, sumarul compartimentelor tezei.

**Capitolul 1 – „Descrierea situației în domeniul responsabilității și conduitei profesionale a funcționarului public”** – reprezintă o analiză a abordărilor doctrinare și legale privind definirea funcției publice, funcționarului public, statutului juridic și administrativ-juridic al funcționarului public, responsabilității și răspunderii, precum și a reglementărilor doctrinare și normative ale conduitei profesionale și civice a funcționarului public. Obiect de cercetare au fost opiniile expuse în literatura științifică cu privire la interferența deontologiei cu statutul juridic al funcționarului public.

**Capitolul 2 – „Concepte și fundamente teoretico-metodologice privind responsabilitatea și răspunderea funcționarului public”** – conține rezultatele studierii abordărilor teoretice privind morala, etica și deontologia, a coordonatelor deontologice ale statutului juridic al funcționarului public, analiza coraportului dintre statutul juridic și statutul deontologic al funcționarului public. O deosebită atenție s-a acordat definirii statutului juridic al funcționarului public și a elementelor constitutive ale acestuia, inclusiv a responsabilității și răspunderii, pe fundalul interferenței deontologiei funcționarului public cu elementele tradiționale ale statutului.

Capitolul înglobează în structura sa și concluzii privind particularitățile normelor deontologice ale funcționarului public, ale responsabilității și răspunderii deontologice.

**Capitolul 3 – „Tendințe contemporane în reglementarea conduitei funcționarului public”** – este consacrat principiilor ce ghidează conduita profesională a funcționarului public, analizei normelor de conduită profesională a funcționarului public, incompatibilităților și restricțiilor în funcția publică. În cadrul capitolului a fost marcat principiul responsabilității, examinate reglementări normative privind: declararea averilor, regimul juridic al conflictului de interese; incompatibilitățile și restricțiile în funcția publică; conduita în cadrul valorificării

dreptului constituțional al cetățeanului privind accesul la informație; interdicția privind acceptarea cadourilor, serviciilor și avantajelor; prescripții privind utilizarea resurselor publice; neutralitatea politică în exercitarea funcției publice.

Analiza a fost efectuată prin prisma recomandărilor și bunelor practici internaționale, cu evidențierea perspectivelor de dezvoltare, formularea recomandărilor metodologice și de modificare legislativă. De asemenea a fost evidențiat rolul normelor de conduită în asigurarea integrității instituționale.

**Capitolul 4 – „Semnificația problemei deontologice din perspectivele integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană”** este consacrat urmării dinamicii dezvoltării cadrului normativ în domeniul reglementării normelor deontologice pentru funcționarului public, inclusiv de prevenire și combatere a corupției, întrucât integrarea europeană devenind un deziderat fundamental al politicii externe și interne a Republicii Moldova.

În capitol sunt analizate deficiențele în aplicarea normelor deontologice în Republica Moldova, fiind înaintate propuneri de soluționare a problemelor identificate.

În „*Concluzii generale și recomandări*” au fost expuse concluziile rezultate din studiul elaborat, impactul lor în dezvoltarea științei dreptului administrativ din Republica Moldova. Recomandările sunt prezentate sub formă de sugestii privind cercetările de perspectivă, dar și completare, modificare a cadrului legislativ și a celui departamental.



# 1. DESCRIEREA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL RESPONSABILITĂȚII ȘI CONDUITEI PROFESIONALE A FUNCȚIONARULUI PUBLIC

## 1.1. Aspecte doctrinare privind conduita profesională și responsabilitatea funcționarului public

Exercitarea unei funcții publice se încadrează în categoria activităților ce prezintă un risc potențial ca, prin modul în care are loc, să îi afecteze pe cei cu care titularul ei intră în contact [179, p. 124]. Profesionalismul, corectitudinea, responsabilitatea sunt doar câteva caracteristici care se impun a fi inoculate unui deținător al funcției publice. Astfel, activitatea în serviciul public ține indispensabil de respectarea normelor de conduită profesională, conformându-se cărora fiecare funcționar public în parte contribuie la ridicarea nivelului de încredere a cetățenilor în organele administrației publice și a imaginii serviciului public în întregime.

Conduita ireproșabilă a funcționarului public a devenit o necesitate întruchipată în parametrii activității profesionale, realizate în favoarea publicului și în beneficiul societății. Pe parcursul tezei vom face referire la politica de coeziune a statutului funcționarului public cu conduita profesională a acestuia, de aceea considerăm oportun de a apela la abordările științifice cu referire la instituția serviciului public, funcția publică, funcționarul public, statutul juridic al funcționarului public și, evident, la situația doctrinară în domeniul deontologiei funcționarului public.

*Ab inițio* vom menționa că știința dreptului administrativ posedă o multitudine de accepțiuni ale noțiunilor „serviciu public”, „funcție publică”, „funcționar public”, „statut al funcționarului public”. Sintagmele menționate au generat diverse discuții în doctrina de drept comparat și național și au fost definite în timp de la autor la autor, de la un sistem de drept la altul. Studiarea și determinarea conceptelor menționate au constituit obiecte de studiu pentru cercetătorii din domeniu în perioada interbelică și rămân o preocupare de interes științific și în perioada de după al Doilea Război Mondial. Într-un asemenea context, precizăm că tematica conduitei profesionale în serviciul public debutează relativ târziu.

Constatăm că *serviciul public* este definit de savanții francezi J. Rivero, J. Waline [207, p. 429-430], B. Mercuzot [206, p. 15-22] din două puncte de vedere: material și formal. Din aspect *material*, serviciul public constituie o activitate de interes general, care poate fi desfășurată atât de administrația publică, cât și de reprezentanții sectorului privat, autorizați pentru acest scop. Din punct de vedere *formal*, serviciul public constituie ansamblul de structuri ale administrației publice sau ale sectorului privat care desfășoară o astfel de activitate.

Componentele formală și materială se conțin și în noțiunea serviciului public menționată de doctrinarii din România T. Pavilescu [143, p. 72-76] și V. Prisăcaru [155, p. 171], în

accepțiunea cărora serviciul public este acel organism administrativ înființat prin lege sau pe baza legii, de către stat, județ, oraș sau comună, pentru satisfacerea în mod continuu a unor interese specifice ale membrilor colectivității.

În pofida faptului că noțiunea de serviciu public este nouă în terminologia juridică din țara noastră, în perioada sovietică folosindu-se expresia „serviciu de stat”, distinsul savant Mihail Platon ne oferă o noțiune amplă și cuprinzătoare. Potrivit autorului, serviciul public „înseamnă totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor care ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economice, a culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității naționale, ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale societății” [146, p. 16].

O definiție comprimată, dar explicită a serviciului public este oferită de prof. univ., dr. Victor Guțuleac: „Serviciul public este o totalitate a autorităților publice, precum și activitatea cetățenilor Republicii Moldova care dețin funcții în aceste autorități” [216, p. 120].

În doctrina rusă, serviciul public este definit drept o activitate profesională efectuată pentru atingerea sarcinilor și funcțiilor statului [224, p. 77]. Autorii Iu. Kozlov și F. Aliohin [210, p. 135] menționează că practic în toate manualele de drept administrativ rus, inclusiv de ultimă generație, serviciul public este tratat drept îndeplinirea de către funcționari a obligațiilor de serviciu. În sensul dat, constatăm anumite rezerve față de componenta formal-structurală a serviciului public. În opinia noastră, desfășurarea activităților de menire publică în lipsa aparatului administrativ bine structurat devine o sarcină irealizabilă.

Pornind de la subiectul de cercetare, reținem că suntem interesați de componenta materială a definirii serviciului public, deoarece anume aceasta include în sine activitatea propriu-zisă a sectorului public, activitate exercitată cu preponderență de funcționarii publici, activitate ce implică atât efort intelectual, cât și cerințe privind conduita ireproșabilă.

În pofida divergențelor stabilite, putem menționa totuși existența unei idei dominante, precum că serviciul public este o activitate, vădit profesională, desfășurată de către autoritatea publică, în scopul de a satisface necesitățile de interes general. Cu toate acestea, sursele doctrinare din spațiul post-socialist evită introducerea „sectorului privat” în noțiunea serviciului public, precum o fac francezii.

Această situație poate fi explicată prin diversitatea *funcțiilor publice* franceze. Raportându-ne la doctrina acestui stat, stabilim distincția dintre funcția publică propriu-zisă (funcția de stat, funcția publică teritorială și funcția publică din sănătate, funcționarii de la „France Télécom”, poștă și alți operatori publici), bazată pe legea privind drepturile și obligațiile

funcționarilor publici, pe de o parte, și magistrații, militarii supuși unor reglementări specifice, pe de altă parte [209, p. 373].

Ținem să remarcăm însă că, astăzi, dreptul funcției publice franceze se modifică, sursele acesteia fiind mai mult de origine comunitară (pensionare, sexe, igienă la locul de muncă). Pentru statele-membre ale Uniunii Europene, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit criterii pentru definirea sectorului public și indirect a noțiunii de administrație publică. Aceasta s-a întâmplat când Curtea a interpretat prevederile Tratatului privind libera concurență și libera circulație a persoanelor în cadrul Uniunii [176]. Legea franceză este de asemenea influențată de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (conceptul de „funcționar”; libertatea de exprimare). Totodată, dreptul funcției publice este în curs de privatizare: intervenția dreptului penal (acapararea ilegală de interese, traficul de influență, corupția etc.) [197].

Sintetizând asupra materialelor științifice, ținem să remarcăm că literatura de specialitate oferă diverse definiții ale funcției publice, conținutul cărora poartă amprenta concepției dominante în vremea respectivă.

Astfel, în perioada interbelică, celebrul administrativist român, Paul Negulescu, în „Tratatul de drept administrativ” din 1934, definește funcția publică drept „complexul de puteri și competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea de a fi ocupată în chip temporar, de un titular (sau mai mulți), persoană fizică care, executând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea” [153, p. 79].

Apreciem mult tendința de a include rigori comportamentale în calificativele asociate funcției publice, fapt despre care ne vom expune argumentat pe parcursul tezei. În acest sens, merită de precizat că, la începutul sec. XX, celebrul savant P. Negulescu a pus deja temelia abordărilor deontologice în serviciul public, menționând că „orice putere socială se legitimează numai prin scopul său de interes public, neputându-se concepe ca o asemenea putere să fie întrebuițată pentru scopuri personale” [137, p. 302].

În perioada postbelică, în spațiul socialist, funcția publică și funcționarul public cad sub influența nou-apărutului drept al muncii, dar și a diverselor ideologii. Regimul funcției publice, în acea perioadă, a fost afectat de regimul contractului de muncă, aplicându-se Codul muncii și celelalte reglementări cu caracter general, iar pentru anumite sectoare au fost acceptate și reglementări speciale, fără a ieși din regimul contractual. „Filozofia acestui sistem era în sensul ștergerii deosebiriilor dintre *funcționari* și *muncitori*” [82, p. 543].

Este cert faptul că această componentă a dreptului administrativ românesc și național a fost influențată de dreptul administrativ sovietic socialist, în care dominau noțiunile de „funcție de stat”, „funcționar de stat”, „aparatură de stat”.

Doctrinarul Mircea Anghene, în lucrarea sa din a. 1958, menționează că funcția de stat constă în „complexul de drepturi și obligații, cu care este investită pe baza legii persoana care activează permanent în cadrul aparatului de stat, în scopul realizării puterii de stat” [5, p. 125].

După trăsăturile enunțate, noțiunea dată nu diferă esențial de cea oferită de profesorul A. Negoită, în accepțiunea căruia funcția publică este „un ansamblu de atribuții stabilite prin lege sau prin actele juridice, emise pe baza și în executarea legii, atribuții pe care le îndeplinește o persoană fizică angajată într-un organ al administrației publice și care are abilitarea legală de a îndeplini aceste atribuții ale administrației publice” [136, p. 79].

O abordare mult mai complexă o regăsim la administrativistii Valentin V. Prisăcaru [154, p. 169] și Constantin D. Popa [148, p. 145], ei relatând că pe lângă „acele grupări de atribuții” funcția publică include în sine mai multe trăsături specifice, cum sunt competențele și responsabilitățile stabilite potrivit legii. Autorii precizează și scopul funcției este satisfacerea intereselor generale ale societății.

În opinia exponenților doctrinei naționale Aurel Sîmboteanu [168, p. 162], Maria Orlov și Ștefan Belecciu [141, p. 107], Ion Creangă [39, p. 173-175], „funcția publică înseamnă 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”.

Profesorul universitar, dr. în drept V. Guțuleac ne oferă o variantă proprie a noțiunii funcției publice, care este „unitatea primară a autorității publice, care determină locul și rolul persoanei care va fi investită în ea, sarcinile și drepturile necesare pentru realizarea lor, exigențele față de pregătirea profesională și calitățile personale ale celui care va candida la ocuparea ei” [57, p. 242].

Merită atenție și opiniile tinerilor cercetători în domeniu. Astfel, V. Garștea atribuie noțiunii funcției publice „ansamblul sarcinilor, competențelor și responsabilităților cu care sunt investite persoanele desemnate sau numite pentru a realiza obiectivele compartimentului și/sau instituției din care fac parte” [50, p. 147].

Apreciem mult aportul savanților și cercetătorilor la definirea și studierea conceptului funcției publice. Neavând intenția de a critica careva abordări anterioare, ne alăturăm întru totul noțiunii propuse de prof. V. Guțuleac, considerând-o una dintre cele mai reușite în contextul tematicii lucrării date, deoarece face referire și la calitățile personale ale candidatului. În acest sens, suntem de acord cu autorul, care, enumerând elementele constitutive ale unei funcții publice, depășește aspectele enunțate și echivalează prin intensitatea sa sarcinile cu drepturile necesare funcției publice, subliniind că drepturile oferite trebuie să fie suficiente pentru exercitarea atribuțiilor. Atunci când insuficiența drepturilor ar duce la incapacitatea funcțională a

autorității publice, prevalarea de drepturi ar genera, sub protecția normei juridice, depășirea atribuțiilor de serviciu, situație inadmisibilă din punctul nostru de vedere.

În literatura de specialitate rusă găsim un număr redus de definiții ale funcției publice, majoritatea autorilor operează cu noțiunea preluată din lege. În acest sens, savanții N.D. Brovko, K.F. Grigorean, Iu.A. Sokolova [213, p. 95], B.N. Gabricidze, A.G. Cerneavski [215, p. 178], Iu.A. Tihomirov [227, p. 250-251], D.M. Ovseanko [224, p. 83-84] menționează, cu trimitere la cadrul legal, că „funcția publică” este funcția în organele federale ale puterii de stat, organele puterii de stat ale subiecților federației, precum și ale altor organisme publice instituite în baza Constituției Federației Ruse, cu stabilirea cercului de obligații în vederea executării și asigurării atribuțiilor autorității date, prin asigurarea materială și răspunderea pentru executarea obligațiilor de funcție.

Această definiție este pasibilă criticii din motiv că, în formula propusă, exercitarea funcției publice devine imposibilă, deoarece a fost neglijată înzestrarea ei cu drepturi, în lipsa cărora executarea obligațiilor nu poate fi realizată.

În concluzie, susținem că nu am identificat nici o noțiune a funcției publice, în conținutul căreia ar figura cerințe privind etica și conduita, dar reținem opinii potrivit cărora „etica și încrederea sunt cei doi factori esențiali ce caracterizează o bună funcție publică” [4, p. 229]. Funcția publică trebuie să prefigureze, pe lângă cerințe precum respectarea cu strictețe a reglementărilor constituționale și legale, profesionalismul, onestitatea și dinamismul, eficiența și responsabilitatea [59, p. 226].

În strânsă legătură cu noțiunea de funcție publică, doctrina dreptului administrativ supune unei analize ample și noțiunea de **funcționar public**. Ca atare, aceste două noțiuni există una prin cealaltă, una neputându-se realiza în lipsa alteia.

În literatura de specialitate găsim o diversitate de definiții, „autorii acestora încercând să pună în evidență, mai mult sau mai puțin, anumite trăsături generale (pentru toate funcțiile publice) sau specifice acesteia” [153, p. 79]. Doctrina ne oferă o gamă largă de definiții foarte complexe și justificate de motivul acoperirii tuturor calificativelor necesare de a fi incluse în noțiunea de funcționar public.

În doctrina românească domină opinia că sunt funcționari publici persoanele care ocupă funcții publice, ori, privit dintr-un alt punct de vedere, „titularul unei funcții publice este de regulă, dar nu întotdeauna, un funcționar public” [8, p. 277].

Autorul C. Manda, deduce că prin funcționar public înțelegem „orice persoană numită în condițiile legii într-o funcție publică, cu caracter permanent, în cadrul unei autorități sau instituții publice (în aparatul lor de lucru), în scopul asigurării funcționării continue a acestora, în schimbul unui salariu primit periodic” [116, p. 106].

O abordare mai complexă o găsim la prof. universitar V. Prisăcaru, în accepțiunea căruia funcționarul public este „acea persoană care, cu respectarea condițiilor cerute de lege, a fost investită prin numire într-o funcție publică, pentru a desfășura, contra unui salariu, o activitate continuă și ritmică. Pe timpul cât deține funcția publică, persoana fizică are anumite drepturi și îi revin anumite obligații” [155, p. 262-265].

Având în vedere obiectivele trasate întru realizarea prezentei lucrări, împărtășim cea de-a doua opinie, considerând-o mai complexă, deoarece face referință și la activitatea continuă și ritmică. Mai mult decât atât, noțiunea stipulează cerințe privind anumite drepturi și obligații, în lipsa cărora dăm naștere unei stări de neputință a exercitării funcției publice. Totodată, menționăm că în ambele definiții autorii consideră oportun de a introduce condiția remunerării în noțiunea funcționarului public, abordare împărtășită și analizată mai detaliat pe parcursul tezei.

Dintr-un alt punct de vedere, un grup de savanți menționează că „funcționarii publici reprezintă resursele umane ale administrației publice care, alături de cele materiale și bănești, asigură condițiile de funcționare a acestora” [4, p. 230]. Suntem de acord cu această părere, dar o percepem mai mult ca o componentă formală, ce reprezintă locul, dar nu rolul funcționarului public în sistemul serviciilor publice.

În Republica Moldova, noțiunea de funcționar public este concepută, în primul rând, ca ocuparea unei funcții fie în aparatele autorităților publice centrale, fie în aparatele autorităților publice locale, conchide conf. univ., dr. A. Sîmboteanu [168, p. 162-163]; conf. univ., dr. M. Orlov și conf. univ., dr. Șt. Belecciu [141, p. 107] ne oferă următoarea noțiune: „funcționarul public este persoana care ocupă o funcție publică remunerată și care dispune de ranguri și grade, stabilite în conformitate cu principiile legii”.

În contradictoriu, prof. univ., dr. V. Guțuleac consideră că o astfel de tratare a noțiunii de funcționar public este controversată și nu reflectă realitatea. Din definiția dată nu reiese vreo activitate de realizare a sarcinilor și a funcțiilor puse în fața autorităților publice. Pentru atingerea obiectivelor autorității publice, nu este suficient să ocupi o funcție publică remunerată, să deții clase și categorii, dar este indispensabilă executarea unor obligații concrete, cu necesitatea de a purta răspundere pentru calitatea executării lor [216, p. 120].

Polemizând cu conaționalii, savantul conchide că funcționarul public este persoana care ocupă o funcție publică în condițiile legii, dispune de clase și ranguri, stabilite în modul prevăzut de lege, este investită cu competențe reieșind din funcția ocupată, realizate contra unei remunerații, și care trebuie să fie responsabilă pentru rezultatele activității sale [216, p. 120].

În ceea ce ne privește, susținem întru totul definiția expusă supra, deoarece considerăm că ea este o continuitate a noțiunii funcției publice oferite de autor și conține elementele caracteristice conceptului de funcționar public. În acest sens, ne referim la deținerea funcției

publice, a gradelor de calificare, a împuternicirilor și competențelor oferite, și responsabilitatea asumată pentru calitatea serviciilor prestate.

Deopotrivă cu colegii de peste hotare, reprezentanții doctrinei ruse specifică că noțiunea „funcționar public” poate fi tratată în aspect larg și în aspect îngust. În opinia unui colectiv de autori, funcționarul public este cetățeanul Federației Ruse care din momentul ocupării unei funcții publice devine subiect al relațiilor de serviciu cu serviciul de stat, înzestrat cu obligații, precum și se face responsabil pentru executarea obligațiilor [212, p. 216].

Iu. Tihomirov consideră că funcționarul public este cetățeanul Federației Ruse care execută obligațiile ce derivă din funcția deținută contra unei remunerații [227, p. 252].

În opinia noastră, remarca cu privire la deținerea cetățeniei este mai curând una dintre condițiile de acces la o funcție publică stipulată de legislația țării și reglementată de dreptul comparat, dimpreună cu cerința de a cunoaște limba de stat a țării respective, a poseda diplomă de studii, capacitate de exercițiu etc. și nu merită a fi introdusă în noțiunea funcției publice.

Totuși, merită apreciere sintagma din a doua definiție – „care execută obligațiile ce derivă din funcția deținută”, deoarece sarcinile funcției publice ocupate circumstanțiază îndatoririle funcționarului public numit în respectivul post. Grație sintagmei date, autorul plasează funcționarul public în anumiți parametri, limitând tacit și cuantumul împuternicirilor deținătorului funcției publice. După cum vom vedea pe parcurs, depășirea atribuțiilor funcției face posibilă aplicarea răspunderii juridice față de funcționarul culpabil.

Sintetizând polemica științifică a conceptului de funcționar public, menționăm că un element definitoriu al funcționarului public, deopotrivă cu competențele atribuite și responsabilitatea ce i se impune, este remunerația acestuia pentru serviciile prestate, necesară funcționarului public pentru a-și desfășura activitatea, pentru a fi loial autorității publice în cadrul căreia activează, pentru a avea spirit de inițiativă, pentru a respecta normele de conduită profesională și nu în ultimul rând pentru a-și asigura un trai decent.

În aceeași ordine de idei, subliniem prezența elementul de „responsabilitate” în majoritatea noțiunilor analizate. În contextul celor menționate, considerăm că responsabilitatea și remunerația pentru executarea obligațiilor sunt condițiile care oferă plenitudine noțiunii de funcționar public. Vom avea ocazia, pe parcursul tezei, să dezvoltăm subiectul motivării funcționarului public și rolul ei în persistarea caracteristicilor unui funcționar integru și loial serviciului public. Totodată, în opinia noastră, funcționarul public este persoana care își asumă responsabilitatea, dar e și cel care poartă răspundere în caz de nerespectare ori abatere de la cerințele pe care s-a angajat să le îndeplinească.

În scopul satisfacerii interesului general, profesia de funcționar public se cere reglementată prin norme juridice speciale care, în totalitatea lor, ar constitui un *statut juridic al funcționarului public*.

Teoria statutară a fost dezvoltată de oamenii de știință francezi Duguit, Hauriou, Laubadere. Savanții au subliniat diferența fundamentală dintre serviciul public de toate celelalte profesii: funcționarul public nu este angajat de către stat, ci servește statul, acceptând acele reguli care există independent de voința administrației. În această privință, relațiile dintre funcționari și administrație nu sunt determinate de contractul de muncă, ceea ce implică egalitatea părților, ci prin lege. În consecință, serviciul public intră în domeniul de aplicare a reglementărilor dreptului public [219, p.97].

Menționăm că în literatura de specialitate întâlnim următoarele noțiuni: *statutul funcționarului public*, *statutul juridic al funcționarului public* și *statutul administrativ-juridic al funcționarului public*.

Într-o formulare mai riguroasă, *statutul funcționarilor publici* poate fi definit ca ansamblul regulilor referitoare la situația juridică a funcționarului, susține D. Apostol Tofan [8, p. 279].

În accepțiunea autorului V. Guțuleac, *statutul funcționarului public* poate fi numit și dreptul comun al funcției publice și poate fi definit ca „ansamblul rigorilor referitoare la situația juridică a funcției publice” [57, p. 238].

Prin numirea în funcția publică, funcționarul este investit cu un statut în care sunt prevăzute drepturile și obligațiile acestuia – afirmă printr-o comuniune mai mulți reprezentanți ai științei administrative românești.

Autorul M. Preda susține că *statutul funcționarului public* este format din totalitatea normelor referitoare la regimul ocupării și exercitării funcției publice, a drepturilor și obligațiilor care privesc aceeași categorie de funcționari publici. Acesta ar putea fi identificat doar prin actul ce reglementează condiția juridică generală a acestora, cerințele privind dobândirea și pierderea acestei calități, drepturile și îndatoririle care le revin, regimul juridic al raporturilor în care intră în baza calității de funcționar public, enunță savantul [153, p. 90-96].

În acest sens, prof. univ., dr. V. Prisăcaru susține că parte componentă a statutului sunt și „acele norme juridice care reglementează condițiile ce trebuie să le îndeplinească o persoană fizică pentru a ocupa o funcție publică” [154, p. 200], teoretic susținând opinia lui M. Preda.

Cu referire la *statutul juridic al funcționarului public*, prof. univ., dr. V. Vedinaș consideră că acesta se dobândește din momentul numirii în funcție, dar se exercită din momentul depunerii jurământului [180, p. 411]. Această opinie este susținută și de autorii V. Guțuleac [57, p. 256-257], N.B. Brovko, S.A. Grigorean, Iu. Sokolova [213, p. 101].



Revenind la definiția de maximă generalitate că persoana numită într-o funcție publică este funcționar public, argumentăm că în lipsa actului administrativ de numire în funcție, persoana nu dispune de drepturi și nu-și asumă obligații legate de desfășurarea funcției pe care nu o deține. Aceleași obiecții le atribuim și componentei de *responsabilitate*, așa cum responsabilitatea este un atașament al ființei umane. Astfel punem în evidență opiniile preluate din doctrina franceză, care abordează, pe de o parte, recrutarea și cariera funcționarilor publici, iar pe de altă parte, drepturile și obligațiile acestora [209, p. 408]. În această ordine de idei, menționăm despre statutul funcției publice care face o delimitare a reglementărilor legale atribuite separat funcției publice, statut ce stă la baza deontologiei funcției publice.

Cu referire la cele relatate menționăm că autoarea V. Vedinaș susține ideea precum că în statutul funcționarului public pot fi evidențiate două componente esențiale: statutul *juridic* al funcționarului public și statutul *deontologic* al acestuia [179, p. 126].

În sensul celor supra, deducem că autoarea delimitează statutul juridic al funcționarului public (inclusiv al celor cu statut special) de cel deontologic. Nu anticipăm de a ne expune considerentele privind existența ori coexistența ambelor statute, dar consemnăm că anume această este una din chestiunile ce dorim să le soluționăm în cadrul tezei, expunându-ne argumentele în capitolele ce urmează.

Ce ține de investigarea statutului juridic al funcționarului public, cu regret, ramura dreptului administrativ național dispune de un număr modest de lucrări științifice la acest subiect. Apreciem aportul dr. în drept A. Bantuș, adus ca rezultat al elaborării tezei de dr. în drept „Statutul juridic al funcționarului public în Republica Moldova”, susținută în a. 1999 [12]. Autorul consideră că funcționarii publici se află într-o situație juridică obiectivă, determinată pe cale generală, impersonală și unilaterală de către stat. Această situație juridică – sau, mai exact, toate regulile juridice care reglementează această situație juridică obiectivă a funcționarilor publici – se numește *statut*. Aceste reguli se referă la numire, la avansare, la drepturile și obligațiile funcționarilor publici, la disciplină, la restricții și exigențe de serviciu etc. [12, p. 78]. De reținut că cercetătorul menționează despre restricțiile și exigențele de serviciu, în lipsa unor principii și norme de conduită a funcționarului public reglementate cadrul legislativ. Astfel, identificăm unele tendințe de a integra conduita profesională în componența statutului juridic al funcționarului public.

După părerea dr. în drept S. Țurcan, prin statutul funcționarului public înțelegem totalitatea normelor juridice ce reglementează situația juridică obiectivă a funcționarilor publici, determinând drepturile, obligațiile, garanțiile, precum și responsabilitatea acestora. Autorul susține că statutul juridic al funcționarului public este menit să creeze condițiile necesare pentru

exercitarea atribuțiilor de serviciu, să garanteze stabilitate în funcție, drepturile și asistența socială [177, p. 24].

Opinii similare sunt formulate și de alți autori autohtoni, care sunt convinși că statutul juridic al funcționarului public este menit să sporească cointeresarea morală și materială a acestora, să le creeze condiții necesare pentru exercitarea funcțiilor de serviciu, să garanteze drepturile și asistența socială adecvată pentru acei care și-au consacrat viața servirii statului și poporului [12, p. 85]. Numai după stabilirea garanțiilor consfințite în normele juridice și realizarea lor practică în favoarea funcționarului public, statul va fi în drept să înainteze funcționarului anumite cerințe și restricții [12, p. 78].

Suntem și noi de părerea că statutul trebuie să conțină și partea motivațională a funcționarului public, oferindu-i garanții privind remunerarea decentă, asigurare socială și medicală, concediu anual, stabilitate și perspective în carieră etc. Chiar și în condițiile reglementării unilaterale a situației juridice a funcționarului public, statul trebuie să manifeste interes în tot ce ține de motivare, fiind conștient că demotivarea generează consecințe nefaste. Pe parcursul tezei vom demonstra că ignorarea exigențelor comportamentale poate fi justificată și prin motivarea insuficientă a funcționarului public.

După cum relatează savantul V. Guțuleac, statutul juridic al funcționarului public constă din sumarea statutului juridic al cetățeanului Republicii Moldova și a statutului juridic al funcției publice. Rezultatul operațiunii date de adunare nicidecum nu va consta într-o egalitate absolută, motivul fiind restricțiile legale cu privire la drepturile civile, impuse funcționarului public. Autorul supune unei analize ample trei componente principale ale statutului juridic al funcționarului public: drepturile, obligațiile și răspunderea [216, p. 135-137].

Doctrinarul afirmă că funcționarul public dispune și de un *statut administrativ-juridic*, aflat în raport direct cu capacitatea administrativ-juridică a funcționarului public atât ca subiect al administrării publice, cât și ca subiect al dreptului administrativ. Autorul reține că „capacitatea de folosință de drept administrativ a funcționarului public, ca subiect al administrării publice, apare din momentul investirii lui în funcție, indiferent de faptul prin care formă acesta a fost investit. Capacitatea de exercițiu de drept administrativ apare din momentul depunerii jurământului” [59, p. 272]. Cu referire la elementele constitutive ale statutului administrativ-juridic al funcționarului public, savantul consideră că acestea sunt:

- obligațiile ce îi revin în domeniul administrării publice;
- drepturile necesare pentru executarea obligațiilor și participarea reală în procedurile de administrare publică;
- responsabilitatea juridică, adică atitudinea responsabilă față de executarea obligațiilor ce îi revin;

- răspunderea juridică, drept consecință a depășirii responsabilității [59, p. 273].

Suntem de acord cu această opinie, întrucât funcționarul public dispune de elemente vizate de două părți coexistente – dreptul administrativ și administrația publică –, ambele fiind vitale pentru funcționar. Mai mult decât atât, savantul extinde gama elementelor de bază ale structurii statutului administrativ-juridic, acordând însemnătate *responsabilității*, care, în opinia unor autori precum A. Sîmboteanu [168, p. 162], M. Postolachi [152, p. 51], S. Țurcan [177, p. 24], se regăsește și în statutul juridic al funcționarului public.

Cu referire la doctrina dreptului administrativ rus, constatăm că punctele de vedere în acest sens practic coincid cu cele menționate mai sus. În opinia profesorilor B.N. Gabricidze și A.G. Cerneavski, statutul administrativ-juridic al funcționarului public constituie o instituție complexă, care întrunește un cumul de drepturi, obligații și răspundere, dar și anumite elemente și particularități specifice [215, p. 186].

După cum am remarcat la începutul subcapitolului, conduita profesională a funcționarului public își are sorginea în scopul pus în fața funcției publice, valorificat prin acțiunile de exercitare a competențelor profesionale.

În doctrina de drept public se fac referiri la o deontologie a funcționarilor publici, privită ca ansamblul atribuțiilor, obligațiilor morale și juridice ale acestora, necesare pentru îndeplinirea misiunilor ce incumbă funcțiilor lor, considerându-se îndatoriri în slujba societății, în scopul îndeplinirii raționale, eficiente și eficace, operative și legale a administrației publice și a satisfacerii drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice [142, p. 355].

Analiza literaturii științifice ne-a permis să identificăm o gamă de tendințe: atunci când savanții din Republica Franceză evocă despre deontologia funcțiilor publice, o bună parte din doctrinarii din România își orientează opiniile spre conceptul de deontologie a funcției publice, deontologia funcționarului public sau deontologie în funcția publică. Diversitatea surselor oferite de literatura juridică ne permite să subliniem contribuția esențială a doctrinarilor români în studierea conduitei funcționarului public: dr. Verginia Vedinaș, dr. Emanuel Albu, dr. Ivanoff Ivan, dr. Liviu Coman-Kund, dr. Mihai Tomescu, dr. Corina Rădulescu și alții.

Deontologia s-a conturat ca fiind doctrina, teoria, știința datoriiilor morale, dar și legale, specifice exercitării oricărei profesii, relatează în unanimitate E. Albu [3, p. 10] și C. Rădulescu [159, p. 62-63].

Cu privire la scopul deontologiei funcției publice, acesta trebuie să satisfacă nevoile generale ale cetățenilor, opinează I. Ivanoff, marcând că cuvântul „eficient” acoperă valențele scopului urmărit [84, p. 79]. Așadar, deducem că scopul deontologiei în funcția publică practic coincide cu cel al serviciului public – satisfacerea interesului public.

O analiză per ansamblu a doctrinei naționale cu referire la conduita funcționarului public ne permite să susținem că nu dispunem de un patrimoniu doctrinar vast și complex în materie.

Cu referire la doctrina națională, subliniem aportul incontestabil adus în elucidarea subiectelor legate de conduita funcționarului public de dr. habilitat Mihail Platon, fondatorul și rectorul Academiei de Administrare Publică. În acest sens, menționăm monografia „Etica și eticheta funcționarului public” [145], precum și manualul „Funcționarul public: principii și norme comportamentale” [147], realizat sub conducerea savantului în a. 1995, care este valoros deoarece e primul manual dedicat comportamentului funcționarului public, chiar și în pofida faptului că a fost elaborat în condițiile vidului legislativ la acest segment.

În opinia distinsului savant, temelia aprecierii morale a activității funcționarilor de stat o constituie principiile legalității, echității, umanismului, incoruptibilității și *responsabilității*. Ele sunt incluse în codurile etice ale funcționarilor publici din multe țări, exprimând esența cerințelor față de conținutul moral al activității atât a întregii instituții a serviciului public, cât și a fiecărui funcționar, determinând varietatea și caracterul funcționării reale a instituției. Încălcarea acestor principii conduce la apariția birocratismului, samavolniciei, nedreptăților și amoralității [145, p.14].

Primele sugestii privind necesitatea examinării și, respectiv, a implementării active a normelor deontologice care vizează activitatea funcționarului public au fost înaintate de prof. universitar în cadrul Academiei de Administrare Publică, dr. în științe pedagogice Claudia Crăciun [38, p. 63]. În accepțiunea savantei, „...normele deontologice trebuie să fie examinate ca un component al profesiogramei funcționarului public, iar nerealizarea lor de către oricare funcționar public va fi apreciată drept o necorespondere profesiei pretinse” [38, p. 64]. Deontologia funcției publice devine un subiect supus dezbaterilor și datorită aportului lectorului univ., dr. Valentina Cornea [35].

Deontologia polițienească este unul dintre subiectele abordate în manualul „Drept polițienesc”, elaborat și scos de sub tipar de dr. Victor Guțuleac în a. 2015 [59]. Un demers etic, relatează savantul, înseamnă reflectarea asupra principiilor generale cu judecata, din perspectiva acestor principii, ce ar trebui să facă o persoană, inclusiv noi înșine, într-o situație particulară. Făcând referire la conduita polițistului savantul opinează că cadrele trebuie să aibă atitudini și comportamente acceptate de public, pentru a obține creditul acestuia și evitarea măsurilor sancționatorii, iar serviciile prestate să ajungă la cei cărora le sunt necesare [59, p. 304]. Chiar și în situația unui demers științific adresat unui cerc restrâns de funcționari publici cu statut special – polițiștii, considerăm bine-venite opiniile și concluziile expuse de cercetătorul V. Guțuleac pentru toți deținătorii de funcții publice, indiferent de specificul activității desfășurate.

O altă sursă de care ne-am ghidat pe parcursul elaborării prezentei lucrări este manualul „Etica juridică”, elaborat de dr. în științe filosofice V. Capcelea [16], manual destinat inclusiv unor categorii de funcționari publici cu statut special. Cu certitudine că manualul în cauză poate constitui un îndrumar practic pentru întreaga clasă a deținătorilor de funcții publice. Autorul opinează despre prioritatea datoriei față de folosul material, față de dorința de onoruri și glorie etc. [16, p. 87-88], abordări perfect valabile și pentru funcționarii publici.

Este incontestabil aportul la studierea conduitei în funcția publică al tinerilor cercetători din Republica Moldova. În lucrările științifice elaborate de G. Chiveri, în teza de dr. în drept „Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept” [55], de I. Vlah în teza de dr. în drept „Concepția modernă a dezvoltării serviciului public în Republica Moldova” [185], sunt abordate și subiecte ce vizează conduita funcționarului public.

Printre primele lucrări științifice în conținutul cărora sunt reflectate subiectele deontologiei și eticii juridice sunt tezele de doctor în drept elaborate de: T. Popovici, teza de dr. în drept „Unele aspecte ale eticii judiciare și responsabilitatea judecătorului în Republica Moldova (cercetare comparativă de drept procesual penal)” [151], T. Ciobanu, teza de dr. în drept „Originea și evoluția deontologiei juridice” [23].

Ca rezultat al studiului științific efectuat, T. Popovici concluzionează că etica judiciară are ca obiect de studiu deontologia în activitatea oficială a persoanelor participante la procedura penală contravențională și civilă, în scopul îndeplinirii justiției reglementate prin lege, norme ale moralității, precum și în activitatea neprocesuală specifică funcției și profesiei [151, p. 81-82].

Autoarea T. Ciobanu, în lucrarea științifică elaborată „Originea și evoluția deontologiei juridice”, invocă necesitatea elaborării infrastructurii etice [23, p. 115], opinie susținută și dezvoltată de noi în cadrul prezentei lucrări științifice.

Cercetătorul V. Muntean, în teza de dr. în drept „Aspecte constituționale ale statutului juridic al polițistului în Republica Moldova”, susținută în a. 2006, distinge statutul deontologic al polițistului [134]. Este indiscutabilă contribuția autorului la cercetarea subiectelor în cauză și apreciem mult importanța acordată deontologiei polițistului. Considerăm că argumentele expuse de autor demonstrează o dată în plus necesitatea studierii oportunității includerii conduitei profesionale în structura statutului administrativ-juridic al polițistului.

Un interes major pentru studiul nostru prezintă și teza de dr. în drept „Statutul administrativ-juridic al organelor securității statului în Republica Moldova și optimizarea activității lor”, elaborată de autoarea Liliana Țurcan [178]. La finalul lucrării autoarea concluzionează că „statutul administrativ-juridic al organelor securității statului cuprinde: modul de organizare; conținutul competenței; capacitatea juridică specială; interacțiunea cu alte

autorității publice; formele și metodele de activitate; responsabilitatea” [178, p. 135]. Așa cum statutul administrativ-juridic al funcționarului public este determinat de statutul administrativ-juridic al entității publice în care își desfășoară activitatea, remarcăm rolul responsabilității în conținutul ambelor statute.

Caracterul actual al cercetării pe care ne-am propus-o este influențat și de faptul că țările democratice ale lumii moderne acordă o atenție din ce în ce mai mare „deschiderii” serviciului public, prin procesul codificării normelor deontologice, stabilesc și reglementează statutul administrativ-juridic, activitățile și comportamentul profesional al persoanelor cu funcții publice.

În Franța, Germania, precum și în alte țări din Europa de Vest, dreptul funcției publice constituie o componentă a dreptului administrativ special. Totodată, în instituțiile specializate de învățământ superior sunt studiate disciplinele „Dreptul funcției publice”, „Deontologia funcției publice”, „Deontologia funcționarului public”.

Menționăm că, în doctrina franceză, termenul „deontologie” în raport cu funcționarii publici este utilizat și pentru că multe dintre regulile referitoare la statutul lor juridic au o valoare puternică morală și etică. În unele cazuri, astfel de norme nu sunt stabilite la nivel legislativ, acestea însă intră în sfera juridică prin examinare judiciară a cazurilor specifice [219, p. 248].

În final, ne alăturăm opiniei distinsului reprezentant al doctrinei franceze Guy Braibant, potrivit căruia, în pofida existenței unui cadru legal vast care a consolidat și a extins drepturile tradiționale, completându-le cu prevederi noi, a enumerat atribuțiile și a ridicat aceste prevederi la nivel de reglementări legale, dar nu a reușit să epuizeze un șir de probleme, soluționarea cărora ține de jurisprudență [193, p. 324].

## **1.2 Aspecte normative privind conduita funcționarului public: evoluție și reglementări contemporane**

Pe parcursul analizei cadrului juridic, vom supune unei inventarieri actele normative de reglementare a subiectelor investigate în subcapitolul anterior și gradul de coerență al acestora.

Cu referire la cadrul legal din Republica Franceză, care pe drept este considerată patria dreptului administrativ, putem menționa că statutul funcționarilor francezi se află în subordinea a patru legi, fiecare în parte formând un titlu, ce reprezintă un șir de norme, aplicabile tuturor funcționarilor:

- Titlul I: Loi du République Française n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires [201], obiectul căreia constă în reglementarea drepturilor și obligațiilor funcționarilor;

- Titlul II: Loi du République Française n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat [202], care face referire la funcția publică de stat;

- Titlul III: Loi du République Française n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaires relatives à la fonction publique territoriale [203], ce relatează dispozițiile statutare ale funcției publice teritoriale;

- Titlul IV: Loi du République Française n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière [204], cu referire la funcția publică spitalicească.

Un alt act legislativ francez de ultimă generație, relevant studiului nostru, este Loi du République Française n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires [205].

Statutul general, în conținutul căruia legislatorul a consfințit principiile de bază ale dreptului în serviciul public, *primo* – sistematizează normele ce reglementează statutul juridic al funcționarului, *secundo* – protejează funcționarul [219, p. 243]. În acest sens, Legea nr. 83-634 du 13 iulie 1983 [201], cu modificările și completările ulterioare, este formată din patru capitole: *I. Dispoziții generale; II. Garanții; III. Cariera; IV. Obligații și deontologie*. Fiind deosebită la subiectul „drepturi”, legislatorul francez îl substituie cu termenul „garanții”. Anume în această variantă este prezentată obligația autorității publice, dar și a statului, de a fi responsabil de respectarea drepturilor funcționarilor. Potrivit art. 4 din legea citată, funcționarul este vizavi de administrație într-o situație statutară și de reglementare [201].

Odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 2016-483 din 20 aprilie 2016 privind deontologia, drepturile și obligațiile funcționarilor [205], a fost completată și modificată Legea nr. 83-634 din 13 iulie 1983 [201], în special cap. IV, în denumirea căruia a fost introdus termenul „deontologie”. Astfel, legislativul francez plasează deontologia pe aceeași linie cu drepturile și obligațiile funcționarilor.

Potrivit art. 25 din legea citată supra, „funcționarul își exercită atribuțiile cu demnitate, imparțialitate, integritate și probitate”. Legea definește conflictul de interese, separând conflictul real de cel potențial, și delimitează clar cinci situații în care se poate isca un conflict de interese, dar și mecanismele de declarare a acestuia; stipulează clauze privind interdicțiile și incompatibilitățile, obligativitatea păstrării secretului profesional și datoria de a se conforma cererilor de informații publice etc. Totodată, în temeiul art. 28, toți funcționarii sunt în drept să obțină consultația unui referent de etică (*un référent déontologue*), responsabil pentru sfaturi utile privind obligațiile și principiile deontologice [201].

Legea nr. 83-634 din 13 iulie 1983 privind drepturile și obligațiile funcționarilor [201] specifică clauze netradiționale pentru cadrul normativ al Republicii Moldova cu referire la sancțiunile aplicate funcționarului culpabil. Astfel, potrivit art. 30, în cazul unor abateri grave comise de către un funcționar, fie o încălcare a îndatoririlor sale sau o încălcare a legii, autorului

acestei abateri îi poate fi suspendat salariul, indemnizația de reședință, suplimentul salarial de familie și prestațiile familiale obligatorii [201]. Mai mult decât atât, Legea franceză cu privire la funcționarul public de stat califică drept sancțiuni disciplinare radierea din lista de promovare, excluderea provizorie din funcție, transferul în alt oficiu etc. [202].

Regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici din România și administrația publică este reglementat de Legea României privind Statutul funcționarilor publici, nr. 188/1999 [110]. Această lege definește funcția publică drept „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome”, deținătorii căreia sunt obligați 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 [110].

De notat că legislativul român obligă funcționarul public să respecte atât normele de conduită profesională, cât și cele civice, astfel, fiind extinsă aria comportamentală a funcționarului și în afara orelor de program și competențelor profesionale. Considerăm necesară și actuală această abordare, care, în viziunea noastră, ar trebui să se regăsească și în actele normative naționale, plusvaloarea căreia o vom demonstra în conținutul tezei.

Legea în cauză [110] obligă funcționarul public să prezinte în termenele și în condițiile stabilite declarația de avere, să păstreze secretul de stat și cel de serviciu, să se abțină, în exercitarea funcției, de la manifestarea preferințelor și convingerilor sale politice, să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților etc. Suplimentar, funcționarului public îi este interzis să primească, să solicite sau să accepte, în considerarea funcției, daruri ori alte avantaje pentru sine ori pentru terțe persoane.

Normele de conduită a funcționarilor publici din România sunt reglementate de Legea nr. 7 din 18 februarie 2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici [109]. Potrivit legii citate, principiile care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici sunt: supremația Constituției și a legii; prioritatea interesului public; asigurarea egalității de tratament a cetățenilor; profesionalismul; imparțialitatea și independența; integritatea morală; libertatea gândirii și exprimării; cinstea și corectitudinea; deschiderea și transparența.

Codul de conduită a funcționarilor publici din România include, în Capitolul II, următoarele norme generale de conduită profesională: asigurarea unui serviciu public de calitate; loialitatea față de Constituție și lege, față de autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea; activitatea publică și activitatea politică; folosirea imaginii proprii în scopuri publicitare ori electorale; cadrul relațiilor cu personalul și cetățenii; conduita în cadrul



relațiilor internaționale; interdicția privind acceptarea cadourilor, serviciilor și avantajelor; participarea la procesul de luare a deciziilor; folosirea prerogativelor de putere publică; utilizarea resurselor publice etc.

Codul de conduită a funcționarilor publici din România [109] numește Agenția Națională a Funcționarilor Publici autoritatea cu atribuții de coordonare și control al aplicării normelor de conduită profesională.

Sediul materiei în ceea ce privește regimul juridic al funcției publice și al funcționarului public din Republica Moldova se găsește în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91]. Obiectul de reglementare al acestei legi este regimul general al funcției publice, statutul funcționarului public, raporturile juridice dintre funcționarii publici și autoritățile publice. Scopul legii, constă în asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului, care, în viziunea noastră, poate fi realizat numai printr-o conduită ireproșabilă, manifestată de funcționarul public în exercitarea funcției. Ignorarea obiectivului ce vizează etica și conduita profesională în serviciul public lipsește autoritățile de caracteristicile scontate potrivit scopului propus.

Conform prevederilor legale naționale, funcția publică este definită drept „ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică” [91]. Printr-o comparație cu definiția oferită de Legea României privind Statutul funcționarilor publici nr. 188/189 [110], constatăm înlocuirea termenului „responsabilitate” cu cel al „obligației”, prevedere mult mai reușită, în viziunea noastră, deoarece responsabilitatea, chiar și reglementată legal, poate fi delegată și asumată numai odată cu ocuparea funcției și devine invalidă în caz de vacanță a acesteia.

Obligațiile generale ale funcționarului public, stipulate de art. 22 din Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], includ și prevederi privind respectarea normelor de conduită profesională, prevăzute de lege, de a păstra secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile și documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția celor de interes public; obligația de a fi loial autorității publice în care activează etc.

Acest act legislativ stipulează despre obligația funcționarului public de prezentare a declarației cu privire la venituri și proprietate, de respectare întocmai a regimului juridic al conflictului de interese, a incompatibilităților și restricțiilor.

Trebuie de reținut că prin depunerea jurământului de credință, textul căruia este prevăzut de art. 32 din Legea nr. 158/2008 [91], funcționarul public își asumă solemn angajamentul de a respecta inclusiv și normele de conduită profesională.

Îndeplinirea cu responsabilitate a tuturor obligațiilor de serviciu, constituie una din obligațiile generale ale funcționarului public stipulate de art. 22 alin. (1) lit. d) din legea citată [91]. Anume responsabilitatea, în viziunea noastră, va determina funcționarul public la realizarea acțiunilor corecte și de a refuza motivat executarea indicațiilor conducătorilor, în caz că le consideră ilegale.

Totodată, potrivit prevederilor art. 56 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], 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.

Considerăm această prevedere pasibilă criticii, deoarece legislativul a omis introducerea condiției de *vinovăție*; mai mult decât atât, lasă loc de interpretare și sintagma „normelor de conduită”, care nu conține claritate privind categoria acestora: profesionale, civice, private etc. Potrivit art. citat, funcționarul public poartă răspundere numai pentru cele săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, iar în temeiul art. 57 lit. g) din legea analizată, constituie abatere disciplinară și acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează [91].

Prestigiul, privit ca autoritatea, încrederea de care se bucură autoritatea publică, din punctul nostru de vedere, poate fi afectat și prin comiterea acțiunilor ce nu au legătură cu funcția ori timpul serviciului, care sunt consecințe ale încălcării normelor de conviețuire în societate de către o persoană care deține o funcție publică. Anume acesta va fi unul dintre subiectele dezbătute în capitolul ulterior: în ce condiții poate fi tras la răspundere funcționarul public pentru acțiunile ce aduc atingere prestigiului autorității publice și cum se încadrează acestea în conținutul statutului administrativ-juridic al funcționarului public.

Subliniem că primul act legislativ în Republica Moldova ce a reglementat statutul juridic al funcționarului public a fost Legea serviciului public, nr. 443/1995 [106], abrogată odată cu intrarea în vigoare a Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91]. Prin comparație, putem stabili diferențe în conținutul acestora, inclusiv la componenta conduitei funcționarului public.

Observăm așadar că Legea serviciului public, nr. 443/1995 [106] dedică capitolul II statutului juridic al funcționarului public. În conformitate cu art. 7 alin. (3) din legea citată, statutul juridic al funcției publice include drepturile, obligațiile, responsabilitatea funcționarului public, exigențele față de pregătirea lui profesională. În opinia autoarei M. Orlov, legislatorul a greșit, introducând sintagma „statutul juridic al funcției publice” în locul sintagmei „statutul juridic al funcționarului public” [140, p. 612]. Chiar și în situația în care au fost confundate

noțiunile în cauză, merită apreciere faptul că legislativul a făcut o încercare de a defini statutul juridic al funcționarului public, pe când Legea RM cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91] nu conține astfel de reglementări, situație inadmisibilă din punctul nostru de vedere.

Analizând Legea serviciului public, nr. 443/1995 [106], constatăm confundarea termenului juridic *răspunderea funcționarului public* cu termenul *responsabilitatea*, menționați în art. 30 al legii în discuție. Așadar, putem concluziona despre confundarea acestora și în definirea statutului juridic al funcției publice.

Comparând textele celor două legi, deducem importanța majoră atribuită responsabilității și conduitei funcționarului public în conținutul Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91]. Actul normativ anterior era lipsit de reglementări privind respectarea normelor de conduită profesională atât în cadrul obligațiilor generale ale funcționarilor publici, cât și în textul jurământului solemn depus de acesta.

În Republica Moldova, pe lângă Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], principala normă aplicabilă în ceea ce privește conduita funcționarului public este Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98]. În ceea ce privește conduita funcționarilor publici cu statut special, acestora le sunt aplicabile prevederile codurilor de conduită, aprobate prin hotărâre de guvern ori acte normative interne: Codul de etică și deontologie a polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 481 din 10 mai 2006 [71], Codul de etică și conduită a colaboratorului vamal, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1161 din 20.10.2016 [74], Codul de conduită a colaboratorului Centrului Național Anticorupție, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 664 din 30 august 2013 [70] etc.

Menționăm caracterul simultan al intrării în vigoare a Legii privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25 din 22.02.2008 [98] și a Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04.07. 2008 [91], ambele cu putere de aplicare din 01 ianuarie 2009. Totuși, înaintăm unele obiecții privind prioritatea și ordinea adoptării actelor legislative în cauză. Considerăm că proiectul Legii privind Codul de conduită a funcționarului public urma a fi pus pe ordinea de zi a Parlamentului și supus dezbaterilor numai după aprobarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], deoarece oferim întâietate actului legislativ ce reglementează statutul funcționarului public, în susținerea căruia devine necesară legalizarea normelor de conduită profesională a funcționarului public.

Codul de conduită a funcționarului public din Republica Moldova [98] reglementează comportamentul acestuia în exercitarea funcției publice, ghidate de următoarele principii: legalitate, independență, profesionalism, imparțialitate, loialitate. Responsabilitatea este regăsită

ca element al principiului profesionalismului, care laolaltă cu competența, eficiența, promptitudinea și corectitudinea formează calificativele principiului dat.

Codul [98] stipulează următoarele norme de conduită a funcționarului public: accesul la informație, utilizarea resurselor publice, conduita în cadrul relațiilor internaționale, cadouri și alte avantaje, conflictul de interese, declararea influențelor necorespunzătoare. Totodată, Codul include prevederi referitoare la măsurile de protecție a funcționarului public care a depus cu bună credință o avertizare de integritate. De asemenea, actul obligă funcționarul public cu funcții de conducere să promoveze normele de conduită și să asigure respectării acestora de către funcționarii publici din subordine.

Astfel, stabilim că legislativul evită de a pune promovarea și asigurarea respectării normelor de conduită în sarcina funcționarilor publici de conducere de nivel superior, a celor care realizează managementul nivelului superior al autorității publice.

Totodată, ca rezultat al unei comparații efectuate între textele Codurilor de conduită a funcționarilor publici din România și Moldova, constatăm că în conținutul actului legislativ românesc este utilizată sintagma „conduită profesională”, pe când varianta autohtonă se limitează la cuvântul „conduită”. Suplimentar, fără a ne expune asupra conținutului normelor de conduită, identificăm și o diferență numerică vădită ce ține de principiile și normele comportamentale. Pe această linie de idei, specificăm că Codul de conduită a funcționarilor publici din Republica Moldova [98] nu reglementează norme precum: activitatea publică, participarea la procesul de luare a deciziilor, folosirea prerogativelor de putere publică, folosirea imaginii proprii, reglementarea relațiilor cu personalul din cadrul autorității publice și cetățenii.

De asemenea, constatăm că în Republica Moldova nu există o autoritate publică specializată în controlul respectării normelor de conduită și în coordonarea aplicării lor. Lacuna dată o considerăm drept o deficiență în aplicarea Codului de conduită, deoarece lipsa controlului generează iresponsabilitate, care, după părerea noastră, afectează în mod direct responsabilitatea și răspunderea, ca și componente ale statutului administrativ-juridic al funcționarului public. Cu toate acestea, trebuie remarcate eforturile ce s-au făcut, începând cu a. 2008, în vederea armonizării legislației naționale la rigorile și recomandările internaționale.

Suplimentar, menționăm despre instituirea unui mecanism de control al respectării eticii și deontologiei profesionale prin metode indirecte, drept cerințe specifice de integritate profesională, reglementate de art. 5 alin. (2) din Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325/2013 [102], controlul fiind atribuit CNA și SIS. La acest subiect se impune trecerea în revistă a proiectului Legii integrității [93], adoptat în prima lectură de Parlamentul Republicii Moldova. Proiectul obligă conducătorii și funcționarii publici (*agenți publici* în redacția Legii) să promoveze normele de etică și deontologie profesională și să informeze publicul cu privire la

conduita etică și deontologia profesională pe care cetățenii sunt îndreptățiți să le aștepte. Potrivit proiectului, conducătorii vor trage la răspundere disciplinară agenții publici care încalcă normele de etică și/sau deontologie profesională, ori, după caz, vor sesiza agențiile anticorupție responsabile.

Poate sau nu poate fi tras la răspundere juridică funcționarul public care a încălcat normele etice? – iată una din întrebările la care ne vom strădui să răspundem în capitolul următor. La etapa dată replicăm că reglementările privind aplicarea sancțiunilor sunt pasibile criticii.

Intrarea în vigoare a Legii privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100] a generat abrogarea Legii privind declararea și controlul veniturilor și proprietăților persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcții de conducere, nr. 1264/.2002 [101], și a Legii cu privire la conflictul de interese, nr. 16/2008 [90]. Noua lege a comasat declararea veniturilor și proprietății într-un document unic, a extins lista persoanelor apropiate, a redefinit conflictul de interese ș.a. Menționăm că suntem adepții unificării Declarațiilor de interese personale și a celei cu privire la venituri și proprietate, pentru ce am optat încă în decembrie 2013, înaintând și propunerile de rigoare [130, p. 228]; [63, p. 15].

Pentru a analiza legislația Federației Ruse, subliniem că atât în literatura juridică sovietică, cât și în cea rusă, conceptele „public service”, „la fonction publique” etc. au fost traduse prin termenii „serviciu de stat”, „funcționar de stat”, care distorsionează în mare măsură conceptul original al Europei de Vest [219, p. 93]. Evident că reflecțiile doctrinare s-au regăsit în conținutul actelor normative, în care întâlnim și actualmente îmbinările de cuvinte „государственная служба”, „государственный служащий”.

Potrivit Legii federale cu privire la serviciul civil de stat nr. 79-ФЗ din 27.07.2004 [228], funcțiile publice civile sunt funcțiile stabilite de Constituția Federației Ruse, legile federale sau ale subiecților federali, necesare pentru executarea competențelor autorităților statale și subiecților federației. După noi, conținutul provoacă unele neclarități, pe fundalul ansamblului de atribuții și responsabilități la care am făcut referire anterior.

Regimul juridic (statutul) al funcționarului civil este reglementat de cap. III din legea menționată [228]. Observăm așadar că obligațiile generale ale funcționarului public civil includ și componenta comportamentală: respectarea restricțiilor, executarea obligațiilor și cerințele față de conduita de serviciu de a nu încalcă interdicțiile stabilite prin lege.

Potrivit art. 17 din Legea nr. 79-ФЗ din 27.07.2004 [228], funcționarului public îi sunt interzise: desfășurarea activității de întreprinzător; primirea în legătură cu îndeplinirea îndatoririlor oficiale a anumitor plăți de la persoanele fizice și juridice, cum ar fi cadourile,

creditele, serviciile, achitarea distracțiilor și vacanțelor, costurilor de transport și alte taxe; călătoriile în legătură cu îndeplinirea îndatoririlor oficiale în afara teritoriului Federației Ruse din contul persoanelor fizice și juridice, utilizate în scopuri care nu au legătură cu îndeplinirea îndatoririlor oficiale, a fondurilor de sprijin logistic și alte bunuri de stat; comunicarea sau utilizarea în scopuri care nu au legătură cu serviciul public a informațiilor clasificate ori a informației de serviciu; acceptarea și primirea fără permisiunea scrisă a reprezentantului angajatorului a titlurilor onorifice și speciale (cu excepția celor științifice), oferite de statele străine, organizațiile internaționale, precum și partidele politice și alte asociații obștești și organizații religioase, în cazul în care competențele profesionale includ interacțiunea cu organizațiile și asociațiile menționate anterior; utilizarea atribuțiilor funcției în interesul partidelor politice și al altor asociații obștești, grupuri religioase și sau organizații etc.

Atragem atenția asupra faptului că încălcarea interdicțiilor stipulate de actul legislativ în cauză constituie temei pentru concedierea din funcția publică, după cum este prevăzut în art. 33 alin. (1) pct. 14) din Legea nr. 79-Φ3/2004 [228].

De asemenea, legea citată, printr-un articol separat, stipulează cerințele privind comportamentul profesional al funcționarului. În temeiul art. 18, funcționarul este obligat: să pornească de la faptul că recunoașterea, respectarea și protejarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului determină sensul și conținutul performanței sale profesionale; să nu comită acte ce discreditează onoarea și demnitatea; să respecte obiceiurile și tradițiile popoarelor Federației Ruse; să nu acorde preferințe oricărei asociații obștești sau religioase; să contribuie la promovarea comunicării interetnice și interconfesionale; să respecte regulile de comunicare cu publicul și prezentarea informațiilor de serviciu etc.

Totodată, Legea federală nr. 79-Φ3/2004 [228], printr-un articol separat (art. 19), definește conflictul de interese și obligă funcționarii să declare interesele personale și situațiile de conflict de interese. Legea prevede că neîntreprinderea măsurilor de prevenire ori soluționare a conflictului de interese constituie o încălcare a normelor, ce atrage concedierea din funcție a funcționarului public. În temeiul legii analizate, funcționarul public poate fi concediat din funcție și pentru prezentarea unor date incomplete sau neautentice despre venituri, proprietate și obligațiile cu caracter patrimonial sau neprezentarea sau prezentarea cu bună-știință a unor date incomplete sau neautentice privind veniturile, cheltuielile, bunurile și obligațiile patrimoniale ale membrilor lui de familie [228, art. 20.1, alin. (3)].

Prin comparație cu legile similare analizate supra, deducem că Legea federală cu privire la serviciul civil de stat nr. 79-Φ3 din 27.07.2004 [228, art. 17 alin. (1.1)] conține prevederi mult mai extinse privind conduita profesională a funcționarului de stat. Cu titlu de exemplu, menționăm și faptul că unele prevederi ale legii se extind chiar și asupra membrilor familiei

acestui. Funcționarului public, soției și copiilor minori ai acestuia le este interzis să deschidă și să dispună de conturi (depozite) pentru a stoca bani și obiecte de valoare în bănci străine situate în afara Federației Ruse, să dețină și/sau să utilizeze instrumente financiare străine.

Făcând referire la cadrul normativ privind conduita funcționarului public din Federația Rusă, menționăm despre Codul-model de etică și conduită profesională a funcționarilor publici din Federația Rusă și funcționarilor municipali, aprobat prin decizia Prezidiului Consiliului prezidențial anticorupție al Federației Ruse la 23 decembrie 2010 [226].

Codul-model înglobează un șir de principii generale de etică și conduită, reguli de bază ale conduitei profesionale ce trebuie să fie urmate de funcționarii publici și constituie un suport pentru organele de stat relevante în elaborarea codurilor de etică și conduită profesională. Codul este conceput pentru a spori eficiența punerii în aplicare a atribuțiilor funcției și oferă suport în formarea unui climat moral și organizațional corespunzător serviciului public, în cultivarea unei atitudini respectuoase față de autoritățile publice și totodată acționează ca o instituție ce contribuie la dezvoltarea conștiinței publice, a moralității și autocontrolului funcționarilor publici.

Codul-model de etică și conduită profesională a funcționarilor publici din Federația Rusă și funcționarilor municipali [226] acordă importanță rolului exemplificator al funcționarilor cărora le-au fost atribuite drepturi și obligații de dispoziție și organizatorice în raport cu ceilalți funcționari, aceștia urmând să fie un model de profesionalism, să dea dovadă de o reputație ireproșabilă, să contribuie la formarea în subdiviziunea încredințată a unui climat moral-psihologic favorabil pentru o activitate eficientă. Oferim prevederii în cauză un calificativ înalt de apreciere, considerând-o a fi necesară spre reglementare în toate actele normative ce vizează conduita profesională.

În tot ce ține de reglementarea normelor de conduită a funcționarilor publici, în conținutul Codului-model de etică și conduită profesională a funcționarilor publici din Federația Rusă și funcționarilor municipali [226], acestea sunt divizate în: (1) cerințe privind conduita profesională, (2) obligații și interdicții; (3) norme etice recomandate de urmat.

Suplimentar la cerințele privind comportamentul profesional al funcționarului public stipulate în art. 18 din Legea federală nr. 79-Φ3 din 27.07.2004 [228], la care ne-am referit supra, potrivit pct. 11 din Codul-model de etică și conduită profesională, funcționarii publici din Federația Rusă [226] ar trebui: să se abțină de la un comportament ce ar putea provoca dubii privind îndeplinirea cu bună-credință a atribuțiilor de serviciu; să evite conflictele care ar putea afecta imaginea funcționarului ori a autorității publice; să nu se folosească de poziția sa oficială la soluționarea problemelor de ordin personal; să se abțină de la declarații publice, judecăți și estimări în ceea ce ține de activitatea autorității publice și a conducătorului acesteia; să se abțină,

în declarațiile publice, inclusiv în mass-media, de la marcarea în valută străină pe teritoriul Federației Ruse a costurilor bunurilor, serviciilor și altor obiecte ale drepturilor civile, valoarea tranzacțiilor între rezidenții Federației Ruse, indicatori ai bugetelor de toate nivelele sistemului bugetar al Federației Ruse, cuantumul datoriilor creditelor de stat și municipale, cu excepția cazului în care acest lucru este necesar pentru transmiterea corectă a informației, ori este reglementat de legislația federală, tratatele internaționale, obiceiurile de afaceri.

Pe această linie, oferim unele precizări, și anume: am remarcat deja că cerințele privind conduita profesională a funcționarului sunt redactate în două acte separate, atunci când Legea federală nr. 79-Φ3 din 27.07.2004 [228] obligă funcționarul public la respectarea acestora, iar Codul-model de etică și conduită profesională a funcționarilor publici din Federația Rusă și funcționarilor municipali [226] le înaintează la nivel de recomandare prin utilizarea verbului „ar trebui”, deci îndeamnă, sfătuiește funcționarul public să se comporte într-un anumit mod, decizia conformării fiind lăsată la discreția funcționarului.

Cu referire la obligațiile și interdicțiile stipulate în Codul-model [226], menționăm că o bună parte a acestora se regăsesc și în Legea federală nr. 79-Φ3 din 27.07.2004 [228]. Totuși, un aspect ce merită a fi evidențiat este instituirea obligației funcționarului public de a raporta persoanelor și autorităților competente toate cazurile de adresare a terțelor persoane pentru a-l determina să comită vreo încălcare cu tentă corupțională. Mai mult decât atât, comunicarea unor astfel de fapte este nominalizată drept una din obligațiile funcției.

După cum reiese din denumirea documentului analizat, Codul-model [226] include și recomandări privind normele etice ce urmează a fi respectate de funcționarului public. Din câte observăm, normele etice nu fac referire la activitatea directă a acestuia, ci constituie o componentă adiacentă conduitei profesionale și îi oferă plenitudine. În sensul celor relatate, Codul-model prescrie că conduita profesională a funcționarului public trebuie să se bazeze pe dispozițiile constituționale, potrivit cărora persoană, drepturile și libertățile acesteia sunt valoarea supremă, iar fiecare cetățean are dreptul la inviolabilitatea vieții private, secrete personale și familiale, apărarea onoarei, demnității și a bunului nume.

Codul-model de etică și conduită profesională a funcționarilor publici din Federația Rusă și funcționarilor municipali [226] recomandă funcționarilor publici să se abțină de la declarații discriminatoare, grosolănie, aroganță, amenințări, limbaj sau remarci abuzive, de la fumatul în timpul comunicării cu cetățenii, interviurilor, întâlnirilor oficiale, sugerându-le să fie politicoși, corecți, atenți și toleranți în relațiile cu publicul și cu colegii.

Potrivit Codului-model [226], ținuta funcționarului public va facilita atitudinea de respect a cetățenilor față de autoritățile și instituțiile statului. Documentul solicită funcționarului acceptarea stilului clasic, care se distinge prin formalitate, reținere, tradiție și decență. Deoarece



Codul-model conține aspecte etice, punem în evidență una dintre particularitățile răspunderii funcționarului public pentru încălcarea normelor etice și de conduită – condamnarea morală a funcționarului în cadrul ședinței comisiilor speciale, iar în cazurile prevăzute de legislația federală intervine aplicarea răspunderii juridice.

Un alt document ce prezintă interes pentru studiul nostru este Codul de etică al funcționarilor publici din Kazahstan, numit și Reguli privind etica profesională a funcționarilor publici, adoptat prin decretul Președintelui Republicii Kazahstan din 29 decembrie 2015 [230]. Codul este divizat în cinci capitole: Dispoziții generale; Standarde generale de conduită; Standarde de conduită în afara orelor de program; Standarde de conduită în relațiile de serviciu; Standarde de conduită legate de comunicarea cu publicul, inclusiv mass-media. Remarcăm că Codul nu conține însă prevederi referitoare la răspunderea funcționarului public pentru încălcarea acestuia.

Standardele generale de conduită a funcționarului public din Kazahstan sunt asemănătoare cu cele reglementate de Codul-model de etică și conduită a funcționarilor publici din Federația Rusă [226]. Codul de etică kazah [230] veghează și conduita funcționarului public în afara serviciului, recomandând acestora să respecte standardele morale și etice, să nu admită cazuri de comportament antisocial, să nu se afle în locuri publice sub influența alcoolului, să fie modești și să nu-și etaleze poziția oficială, să nu comită încălcări ale legislației ce ar afecta moralitatea, ordinea și securitatea publică, precum și să nu implice alți cetățeni în comiterea acțiunilor ilegale și antisociale.

Din punctul nostru de vedere, anume aceste recomandări introduc claritate și protejează funcționarul public de la comiterea faptelor ce ar putea aduce atingere prestigiului autorității publice în care activează și calificate ca abateri disciplinare de legislație privind funcția publică și statutul funcționarilor publici analizate supra.

Deoarece conduita funcționarului public ține de relațiile atât cu părțile terțe, cât și cu colegii, conduita în cadrul relațiilor de serviciu este un compartiment de neevitat în reglementarea normelor etice și a conduitei profesionale. Am regăsit subiectul dat redat pe larg în Codul-model de etică și conduită a funcționarilor publici din Federația Rusă [226] și tangențial în Codul de conduită a funcționarilor publici din Republica Moldova [98].

Codul de conduită a funcționarilor publici din Republica Moldova reglementează printr-o singură frază că „funcționarul public trebuie să aibă un comportament bazat pe respect, exigență, corectitudine și amabilitate în relațiile sale cu publicul, precum și în relațiile sale cu conducătorii, colegii, subordonații” [98], pe când Codul de etică al funcționarilor publici din Kazahstan dezvăluie acest subiect, reglementând inclusiv că aceștia, în relațiile cu colegii, ar trebui: să

prevină încălcarea eticii de către alți funcționari publici; să nu pună în discuție calitățile personale și profesionale ale colegilor, ce ar discredita onoarea și demnitatea lor [230].

Pentru asigurarea respectării eticii profesionale, prin același decret prezidențial, în Republica Kazahstan a fost instituită funcția de *consilier etic* [225].

Ca rezultat al analizei efectuate, menționăm că aspectele normative privind conduita în cadrul serviciului public se regăsesc în actele legislative ce reglementează statutul juridic al funcționarului public, dar și prin codificarea acestora. După cum am observat, codurile, ca acte normative ce „semnifică îmbrăcarea în haină juridică a unor norme de natură deontologică” [179, p. 123], diferă după structură și conținut. Aceasta se datorează în primul rând scopului propus și denumirii acordate: Codul de conduită a funcționarilor publici; Codul de etică și conduită a funcționarilor publici; Codul de etică profesională a funcționarului public; Codul de etică și deontologie, Codul deontologic etc.

### 1.3 Concluzii la capitolul I

Ca rezultat al studiului analitic realizat, putem trage concluziile ce urmează.

Responsabilitatea ca element al statutului juridic al funcționarului public este de neconceput în lipsa persoanei ce deține o funcție publică, încadrată în serviciul public, de aceea ne-am propus să studiem și să analizăm întreaga gamă a subiectelor vizate.

Temelia abordărilor etice în administrația publică pornește de la definirea serviciului public, care în aspect material este perceput drept o activitate de interes general, activitate ce este de nerealizat în lipsa unor norme de conduită profesională reglementate și aplicate. Pe această linie de idei, funcția publică derivă din totalitatea circumstanțelor care determină necesitatea și condițiile existenței acesteia în cadrul administrației publice, constituită dintr-un complex de drepturi și obligații ce urmează a fi asumate prin prisma perfecționării profesionale continue, a eticii și conduitei profesionale ireproșabile.

Am identificat opinii și reglementări privind responsabilitatea autorității publice. Am constatat o multitudine de opinii ce domină noțiunile de *funcție publică* și *funcționar public*, *statut juridic al funcționarului public*. În tot ce ține de reglementarea statutului administrativ-juridic al funcționarului public și a elementelor lui constitutive, menționăm un număr extrem de redus de lucrări științifice cu expuneri la această temă. Este de remarcat, că în doctrina dreptului administrativ tot mai des întâlnim opinii, potrivit cărora, responsabilitatea constituie un element indispensabil al statutului juridic al funcționarului public, a noțiunii de funcționar public, ba chiar unii savanți atribuie responsabilitatea funcției publice.

Al doilea subiect supus studierii și analizei constă în reglementarea doctrinară a conduitei profesionale a funcționarului public. La această componentă am putea remarca multitudinea

surselor doctrinare românești și ne permitem să susținem că nu dispunem de un patrimoniu național doctrinar vast și complex în materie. Pe această latură am putea evidenția responsabilitatea, care pornește de la „conținutul moral al funcționarului public”.

Deși statutul deontologic al funcționarului public și statutul juridic al funcționarului public, ca subiecte separate, au fost deja supuse investigațiilor științifice, totuși nu am constatat nici un studiu privind coraportul lor. Este cert faptul că nu vom fi categorici, din motiv că nu putem afirma despre inexistența abordărilor similare pe plan mondial, dar din sursele studiate, în niciuna nu au fost identificate polemici în acest sens.

Generalizând abordările, nu am identificat careva accepțiuni distincte privind interconexiunea deontologiei cu responsabilitatea funcționarului public. Suntem convinși că interdependența elementelor constitutive ale statutului juridic al funcționarului public impune necesitatea studierii lor prin prisma deontologiei.

Studierea și analiza cadrului normativ-juridic ne-a permis să constatăm că aspectele normative privind etica și conduita profesională în cadrul serviciului public pot fi regăsite în actele legislative ce reglementează statutul juridic al funcționarului public. O sursă pentru studiu au fost normele codificate ce reglementează conduita funcționarilor publici din România, Moldova, Rusia și Kazahstan. După cum am observat, codurile diferă după structură și conținut, unele dintre ele conținând și recomandări etice. Carențele și ambiguitățile stabilite ne-au îndrumat spre identificarea unor probleme de rezolvat: *sunt suficient de clar expuse normele de conduită profesională pentru funcționarul public din Republica Moldova? Funcționarul percepe conținutul acestora? Indiferent de ierarhia funcției publice deținute, funcționarul le aplică în activitatea sa de zi cu zi?*

Acestea sunt doar câteva dintre punctele de reper pe care ni le punem în față, întru soluționarea problemei de cercetare pe care ne-am asumat-o și la care cu certitudine ne vom strădui să prezentăm motivațiile convingătoare. Omiterile și neclaritățile constatate au marcat necesitatea **formulării problemei de cercetare** ce constă în fundamentarea științifică a aspectelor teoretice și practice privind semnificația responsabilității funcționarului public prin detalierea noțiunilor de statut juridic al funcționarului public și deontologia funcționarului public, care a condus la noi abordări în materia dreptului administrativ, în special a particularităților responsabilității și răspunderii funcționarului public, dar și statutului juridic și deontologic al funcționarului public - toate în vederea îmbunătățirii și eficientizării cadrului științific, normativ și aplicativ în materia cercetată.

Cultivarea responsabilității funcționarului public pentru respectarea normelor conduitei profesionale este una din sarcinile autorităților și instituțiilor publice. Atunci când funcționarul este pus în fața unui șir de norme de conduită profesională și etice, autoritățile publice au sarcini

mult mai complexe: informarea și educarea funcționarului public, promovarea principiilor ce ghidează conduita acestuia; racordarea normelor de conduită la recomandările și practicile internaționale și ale instituțiilor Uniunii Europene; identificarea problemelor ce țin de plenitudinea, claritatea, perceperea și aplicarea normelor deontologice; identificarea cazurilor de încălcare a Codului de conduită cu aplicarea sancțiunilor ce se impun în limita competențelor, implementarea mecanismelor ce ar contribui la stimularea respectării normelor de conduită profesională etc.

Având în vedere situația existentă în domeniul de cercetare, ne trasăm drept **scop al prezentei lucrări**: efectuarea unei investigații științifice complexe, având ca menire relevarea caracteristicilor responsabilității funcționarului public din punct de vedere deontologic și regăsirea acesteia în componența statutului juridic al funcționarului public, cu înaintarea propunerilor vizând cadrul științific, normativ și aplicativ în materia cercetată.

Scopul spre care tindem poate fi atins datorită realizării următoarelor obiective: analiza abordărilor doctrinare și a cadrului normativ în domeniul responsabilității și conduitei profesionale a funcționarului public; analiza elementelor constitutive ale statutului juridic al funcționarului public: îndatoriri, drepturi, responsabilitate, răspundere; relevarea coordonatelor deontologice ale statutului juridic al funcționarului public; identificarea particularităților responsabilității și răspunderii funcționarului public pentru încălcarea normelor deontologice; dezvăluirea esenței responsabilității ca unul din principiile ce guvernează conduita profesională a funcționarului public; determinarea contribuției normelor deontologice în asigurarea integrității instituționale; analiza cadrului normativ cu referire la conduita funcționarului public prin prisma recomandărilor și bunelor practici internaționale, cu evidențierea perspectivelor de dezvoltare; înaintarea recomandărilor metodologice și de *lege ferenda*; identificarea deficiențelor în aplicarea standardelor de conduită a funcționarului public.

## **2. CONCEPTE ȘI FUNDAMENTE TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND RESPONSABILITATEA ȘI RĂSPUNDEREA FUNCȚIONARULUI PUBLIC**

### **2.1. Concepte privind definiția și structura statutului juridic al funcționarului public**

Odată cu obținerea funcției, persoana devine funcționar public, iar aceasta, din punctul de vedere al savantului A. Iorgovan, este de neconceput în afara principiilor generale ale statutului funcției publice [82, p. 543].

Cu referire la modul de stabilire a statutului juridic al funcției publice, exponenții doctrinei naționale [11, p. 180; 168, p. 163; 220, p. 161] menționează că acesta se determină prin nivelul organizatorico-juridic al autorității publice care angajează funcționarul, locul și rolul funcției în structura autorității publice, caracterul și nivelul de competență profesională care se cer pentru ocuparea funcției respective.

În opinia savanților, într-o formulă mai restrânsă, statutul juridic al funcției publice include drepturile, obligațiile, răspunderea funcționarului public și cerințele față de calificarea acestuia [220, p. 161]. Pe aceeași linie de idei, autoarea M. Orlov este de părere că statutul funcției publice „nu este altceva decât competența (atribuțiile și împuternicirile) atribuită prin lege și acte normative funcției date” [140, p. 612].

În accepțiunea autorului V. Prisăcaru, normele juridice ce reglementează condițiile care trebuie să le îndeplinească o persoană fizică pentru a ocupa o funcție publică constituie parte componentă a statutului juridic al funcției publice [154, p. 200].

Analiza opiniilor doctrinare cu referire la statutul funcției publice ne permite să concluzionăm că *cerințele privind experiența profesională și calitățile morale ale candidatului* de asemenea pot fi considerate parte componentă a statutului.

Odată cu numirea în funcția publică, persoana își dobândește un nou statut – de funcționar public. Teoria statutară este pusă în aplicare cu acuratețe prin practica și cadrul legislativ al multor țări din Europa continentală, în care există legi speciale privind principiile generale ale serviciului public, drepturile și obligațiile funcționarului public, norme juridice care determină statutul juridic general al funcționarului public.

Autorul A. Sîmboteanu consideră că totalitatea normelor juridice care reglementează profesia de funcționar public ar constitui statutul juridic al funcționarului public. Elaborarea și implementarea unui astfel de statut, care ar prevedea drepturile, obligațiunile, responsabilitățile funcționarului public, exigențele față de pregătirea profesională, promovarea unei politici pe personal adecvate noilor realități de activitate a organelor administrației publice, stabilirea și implementarea garanțiilor sociale, care i-ar permite funcționarului public să-și mențină nivelul

profesional, bunăstarea, stabilitatea în funcție, crearea condițiilor ce ar determina rolul și locul lui în societate sunt sarcini majore în lucrul cu resursele umane din administrația publică. [168, p. 162].

Doctrina franceză delimitează statutul juridic al funcționarului public în: statut general; statut special și statut particular [219, p. 242-245], care fiind raportate reglementărilor administrativ-juridice naționale în materia statutului funcționarului public, obținem următoarea clasificare:

*Statutul general* constă dintr-un șir de norme juridice care se aplică tuturor funcționarilor publici. În Republica Moldova, dispozițiile statutului general sunt reglementate de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91]. Însă, legea în cauză nu definește statutul funcționarului public și nici nu stipulează cu claritate elementele constitutive ale acestuia, lipsuri ce știrbesc din calitatea actului legislativ și, evident, a percepției acestuia.

*Statutul special* reflectă specificul activității funcționarului în anumite tipuri de servicii publice [219, p. 242-245]. Potrivit art. 4 alin. (2) din Legea nr. 158/2008 [91], funcționari publici cu statut special sunt: colaboratorii serviciului diplomatic, serviciului vamal, ai organelor apărării, securității naționale și ordinii publice, de prevenire și combatere a corupției și alte categorii stabilite prin lege.

O abordare similară ne oferă și exponenta doctrinei ruse M.A. Lapina. Astfel, autoarea distinge în sistemul serviciului public al Federației Ruse și a patra variație a statutului juridic al funcționarilor publici – *statutul specific*, care pornește de la statutul juridic al autorității publice, specializarea acesteia și poartă un caracter profesional [221]. Aceștia sunt funcționarii publici din cadrul inspectoratelor de stat și agențiilor naționale: Inspectoratul Fiscal de Stat, Inspecția de Stat în Construcții, Agenția Protecția Consumatorilor; Agenția Națională Siguranța Alimentelor etc.

Este de reținut că diversitatea activităților și varietatea atribuțiilor de funcții administrative nu permit aplicarea regulilor statutului general tuturor funcționarilor publici. În acest sens, statutul se raportează atribuțiilor specifice ale autorității publice prin dezvoltarea unui *statut particular* ori *individual*, determinat de fișa postului [221].

În viziunea noastră clasificarea statutului juridic al funcționarului public în cele patru categorii ne va servi drept suport pentru identificarea normelor deontologice pentru fiecare categorie în parte și pentru argumentarea necesității ori inutilității lor, acestea fiind în mare parte reglementate și aplicate în cadrul statutului administrativ-juridic al funcționarului public.

Cu referire la statutul administrativ-juridic al funcționarului public, menționăm că, analizând și sintetizând literatura de specialitate, am concluzionat că conceptul în cauză este la etapa incipientă a dezvoltării sale. În acest sens, nu am identificat opinii în doctrina românească, cel puțin în cea studiată, pe când unele surse [215, p. 186] din literatura științifică a Federației

Ruse fac referire la statutul administrativ-juridic al funcționarului public. Promotor al conceptului dat în Republica Moldova este prof. universitar, dr. în drept V. Guțuleac. Punctăm că ideea conceptului de statut administrativ-juridic al funcționarului public s-a acreditat în doctrina națională după intrarea în vigoare a Legii privind funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91].

În opinia autorului V. Guțuleac, statutul administrativ-juridic se află în raport direct cu capacitatea administrativ-juridică a funcționarului public, atât ca subiect al administrării publice, cât și ca subiect al dreptului administrativ [57, p. 256]. Anume componenta administrativă îl deosebește de statutul juridic al funcționarului public. În acest sens facem referire la relatările autoarei Țurcan L., potrivit căreia capacitatea juridico-administrativă se realizează în procesul activității și își regăsește expresia în exercitarea diverselor activități cu caracter juridic și organizatoric [178, p. 62].

Ca subiect al administrării publice, funcționarul public este perceput în calitate de reprezentant al puterii executive, cu competențe preponderent cu caracter autoritar, realizate în numele statului. Mai mult decât atât, relațiile dintre funcționarul public și beneficiarul serviciilor publice, în calitatea sa de obiect al administrării publice, sunt relații de subordonare.

În calitatea sa de subiect individual al dreptului administrativ, funcționarul public este o parte a procesului de administrare și totodată o parte a raportului de administrare, înzestrată prin lege cu drepturi, obligații, competență, responsabilitate și răspundere și cu aptitudinea de a intra în raporturi administrativ-juridice, potrivit obligațiilor ce îi revin prin norma juridică concretă [57, p. 77-79].

Potrivit doctrinei ruse, statutul administrativ-juridic al funcționarului public constituie o instituție care întrunește un cumul de drepturi, obligații și răspundere, dar și anumite elemente și particularități specifice [215, p. 186]. În alte surse doctrinare, accentele sunt puse pe: drepturi, responsabilități, stimulări, garanții și răspundere, care sunt organic legate, pentru că doar împreună formează un statut real [139]. Observăm, așadar, că în a doua variantă nu este inclus elementul obligației, ceea ce este de neacceptat, din motiv că în lipsa instituției obligației devine inutilă reglementarea răspunderii.

După cum relatează autorul A. Sîmboteanu, eficacitatea organelor administrației publice în mare măsură depinde de formularea drepturilor și obligațiilor funcționarului public [168, p. 166].

Doctrinarii, practic unanim, împart drepturile și obligațiile în două categorii mari: drepturi și obligații cu caracter general, pe care le au toți funcționarii publici, și drepturi și obligații speciale, pe care le au anumite categorii de funcționari publici.

La rândul său, dr. V. Vedinaș [180, p. 424] separă obligațiile în: obligații legate de îndeplinirea funcției și obligații legate de viața privată. Potrivit autorul A. Bantuș, funcționarii publici mai au o serie de obligații în afara serviciului și care sunt la fel de importante pentru funcția și administrația publică [12, p. 67].

Întru evitarea concluziilor că odată cu obținerea funcției publice persoana este lipsită de drepturile sale civice, vom suplina această idee, raportând-o la categoria „drepturi”: considerăm că și drepturile funcționarului pot fi grupate în același mod.

Precizăm că sarcinile specifice postului ocupat de un funcționar public circumstanțiază îndatoririle funcționarului care ocupă acest post, reflectate în mod obligatoriu în fișa postului.

Cu referire la *obligațiile* funcționarului public, menționăm că, în contextul deontologic al prezentului studiu, optăm pentru termenul de „îndatoriri” în locul celui de „obligații”. Noțiunea „îndatorire” în dreptul public are o semnificație aparte față de cea de „obligații”, folosită mai mult în dreptul privat, deoarece încorporează și obligații morale, politice, juridice [183, p. 55].

Potrivit reglementărilor legale, funcționarul public are următoarele obligații generale:

- să respecte Constituția, legislația în vigoare, precum și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;
- să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor;
- să fie loial autorității publice în care activează;
- să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu;
- să păstreze în conformitate cu legea secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției, cu excepția informațiilor considerate de interes public;
- să respecte *normele de conduită profesională prevăzute de lege*;
- să respecte regulamentul intern [91].

Suplimentar, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91] obligă funcționarul să se conformeze dispozițiilor primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția publică. Funcționarul nu poate neglija ordinul/dispoziția primită decât numai cu motivare de ilegalitate și nicidecum pe motiv de inoportunitate.

Funcționarii publici mai au o serie de îndatoriri privitoare la pregătirea profesională: să prezinte declarația cu privire la averi și interese personale, să se conformeze regimului juridic al conflictului de interese, să respecte un șir de incompatibilități și restricții, analiza detaliată a cărora o vom prezenta în capitolul ce urmează.



În afara obligațiilor enumerate supra, recunoscute pentru toți funcționarii publici, acestora le revin și unele obligații specifice funcției publice ocupate. Spre exemplu, polițistul, în desfășurarea activităților profesionale, este obligat de legea specială să informeze persoana căreia i se adresează despre scopul și motivul adresării; să aibă o atitudine responsabilă față de legitimația de serviciu, armă, mijloacele speciale din dotație etc.

Generalizând reflecțiile asupra îndatoririlor (obligațiilor) funcționarilor publici, menționăm despre regăsirea în conținutul acestora a prevederilor referitoare la legalitate, imparțialitate, loialitate, informația clasificată, respectarea regimului juridic al conflictului de interese, interdicțiile și incompatibilitățile și obligația de a respecta normele de conduită profesională.

*Drepturile generale* ale funcționarilor publici (sau drepturile cu caracter general) sunt „drepturi care nu sunt în legătură nemijlocită cu profesia, dar care asigură exercitarea atribuțiilor pe care le presupune funcția publică” [153, p. 125] și sunt reglementate de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91]. Acestea sunt:

- dreptul de a examina probleme și de a adopta decizii în limitele competenței sale;
- dreptul de a solicita, în limitele competenței sale, și a primi informația necesară de la autorități publice, persoane fizice și juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma lor juridică de organizare;
- dreptul de a-și cunoaște drepturile și atribuțiile stipulate în fișa postului;
- dreptul de a beneficia de condiții normale de muncă și igienă, de natura ocrotirii sănătății, integrității fizice și psihice;
- dreptul la un salariu corespunzător complexității atribuțiilor funcției;
- dreptul de a se adresa Guvernului asupra cazurilor de încălcare a legislației referitoare la funcția publică și statutul funcționarului public;
- dreptul de a beneficia de stabilitate în funcția publică;
- dreptul de a fi promovat în funcție.

Alte drepturi asigurate ori garantate de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91] sunt: dreptul la opinie, dreptul la apartenență politică, dreptul de a întemeia și de a se afilia în sindicate ori alte organizații, accesul la informația de ordin personal, dreptul la protecția juridică în exercițiul funcțiunii, dreptul la grevă. Unele dintre ele nu sunt disponibile pentru funcționarii publici cu statut special, precum dreptul la grevă și dreptul la apartenență politică. Totodată, din punctul nostru de vedere, dreptul la opinie a funcționarului public nu este un drept absolut.

*Drepturile speciale* sunt reglementate de legi speciale, cum ar fi, de exemplu, Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, nr. 320 din 27 decembrie 2012 [89]. În sensul

acestei legi, menționăm numai câteva dintre drepturile polițistului, necesare pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu, pentru a evidenția trăsăturile proprii activității polițienești:

- să stabilească identitatea persoanei care încalcă dispozițiile legale;
- să efectueze imprimări video, audio, să fotografieze persoanele care încalcă ordinea publică;
- să limiteze ori să interzică temporar circulația transportului și a pietonilor pe străzi și pe drumuri în scop de asigurare a securității publice, de ocrotire a vieții, sănătății și a bunurilor personale etc.

O altă categorie de drepturi sunt *drepturile specifice* de care dispun funcționarii publici. Clasificăm aceste drepturi ca specifice, pentru a nu le confunda cu drepturile funcționarilor publici cu statut special. În comparație cu drepturile generale și cele speciale, drepturile specifice derivă din atribuțiile autorității publice, regulamentele de activitate a cărora, de regulă, sunt aprobate de Guvern. Exemplificăm: atribuțiile Inspecției de Stat în Construcții, stipulate în Regulamentul de activitate [73] a acesteia, precum:

- inspectarea liberă și nestingherită a tuturor obiectivelor de construcție aflate în faza de concepere, proiectare, autorizare etc.;
- sistarea lucrărilor de construcții–montaj care se execută fără licență, fără proiect, cu abateri de la proiect;
- stabilirea gradului de avariere a construcțiilor;
- respingerea recepției obiectelor executate cu încălcarea normelor în construcții etc.

Își vor schimba caracterul în obligații specifice deja atribuțiilor funcției și îndată ce își vor găsi reflectarea în fișa postului se vor numi *drepturi (împuterniciri) individuale ori particulare*.

Am efectuat clasificarea drepturilor cu exemplificare, în intenția de a evidenția specificul și diversitatea lor, dar și pentru a menționa că o bună parte dintre ele oferă funcției publice calificativul de *funcție sensibilă*, gestionarea căreia necesită reglementare separată.

Concomitent cu obținerea drepturilor, funcționarul public se face responsabil de executarea lor. Drepturile funcționarului public, indiferent de calificarea acestora, sunt valorificate numai în scopul pentru care au fost acordate și nicidecum în interes personal, abuzându-le ori ignorându-le.

*Responsabilității* i s-a atribuit multă vreme numai o dimensiune morală, considerându-se că pe planul dreptului poate fi vorba numai de răspundere juridică pentru faptele comise cu încălcarea normelor de drept sau ca urmare a neîndeplinirii unor obligații prescrise sau asumate [119, p. 136].

Dimensiunea juridică a responsabilității s-a impus treptat, devenind, în zilele noastre, unul dintre principiile generale ale dreptului. Astfel, s-a demonstrat deja rolul acestui principiu în

activitatea celor implicați în reglementarea conduitei umane, a comportamentului oamenilor în relațiile lor în cadrul societății [119, p. 136].

Cu referire la responsabilitatea juridică, autorului Baltag D., susține că aceasta este o autoangajare binevolă a individului, în cazul nostru a funcționarului public, în sistemul de drept, ce reprezintă obligația juridică a subiectului de drept de a acționa în conformitate cu prescripțiile normelor juridice, obligație ce se realizează în conduita licită. [10, p.119]

Potrivit autorului V. Guțuleac, responsabilitatea juridică a funcționarului public, ca subiect al administrării, poate fi definită ca o atitudine conștientă și deliberativă de asumare a riscurilor și răspunderii față de modul de executare a obligațiilor, potrivit funcției publice deținute, excluderea abuzului de drepturi oferite, conformarea regulilor de conduită stabilite în domeniul serviciului, contribuția conștientă la atingerea scopului ce stă în fața autorității publice în care el deține funcția [57, p. 263].

În susținerea opiniilor supra, invocăm raportul dintre responsabilitatea juridică și responsabilitatea socială a funcționarului.

De asemenea, suntem interesați de momentul apariției responsabilității juridice a funcționarului public, pe care îl considerăm proporțional cu momentul apariției capacității de a-și exercita drepturile și obligațiile. Funcționarul își asumă responsabilitatea de a nu abuza de drepturi și de a-și exercita îndatoririle funcției, de a respecta normele de conduită profesională și morală, aceasta transformându-se astfel în responsabilitate deontologică. Responsabilitatea juridică a funcționarului încetează odată cu emiterea actului administrativ de eliberare/destituire din funcție, cu intrarea în vigoare a deciziei judecătorești ori odată cu decesul persoanei.

Onorarea simultană a factorilor componenți ai responsabilităților juridice și morale determină așteptările societății ce țin de conduita funcționarului public.

Responsabilitatea juridică nu apare din nimic, pe loc gol, dar este rezultatul produs de intrarea în vigoare a normei juridice și evident a obligației prescrise în ea. Totuși, din punctul nostru de vedere, responsabilitatea juridică este dependentă de factorul uman. În acest sens, responsabilitatea funcției publice devine o condiție de formă.

Responsabilitatea și răspunderea juridică sunt două elemente distincte ale statutului juridic al funcționarului public și după cum relatează Vedinaș V. răspunderea survine atunci când încetează responsabilitatea. [179, p. 129]

*Răspunderea juridică* constituie o dimensiune aparte a statutului juridic al funcționarului public și „reprezintă reacția statului (societății) la depășirea responsabilității juridice (transformarea raportului juridic de conformare la cel de conflict) prin aplicarea față de autor de către organul împuternicit, în modul stabilit de lege, a uneia din formele răspunderii juridice, potrivit faptei ilicite comise cu vinovăție” [57, p. 264].

În opinia savantului Guțuleac V., pentru aplicarea legitimă și efectivă a instituției răspunderii juridice asupra funcționarului public este important de conștientizat următoarele: cine dintre subiecții răspunderii juridice se referă la „funcționari publici”, care sunt formele răspunderii juridice aplicate funcționarului public, cine este împuternicit să aplice sancțiunile concrete, care este temeiul și procedura aplicării lor, din care moment poate fi aplicată răspunderea față de funcționarul public, care este procedura de contestare a deciziilor sancționatorii. [60, p. 100] Atașați opiniei date, suntem de părerea că cerințele invocate de autor pot fi suplinite cu necesitatea constatării actului normativ încălcat/ignorant și legătura de cauzalitate dintre acțiunea/inacțiunea comisă și împuternicirile funcției deținute.

În literatura de specialitate se disting patru forme ale răspunderii juridice a funcționarului public: administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială, contravențională și penală.

Trecând la prevederile normative, constatăm că Legea RM cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], în baza art. 56 stabilește că „pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, administrativă ori penală după caz”. Cu certitudine că legiuitorul a ignorat funcția disjunctivă a conjuncției „sau”, astfel atribuind un sens eronat normei legale prin segregarea timpului de muncă de atribuțiile de serviciu, situație inadmisibilă din punctul nostru de vedere. Mai mult decât atât, legiuitorul a exclus condiția de vinovăție, ceea ce nu este corect, deoarece vinovăția desemnează latura subiectivă a încălcării.

Este posibilă criticii și o altă prevedere legală privind răspunderea juridică a funcționarilor publici. Prin art. 1 alin. (3), Legea RM privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], dispune: „Încălcarea codului constituie, după caz, abatere disciplinară, contravenție sau infracțiune, căreia i se aplică, respectiv, prevederile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public, ale Codului contravențional sau ale Codului penal”.

Este de reținut că încălcarea normelor de conduită constituie doar abatere disciplinară și nicidecum contravenție ori infracțiune, acestea fiind reglementate de Codul contravențional [86] și, respectiv, Codul penal [87]. Funcționarul public va fi posibil tragerii la răspundere penală ori contravențională, numai dacă faptele săvârșite de el întrunesc elementele constitutive ale unor infracțiuni ori contravenții.

Cea mai des întâlnită formă a răspunderii juridice a funcționarului public este *răspunderea administrativ-disciplinară*. Potrivit savanților M. Preda [153, p. 139], V. Dabu [40, p. 27], D. Apostol Tofan [8, p. 314-315], V. Guțuleac [57, p. 266], răspunderii date îi sunt caracteristice următoarele trăsături: este o răspundere de drept public; intervine numai în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare calificate prin normele dreptului public, în cadrul unor

raporturi de drept public; subiectul activ este un funcționar public, subiectul pasiv este autoritatea publică la care acesta este încadrat; procedurile de constatare, aplicare și contestare a sancțiunii disciplinare sunt supuse unor norme speciale; abaterile și sancțiunile disciplinare sunt prevăzute prin norme cu putere de lege sau în baza acestora, prin statute speciale.

După cum argumentează autorul A. Iorgovan, „ceea ce este specific abaterilor săvârșite de funcționarii publici, ca rezultat al cărora survine răspunderea, este faptul că ele pot interveni în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea acesteia sau prin devierea de la anumite norme care nu au o legătură directă, nemijlocită cu funcția, dar care pun sub semnul întrebării reputația funcționarului public” [83, p. 675]. În acest sens, doctrinara delimitază răspunderea funcționarului public, ca subiect special, de răspunderea persoanei fizice, ca subiect general.

Mecanismul aplicării răspunderii administrativ-disciplinare se declanșează ca rezultat al comiterii și constatării abaterii disciplinare săvârșite cu vinovăție. Cu referire la specificul abaterilor disciplinare, constatăm că abaterea disciplinară reprezintă, potrivit autoarei V. Vedinaș, „fapta săvârșită cu vinovăție de către funcționarul public, prin care acesta încalcă obligațiile ce îi revin din raportul de funcție publică sau în legătură cu aceasta și care afectează statutul său socioprofesional și moral” [181, p. 257]. Susținând opinia savantei, considerăm că întru însumarea tuturor elementelor definiției ale unei abateri disciplinare, definiția citată urmează să includă și sintagma „încalcă normele de conduită profesională”.

Sintetizând cele relatate, deducem că abaterea disciplinară poate fi comisă de un funcționar public: (a) atât în orele de serviciu, cât și în afara programului de muncă; (b) în legătură directă cu atribuțiile și împuternicirile funcției deținute, dar și în afara prerogativelor funcției. Întru determinarea și calificarea faptei comisive/omisive drept abatere disciplinară, se impune necesitatea identificării elementelor constitutive ale acesteia [64, p. 14-15].

Comparativ cu reglementările naționale, Legea României privind Statutul funcționarilor publici, nr. 188/1999 [110], oferă claritate la componenta răspunderii disciplinare: potrivit art. 77 alin. (1), definește abaterea disciplinară ca fiind „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”. Constatăm extinderea zonei de acoperire a obiectului abaterii disciplinare, anexând la îndatoririle corespunzătoare funcției publice atât normele de conduită profesională, cât și normele conduitei civice, fără a fi racordate la „timpul de serviciu”.

Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], însușește în art. 57 faptele ce constituie abateri disciplinare. Parcurgând lista, distingem că ele se referă atât la atribuțiile funcției, cât și la conduita manifestată întru exercitarea atribuțiilor. În linii generale, acestea sunt: respectarea programului de muncă; intervențiile în favoarea unor terți; refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de

serviciu; neglijența și/sau tergiversarea în mod repetat a îndeplinirii sarcinilor; acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează; încălcarea normelor de conduită; încălcarea regimului juridic al conflictului de interese și restricțiilor stabilite de lege; nerespectarea regimului juridic al informațiilor clasificate; desfășurarea în orele de muncă a unor activități cu caracter politic etc.

Un sentiment de îngrijorare majoră ne provoacă prevederile reglementate de lit. g) art. 57 din Legea nr. 158/2008 [91], potrivit căreia constituie abatere disciplinară „acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează”. Reiterăm că în doctrină [83, p. 675] am identificat opinii similare.

În ceea ce ne privește, considerăm bine-venită norma în cauză, chiar și pe fundalul anumitor factori de risc. În cadrul examinării situațiilor date, comisia de disciplină urmează să constate cu scrupulozitate vinovăția funcționarului și legătura de cauzalitate dintre fapta comisă și prestigiul autorității publice.

Cu referire la cele menționate, considerăm utile relatările cercetătorului T. Popovici, potrivit căruia standardele noi cer ca în condițiile aplicării sancțiunilor disciplinare să fie garantate principiile independenței, inamovibilității și imparțialității, asigurând o procedură echilibrată [151, p. 117].

În sensul celor relatate conchidem că nerespectarea normelor de conduită profesională constituie o dimensiune separată în cadrul răspunderii administrativ-disciplinare a funcționarului public.

Potrivit art. 58 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], pentru comiterea abaterilor disciplinare, funcționarului public îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare: avertisment; mustrare; mustrare aspră; suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an; suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani; destituirea din funcția publică.

Pentru evidența situației disciplinare a funcționarului public, considerăm utilă și necesară instituirea Cazierului disciplinar, după modelul României (art. 81 din Legea privind statutul funcționarilor publici) [110]. În acest sens, Cancelaria de Stat va deține un act (sistem informațional) ce va cuprinde sancțiunile disciplinare aplicate funcționarilor publici și care nu au fost radiate în condițiile legii [64, p. 17]. În situația dată decade necesitatea ținerii de Centrul Național Anticorupție a Cazierului privind integritatea profesională și ținere a Registrului de stat al persoanelor care au interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică de Autoritatea Națională de Integritate.

O altă formă a răspunderii juridice a funcționarului public este *răspunderea administrativ-patrimonială*, care constă în „stabilirea obligației de reparare a daunei efectiv cauzate” [177, p. 36].

Teoria și practica juridica au parcurs un drum lung și greu până la acceptarea ideii de răspundere a statului pentru daunele cauzate prin acte de putere. Astfel, în a. 1873, Consiliul de Stat Francez, adoptând celebrul „Act Blanco”, a stabilit că pentru pagubele cauzate particularilor prin faptele persoanelor care îndeplinesc anumite servicii publice nu pot fi aplicate principiile stabilite în Codul civil [198, p. 224].

Doctrinarul A. Iorgovan invocă, cu referire la funcționarii publici, că aceștia au o răspundere patrimonială fie subsidiar, fie în solidaritate cu statul, care apare ca o instituție a dreptului administrativ, nu a dreptului civil [83, p. 681].

Nu pot fi trecute cu vederea în acest sens abordările autoarei M. Orlov, potrivit căreia „răspunderea administrativ-patrimonială, pe lângă faptul că este o formă nouă de răspundere în legislația țării noastre, poartă un caracter complex și urmează a fi abordată de știința dreptului administrativ într-o manieră multiaspectuală și interdisciplinară. Aceasta ar ușura aplicarea corectă de către instanțele de contencios administrativ a răspunderii respective” [139, p. 181].

Comparativ cu reglementările cadrului legislativ românesc [110], care stipulează în mod expres condițiile angajării răspunderii civile a funcționarului public și modalitatea de reparare a pagubei, legislația națională, în special Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], nu conține prevederi clare referitoare la subiectele invocate, unele aspecte fiind regăsite în Legea contenciosului administrativ, nr. 793/2000 [88].

Unii autori (V. Vedinaș [183, p. 219], M. Orlov [139, p. 181], A. Dastic [42, p. 64]), opiniei cărora ne alăturăm, disting două forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale ale funcționarului public, și anume: pentru pagubele aduse autorității și pentru pagubele aduse particularului. Din punctul nostru de vedere, în expunerea modului de reparare a pagubelor aduse autorității, există un vid atât legislativ, cât și doctrinar la subiectul dat, astfel apare necesitatea elaborării unui mecanism independent privind stabilirea răspunderii administrativ-patrimoniale a funcționarului public. Este esențială că, în cazul apariției necesității de a recupera prejudiciul, conducătorul va avea la îndemână actul normativ, ce va include acțiuni necesare de întreprins pentru emiterea unei dispoziții/ordin de imputare legale, fără riscul anulării de instanțele de judecată.

Conform art. 53, alin. (1) al Constituției Republicii Moldova, 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 [29].

Procedura de angajare a răspunderii funcționarului public pentru paguba materială și morală produsă terțelor persoane, printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul de a soluționa o cerere, diferă radical de cea descrisă mai sus.

*De lege lata*, prin art. 20 din Legea contenciosului administrativ, nr. 793/2000 [88] a fost reglementată introducerea în proces a funcționarului public al autorității publice care a elaborat actul administrativ contestat sau care a refuzat să soluționeze cererea în cazul în care se solicită despăgubiri. Dacă acțiunea este admisă, funcționarul public poate fi obligat să plătească despăgubirile solidar cu autoritatea publică respectivă.

Răspunderea administrativ-patrimonială este relevantă numai cu condiția în care funcționarii au cauzat prin actele sau faptele lor anumite prejudicii, fie autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, fie unei persoane fizice ori juridice de drept public sau privat [57, p. 269], este o răspundere bazată pe culpă și apare, în ipoteza „manevrelor frauduloase” [83, p. 333] ale funcționarului, ce constituie expresia unei atitudini, a unei motivații de ordin psihologic, ceea ce poate fi dovedit foarte greu” [133, p. 80].

Unul dintre scopurile introducerii în cauză a funcționarului public a fost garantarea acțiunii de regres. Însă, înaintarea acțiunii de regres este mai mult o probabilitate determinată de cuvântul „poate”. „Conducătorul autorității publice *poate* înainta în instanța de drept comun o acțiune de regres (...)” [88, art. 33], dar nu este obligat. Este esențial ca înaintarea acțiunii în regres să fie o obligație a managerului, dar nu un drept ce-i oferă libertatea deciziei și posibilitatea acționării din propria voință. Pledăm motivat pentru modificarea sintagmei „poate înainta” în „**va înainta**”, întru înlăturarea factorilor coruptibili, generați de dreptul discreționar oferit conducerii autorității publice.

În contextul chemării în garanție a ierarhicului superior, funcționarul public va pleda inocent numai în condiția prezentării instanței de contencios administrativ a „comunicării în scris autorului dispoziției a dubiilor sale”, precum și informării scrise a conducătorului ierarhic superior. În lipsa acestora, funcționarul public manifestă propria voință în elaborarea actului administrativ ilegal.

În accepțiunea noastră, răspunderea administrativ-patrimonială va avea un puternic caracter preventiv pe linia respectării legalității și a eficacității activității autorităților publice numai în cazurile viabilității acesteia. Atâta timp cât aplicarea acesteia este evitată ori chiar ignorată, efectul preventiv al formei date de răspundere juridică este nul.

*Răspunderea contravențională* a funcționarului public este reacția statului la comiterea cu vinovăție a unei contravenții, prin aplicarea față de el de către organul împuternicit a unei sancțiuni prevăzute de legea contravențională, în modul și termenul prevăzute de lege, precum și obligația funcționarului public să suporte consecințele acestei sancțiuni [57, p. 269].



Funcționarul public, ca subiect special al răspunderii contravenționale, poate fi tras la răspundere numai pentru o contravenție săvârșită în legătură cu funcția deținută, atribuțiile și competențele ei.

C. contr. [86] instituie trei cazuri în care funcționarul public este pasibil de răspundere contravențională, în lipsa cărora funcționarul vinovat de săvârșirea unei contravenții răspunde conform dispozițiilor generale. Acestea sunt:

- a) folosirea intenționată a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu;
- b) depășirea vădită a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege;
- c) neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu.

*De lege lata*, contravențiile ce pot fi comise de un funcționar public în legătură cu desfășurarea activităților de serviciu își au sediul în cap. XVI C. contr. „Contravenții ce afectează activitatea autorităților publice” [86]. Normele contravenționale din capitolul menționat protejează relațiile sociale din diferite domenii ale administrației publice, „de aceea pentru examinarea laturii obiective a contravenției este necesar de a apela nu numai la legislația contravențională, ci și la alte acte normative” [58, p. 182]. Așadar, se impune necesitatea cunoașterii standardelor de conduită a funcționarului public pentru persoanele abilitate cu dreptul de a aplica sancțiuni contravenționale.

Astfel, ignorarea prohibiției privind acceptarea cadourilor, serviciilor, favorurilor [98, art. 11] poate fi calificată ca „primire de recompensă nelegitimă sau de folos material”, reglementată de art. 315 C. contr. [86]. Încălcarea regimului juridic al conflictului de interese, reglementat de Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100], poate genera răspundere contravențională prevăzută de art. 313<sup>2</sup> C. contr., „Nedeclararea conflictului de interese”, ori art. 312 C. contr. [86], „Abuzul de putere sau abuzul de serviciu”.

În sensul celor relatate, menționăm că pentru tragerea la răspundere contravențională a funcționarului public pentru încălcarea normelor de conduită este necesară identificarea actului normativ încălcat. Subliniem că Codul de conduită a funcționarului public [98] nu conține prevederi referitoare la interzicerea abuzului de poziția oficială, lipsă ce ar putea face problematică sancționarea funcționarului în temeiul art. 312 C. contr. „Abuzul de putere sau abuzul de serviciu” [86].

În concepția doctrinară și legislativă, contravențiile sunt mai puțin periculoase pentru societate decât infracțiunile, respectiv, răspunderea contravențională este mai ușoară decât cea penală.

De regulă, sancțiunea contravențională aplicabilă funcționarului public este amenda. Pentru unele contravenții, precum abuzul de putere sau abuzul de serviciu [86, art. 312] și excesul de putere sau excesul de serviciu [86, art. 313], primirea de recompensă nelegitimă sau

de folos material pot fi aplicate drept sancțiuni complementare [86, art. 315], poate surveni privarea dreptului de a deține anumite funcții sau a desfășura o anumită activitate.

Cu referire la sancțiunile aplicabile, atragem atenția asupra optării legiuitorului pentru destituirea din funcție drept sancțiune contravențională complementară, aplicată funcționarului pentru primirea (luarea) în exercițiul funcțiunii de recompensă nelegitimă sau de folos material, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii [86, art. 315 C. contr.].

Observăm o necorelare între sancțiunea prevăzută de art. 315 C. contr. [86] și dispoziția art. 23 C. contr. [86]. Astfel, pe când potrivit sancțiunii art. 315 C. contr., agentul constator dispune sancționarea cu „amendă de la 100 la 500 de unități convenționale, aplicată persoanei cu funcție de răspundere *cu destituirea din funcție* și cu privarea de dreptul de a ocupa funcții în serviciul public pe un termen de la 3 luni la un an”, art. 32 C. contr. „Sancțiunea” [86] nu prevede destituirea din funcție drept formă a sancțiunii contravenționale, ci se expune asupra privării de dreptul de a exercita o anumită funcție. În sensul celor constatate, distingem utilizarea neuniformă a termenilor juridici în situații identice.

În ce ne privește, considerăm că „destituirea din funcție” nu poate avea statut de sancțiune contravențională și este prerogativa autorității publice în care activează funcționarul. În acest sens, considerăm necesară modificarea conținutului sancțiunii contravenționale prin excluderea îmbinării „destituirea din funcție”. Or, urmând logica reglementărilor, devine indispensabilă propunerea privind completarea art. 64 „Destituirea din funcție” din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91].

Relevăm că la elaborarea și adoptarea normelor contravenționale materiale este necesar ca felurile pedepselor și limitele lor incluse în sancțiune să fie proporționale gradului de pericol social al atentatului la valorile protejate de această normă [28, p. 76].

Nu cunoaștem motivele pe care au fondat decizia legislativul, aprobând și punând în vigoare sancțiunile pentru contravențiile menționate mai sus, însă considerăm că sancțiunile complementare, precum privarea dreptului de a deține anumite funcții sau a desfășura o anumită activitate, pot fi aplicate și pentru contravențiile: Protecționism [86, art. 313<sup>1</sup>]; Nedecararea conflictului de interese [86, art. 313<sup>2</sup>]; Tăinuirea unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau neluarea măsurilor de rigoare [86, art. 314]; Neasigurarea măsurilor de protecție a funcționarului public [86, art. 314]. În susținere, invocăm legătura de cauzalitate dintre împuternicirile funcției publice deținute și delictul comis.

*Răspunderea penală* a funcționarului public, ca forma cea mai gravă a răspunderii juridice, este angajată în cazul când acesta, în exercitarea funcției ori în legătură cu atribuțiile funcției, săvârșește o infracțiune prevăzută de Codul penal.

Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201/2009 [78], obligă conducătorul autorității publice să sesizeze imediat organele de urmărire penală, în cazul în care constată că fapta săvârșită de funcționarul public poate fi considerată infracțiune.

Este de subliniat că, în luna martie 2016, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a declarat neconstituțional art. 53 lit. c) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008, care oferea autorității publice dreptul de a suspenda raportul de serviciu „în cazul recunoașterii în calitate de bănuit sau emiterii în privința acestuia a ordonanței de punere sub învinuire, până la rămânerea definitivă a hotărâri judecătorești”. Curtea a concluzionat că autoritatea poate beneficia de acest drept și în lipsa unei legături intrinseci a presupusei fapte penale comise cu funcția deținută, încălcând principiul proporționalității, fapt ce contravine art. 43 și 54 din Constituție [68].

Cele relatate mai sus, în special sintagma „lipsa unei legături intrinseci a presupusei fapte penale comise cu funcția deținută”, demonstrează suplimentar necesitatea înaintării propunerilor de *lege ferenda* privind revederea art. 56 din Legea nr. 158/2008 [91], potrivit căruia funcționarul public poate fi tras la răspundere juridică pentru faptele săvârșite „în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției”. Atât contravențiile, cât și infracțiunile săvârșite de funcționarul public în afara timpului serviciului și care nu au nicio legătură cu atribuțiile și competențele funcției nu sunt supuse regimului juridic al răspunderii contravenționale și, evident, penale a funcționarului public.

În contextul temei prezentului studiu, merită a fi delimitate infracțiunile de corupție și cele conexe de alte infracțiuni ce pot fi săvârșite de funcționarul public, precum: traficul de ființe umane – art. 165 alin. (2) lit. e) CP [87], munca forțată – art. 168 alin. (2) lit. d) CP [87], neglijența în serviciu – art. 329 CP [87], falsul în acte publice – art. 332 CP [87] etc.

Codul penal în noua sa variantă și-a racordat conținutul la prevederile Convenției ONU împotriva corupției [32], datorită cărui fapt include infracțiunile de corupție comise de funcționarii publici în cap. XV CP „Infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică” [807. Caracterul prejudiciabil al acestor infracțiuni este determinat de cauzarea prejudiciului considerabil imaginii autorităților publice și influențarea activității normale a acestora.

Cu referire la *subiectul special* al infracțiunilor contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, acestea sunt persoanele care exercită anumite funcții în organele statale. Infracțiunile săvârșite de persoanele publice sunt bine camuflate, din care cauză numai o parte neînsemnată a acestor infracțiuni sunt descoperite [113, p. 380-381].

*Obiectul generic* al acestor infracțiuni îl constituie totalitatea relațiilor sociale ce asigură formarea și funcționarea normală a aparatului organelor administrației publice [113, p. 381].

Autoritatea, onestitatea, integritatea funcționarilor publici nu reprezintă o relație socială, ci este o componentă a activității corecte a autorității publice [15, p. 623]. Ignorarea grosolană a acestor calificative poate degenera într-o infracțiune.

*Latura obiectivă* se manifestă prin acțiuni sau inacțiuni săvârșite în detrimentul intereselor de serviciu, sin cauza abuzului de situația de serviciu [113, p. 381], și se caracterizează prin prisma a două semne: a) infracțiunile se comit prin folosirea îndatoririlor de serviciu; b) aceste infracțiuni sunt comise contrar intereselor de serviciu [15, p. 615].

În cadrul identificării caracteristicilor laturii obiective, se va ține cont că folosirea situației de serviciu presupune nu doar folosirea împuternicirilor funcției, ci și a autorităților și posibilităților apărute în legătură cu ocuparea acestui post [15, p. 621]. În acest sens, funcționarul poate comite inacțiuni și în afara orelor de serviciu, cum ar fi divulgarea de informații, utilizarea resurselor autorității sau instituției publice, dar profitând de atribuțiile ori avantajele postului.

*Latura subiectivă* este caracterizată prin vinovăție intenționată (intenție directă sau indirectă). Funcționarul public conștientizează că cele comise de el au caracter prejudiciabil și prevede posibilitatea survenirii urmărilor. Excepție din grupa dată este infracțiunea de „neglijența în serviciu”.

Așadar, pentru acțiunile de solicitare sau acceptare a cadourilor, serviciilor, favorurilor, de invitații sau orice alt avantaj, destinate personal funcționarului public sau familiei sale, poate surveni răspunderea penală pentru *corupere pasivă* (art. 324 CP) [87].

Ar fi o greșeală să considerăm pretinderea în varianta ei clasică, în cadrul căreia funcționarul public, deschis și explicit, cere sau pretinde. Cuvintele, gesturile, semnele, scrisorile ori alte mijloace de comportare, înțelese ca atare de cel cui îi sunt adresate, de asemenea sunt catalogate de Plenul Curții Supreme de Justiție drept pretindere [80].

Infracțiunea calificată ca *abuz de putere sau abuz de serviciu* (art. 327 CP) [87] poate fi săvârșită prin acțiune sau inacțiune și presupune că fapta formal se încadrează în limitele drepturilor, împuternicirilor și obligațiilor funcționarului public [113, p. 392]. Formele abuzului de putere sau abuzului de serviciu pot fi: folosirea în scopuri personale a mijloacelor de transport ale autorității publice, irosirea nejustificată a bunurilor materiale, vinderea de informații, acces neautorizat la sistemul informațional, înșelarea organelor de control, tănuirea conflictului de interese etc.

Un singur episod de abuz de serviciu poate cauza un prejudiciu mult mai mare decât comiterea câtorva infracțiuni de corupție mai puțin grave [15, p. 622]. Componenta infracțiunii este una materială, prin aceasta ea diferă de contravenția administrativă.

*Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu* (art. 328 CP) [87] obține calificarea de infracțiune, dacă funcționarul prin acțiunile sale a depășit în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate, prin ce a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice.

Pentru stabilirea faptului depășirii atribuțiilor de serviciu este necesar de a stabili atribuțiile și împuternicirile funcționarului public suspectat. Reiterăm importanța conținutului Fișei postului. Dacă însă drepturile și împuternicirile nu sunt reglementate sau fiind reglementate, nu i-au fost aduse la cunoștință, atunci acțiunile funcționarului exclud excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu [113, p. 395], acesta involuntar fiind plasat într-o zonă de frontieră între acțiunile permise și interzise. Componenta infracțiunii este una materială prin ce și diferă de contravenția administrativă.

La baza infracțiunii putem plasa încălcarea principiilor legalității, loialității, integrității, priorității interesului public, principii ce guvernează conduita etică a funcționarului public.

*Neglijența în serviciu* (art. 329 CP) [87] este o infracțiune caracterizată prin neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu ca rezultat al unei atitudini neglijente sau neconștiincioase față de ele, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice.

Neglijența în serviciu constituie totodată o încălcare gravă a principiului profesionalismului, ce include așa caracteristici precum responsabilitatea, competența, eficiența, promptitudinea și corectitudinea.

Multiple dispute a generat încriminarea *îmbogățirii ilicite*, infracțiune prevăzută de art. 330<sup>2</sup> CP [87], dar și legalizarea *confiscării extinse* ca măsură de siguranță stabilită de art. 106<sup>1</sup> CP [87], coexistența ambelor fiind declarată constituțională.

În prezent, mai multe state tratează îmbogățirea ilicită ca o infracțiune, care poate fi regăsită în legislația României, Franței, Lituaniei, Ucrainei. Infracțiunea de „avere nejustificată”, cum este denumită în unele state, constituie un instrument legal de luptă împotriva actelor de corupție comise de persoanele care dețin puterea [66]. Aici am putea sublinia că actele de corupție comise de un funcționar public își au sorginea în încălcarea standardelor de conduită etică puse în fața sa.

Primul semn de îngrijorare ar trebui să apară îndată ce stilul de viață al funcționarului nu corespunde veniturilor familiei acestuia. În acest sens, este importantă implementarea procedurii de monitorizare a stilului de viață pentru anumite categorii de funcționari publici cu statut special, efectuate de subdiviziunile de securitate internă a CNA și MAI.

Cu referire la componența de infracțiune „*Îmbogățire ilicită*” (art. 330<sup>2</sup> CP) [87], stabilim că este pasibil de răspundere penală funcționarul public care deține personal sau prin intermediul unor terți bunuri, a căror valoare *depășește substanțial mijloacele dobândite*, și s-a constatat în baza probelor că acestea nu puteau fi obținute licit.

Potrivit constatărilor Curții Constituționale, norma art. 320<sup>2</sup> din CP „nu cere funcționarului public să „explice rezonabil” averea sa în raport cu veniturile sale”. Nu doar discrepanța dintre valoarea averii și mijloacele dobândite legal duce la condamnarea funcționarului public. Suplimentar, sunt necesare dovezi, prezentate în modul stabilit de lege de către autoritățile statului, care urmează să demonstreze caracterul ilicit al averii [66]. În această ipoteză, persoanei condamnate îi revine sarcina probei privind caracterul licit al averii dobândite. Examinând componența de infracțiune, Curtea totuși constată „unele neclarități în textul acesteia, care pot crea deficiențe în aplicare” și care „urmează a fi înlăturate de către legislativ” [66].

Una dintre deficiențe, în viziunea noastră, constă în ambiguitatea sintagmei „depășire substanțială a mijloacelor dobândite”, din motiv că în CP nu regăsim precizări ori un echivalent numeric al acestui termen. Având în vedere că îmbogățirea ilicită poate fi identificată și ca rezultat al verificării Declarației de avere și interese personale, precizăm că noțiunea de „diferență vădită” reglementată de Legea privind declararea averii și intereselor personale, nr. 133/2016 [100] include „o diferență ce depășește 20 de salarii medii lunare pe economie dintre averea dobândită și veniturile obținute”.

În sensul celor relatate, putem concluziona că tergiversarea din partea legislativului a înlăturării neclarității din textul art. 320<sup>2</sup> CP poate genera încălcări grave ale drepturilor fundamentale ale omului.

## **2.2. Abordări teoretice privind morala, etica și deontologia**

Termenii *etică* și *morală* debutează cu anumite similitudini și provin din două culturi diferite, dar învecinate – greacă și latină, care, în devenirea lor istorică, s-au aflat într-un proces de continuă influență. Posibil că anume asemănările din trecut domină perceperea acestor termeni drept identici.

În opinia autorului A. Sandu [164, p. 9], *morală* desemnează un ansamblu de reguli cărora indivizii trebuie să se conformeze în calitate de membri ai societății.

Pe aceeași linie de idei, un alt exponent al doctrinei românești definește morala ca fiind un ansamblu de norme de reglementare a comportamentului, fondate pe valorile de bine/rău, moral/imoral, cinste, corectitudine, sinceritate, responsabilitate, împărtășite pe larg în cadrul unei colectivități, norme caracterizate printr-un grad înalt de interiorizate și impuse atât de către

propria conștiință (conștiința morală), cât și de presiunea atitudinilor celorlalți (opinia publică) [174, p. 15].

Dintr-un alt punct de vedere, expus de filosoful român C. Leonardescu, morala este știința conduitei omenești. Savantul susține că un fapt numai atunci se poate califica din punct de vedere al moralității, când corespunde unui scop oarecare. Ceea ce face să apreciem o acțiune – fie bună sau rea – este scopul acesteia [111, p. 53-58].

Potrivit dr. în științe psihologice C. Cozma, morala este o teorie științifică și totodată o artă de dirijare și îndrumare a conduitei; ea înseamnă și efort de conformare la norme, dar și îndemn de a le urma [37, p. 8-9].

În sensul celor relatate, deducem că morala, grație învățăturilor sale, este privită atât ca o știință, cât și ca un șir de reguli, ba chiar și ca o artă, un efort, un îndemn etc.

A fi moral în accepțiunea uzuală înseamnă a fi cinstit, corect, bun, educat, sincer, responsabil etc. Însă, ilustrul filosof german Immanuel Kant, consacrat studierii moralei și eticii, afirmă că a fi moral înseamnă a-ți face datoria dictată de conștiință. „Să nu minți”, „să nu furi”, „să nu ucizi” sunt reguli morale ce nu pot fi încălcate sub nici un pretext, și aceasta din motive de conștiință, nu din rațiuni de constrângere exterioară ori din cauza consecințelor pe care le-ar produce. Filosoful a dedus că originea legilor morale este exclusiv în rațiunea ființei umane. Ceea ce este moral nu poate fi ceea ce este determinat de plăceri, dorințe, care țin de natura pasională a omului, ci doar de conștiința sa de ființă rațională, înrudită cu Divinitatea [118, p. 10].

Pornind de la principiul „abținerea de la delictе nu din frică, ci din simțul datoriei”, enunțat de filosoful grec Democrit din Abdera [37, p. 93], menționăm că a fi moral, după noi, înseamnă a conștientiza trebuința și nu obligația de a proceda într-un anumit mod.

Cu o mare încredere în om, Kant insistă asupra necesității ca omul să facă efortul de a se depăși pe sine ca individualitate și de a-și afirma tăria de voință, de a-și depăși simțurile și înclinațiile egoiste, dat fiind că dispune de privilegiul rațiunii [3, p. 15].

Așadar, pentru a fi moral este necesar de a depune efort, de a-ți stăpâni emoțiile și sentimentele, de a manifesta respect și corectitudine în tot ceea ce faci, care se vor materializa numai datorită conștientizării că anume așa e bine, atunci când este dezvoltat și obținut un alt simț – simțul responsabilității morale față de conduita proprie. Mai mult decât atât, responsabilitatea morală a individului pornește de la sintagma „se cuvine/trebuie”, dar nu de la „sunt obligat”. Reiterăm că responsabilitatea morală și responsabilitatea juridică formează întregul cu denumirea „responsabilitatea funcționarului public”.

Valorile morale influențează comportamentul persoanei. Potrivit reprezentantului doctrinei filosofice naționale V. Capcelea, morala caracterizează omul din punctul de vedere al capacității lui de a trăi în societate [16, p. 14]. Susținem, atașați opiniei date, că modul de a se

manifesta în societate, în viața publică și în viața privată derivă din valorile morale ale persoanei. Aceeași afirmație este aplicabilă și funcționarilor publici – valorile morale stau la baza conduitei profesionale a acestora.

În afara normelor de conviețuire, morala mai cuprinde și relațiile morale dintre oameni, care materializează aceste norme în conduită și în raporturile lor reciproce, apreciindu-le în lumina unui sistem de valori (ideal etic), exprimat în judecăți și în sentimente morale [27, p. 12].

Savanții propun clasificarea normelor morale în:

a) *generale* sau *universale* – norme prezente în toate sau în majoritatea comunităților umane, pe perioade îndelungate de timp, și care influențează întreaga gamă de activități și relații umane (cinstea, demnitatea, onestitatea, curajul, loialitatea, generozitatea etc.);

b) *particulare* – adresate unei comunități umane concrete și având o anumită variație în timp și spațiu, influențând relații sau activități umane particulare (normele vieții de familie, normele morale specifice unor activități profesionale etc.);

c) *speciale* – manifestate în cadrul unor grupuri restrânse și uneori la ocazii speciale (norme de protocol, reguli de etichetă, codul manierelor elegante etc.) [81, p.12-13].

Observăm așadar că normele morale sunt clasificate asemănător clasificării statutului administrativ-juridic al funcționarului public, subiect la care ne-am expus în paragraful anterior. Astfel, deducem că clasificarea normelor morale a constituit temeiul clasificării statutului administrativ al funcționarului public în: general, special, particular.

Pe această linie de idei, înaintăm propriul punct de vedere, potrivit căruia „normele morale individuale” de asemenea formează o clasă a normelor morale. Considerăm că anume normele morale individuale constituie temelia comunicării interpersonale și își au sorginea în primele trei clase menționate de autori. În cazul dat ne referim la normele *tête-à-tête*. Astfel ies în evidență normele manifestate în cadrul relațiilor funcționarul public versus beneficiarul de servicii publice.

Realizăm că este cu neputință de a forma o listă exhaustivă a normelor morale, dar merită atenție din plin. Atitudinea individului față de protecția mediului, față de bunurile mobile și imobile, fie private ori publice etc., în viziunea noastră, constituie o parte esențială a comportamentului uman, unele dintre aceste atitudini regăsite apoi în codurile de conduită a funcționarului public.

Spre deosebire de drept, care asigură respectarea normelor juridice prin forța de constrângere a statului, morala asigură respectarea normelor conviețuirii umane, de obicei nescrise, prin forța educației, a tradițiilor, a opiniei publice. Atunci când morala privește lăuntricul individului, de care este condiționată exterioritatea lui, dreptul face referiri la exterioritatea individului, din perspectiva căreia are în vedere lăuntricul acestuia [122, p. 85].



Charles Luis Montesquieu, una dintre cele mai complexe și importante figuri ale iluminismului francez, atribuia o importanță majoră posibilității de a face tot „ce nu interzice legea” [169, p. 295]. Dar cum rămâne cu normele morale, ne întrebăm noi?

Generalizând, alăturat opiniei doctinarilor [27, p.14], considerăm că morala poate fi caracterizată prin următoarele elemente:

- este un fenomen social, o formă a conștiinței sociale;
- cuprinde ansamblul normelor ce reglementează comportamentul oamenilor în societate, atât la nivel individual, cât și în relațiile cu diferite grupuri sau instituții;
- norma morală nu poate fi impusă prin constrângere statală, ci prin educație, tradiții, opinie publică;
- morala cuprinde și aprecierea faptelor prin raportarea la un sistem de valori recunoscut în societate;
- morala ține și de atitudinea oamenilor față de fenomenele existente în societate.

În pofida faptului că în vorbirea curentă termenii „etică” și „morală” sunt utilizate ca sinonime și sunt înlocuite reciproc, „cuvântul *etică* sugerează un ansamblu de standarde în raport cu care un grup sau o comunitate umană decide să-și regleze comportamentul, pentru a deosebi ce este bine sau acceptabil în urmărirea scopurilor lor” [117, p. 5]. Dacă totuși vrem să înțelegem sensul exact în care sunt folosiți termenii „morală” și „etică”, doar contextul ne va da indiciul că este vorba despre fenomenul morală sau de știința despre morală [27, p. 14].

*Etica*, în sens clasic, este știința ethosului – știința axată pe cercetarea unui fenomen deosebit de complex și semnificativ pentru existența umană: morala [37, p. 6]. Omul trebuie să promoveze anumite scopuri bune, iar etica ne învață cum să facem acest lucru [118, p.6].

Savanții consideră *etica* o disciplină filosofică ce studiază distincția dintre bine și rău, cinstit și necinstit și evaluarea consecințelor morale ale acțiunilor umane [37, p. 12], ceea ce nu înseamnă doar imperativul, ci deopotrivă voință, aspirație, ceea ce dorește omul să fie [36, p. 14].

A avea un comportament etic înseamnă a săvârși mereu fapte morale. Norma morală reprezintă un instrument de constrângere morală, de protejare: un model prescriptiv acceptat și recunoscut de membrii societății; un standard, etalon de comportament social. [112, p. 9]

Etica încearcă să dea răspuns la întrebarea: *Cum trebuie să acționeze individul în raport cu sine însuși, cu semenii săi și cu lumea din jur?* [174, p. 24]. Modelând întrebarea la subiectul studiului dat, aceasta ar fi formulată astfel: *Cum trebuie să acționeze funcționarul public în raport cu sine însuși, cu colegii săi, cu autoritatea publică în care își desfășoară activitatea și cu persoanele beneficiare de servicii publice?*

În accepțiunea autoarei L. Marian, etica profesională este utilizată, de cele mai multe ori, pentru desemnarea unui cod moral al persoanelor ce aparțin unei profesii anume și este

determinată de particularitățile specifice ale unei profesii, de interese corporative, de cultura profesională etc. [117, p. 10]. După cum vom demonstra în paragraful următor, anume etica profesională în comun cu conduita profesională formează deontologia funcționarului public.

Potrivit prof. univ., dr. în științe psihologice C. Cozma, funcția normativă a eticii se realizează prin prescrierea și recomandarea de reguli și principii, dar mai mult prin anticiparea/proiecția unor modele de urmat [37, p. 15]. Cel mai elocvent exemplu sunt codurile de etică și conduită profesională ori codurile deontologice.

În ultima perioadă însă, funcțiile eticii nu se limitează la prescrierea normelor de urmat, accentele sunt direcționate și asupra unei etici a convingerii și a responsabilității, „ce pune în joc mobiluri utilitare, puncte de vedere, rezultând calculul consecințelor și interpretarea nevoilor omenești” [37, p. 103]. Dezideratele de comportament în sectorul public vor fi realizate datorită existenței mecanismelor de educare, promovare, monitorizare și control al conformării, studierii necesității și revizuirii conținutului lor etc., toate împreună formând politica de etică a autorității.

În afara conceptelor de morală și etica, în limbajul de specialitate îl întâlnim și pe cel de *deontologie*. Cuvântul provine de la grecescul *deon*, *deontos*, care semnifică „datorie”, „obligație”. Cuvântul deontologie desemnează reguli, datorii, obligații, ceea ce trebuie de făcut, în acest sens deontologia este teoria îndatoririlor, deci a obligațiilor conștientizate, interiorizate, asumate, în temeiul cărora omul are a se manifesta [37, p. 9].

Datorăm acest termen ilustrului filosof și jurist englez Jeremy Bentham (1748–1832), care a atribui eticii principiul utilitarismului, introducând astfel un concept inedit – deontologia, ca învățătură despre corectitudine și datorie. Celebra lucrare „Deontologia sau știința moralei” [192] este dedicată întrebării principale a utilitarismului: ce trebuie să faci pentru a obține apogeul fericirii pentru un număr maxim de persoane? Deontologia, consideră autorul, conduce la îmbunătățirea morală și diminuarea numărului de diferite sancțiuni. Sarcina deontologiei, după Bentham, constă în a oferi motivelor sociale toată puterea motivelor personale, a convinge că interesele private și datoriile față de societate sunt similare.

Reținem că filosoful nu a înlocuit cuvântul *etică* cu cuvântul *deontologie*, ci a optat pentru funcția de utilitate a eticii, manifestată prin corectitudinea și îndatoririle individului. Pentru funcționarul public contemporan, funcția de utilitate se transformă în slujirea în interesul cetățeanului, societății și statului, în eficiența și eficacitatea serviciilor publice prestate, profesionalism, imparțialitate, loialitate, în corectitudinea acțiunilor și deciziilor etc. Îndatoririle față de binele societății derivă din îndatoririle de serviciu ale funcționarului public, care sunt un element vital al statutului administrativ-juridic al funcționarului public.

După cum susținea clasicul filosofiei moralei A. Schopenhauer, datoria „este deci un act a cărei simplă omisiune din partea mea îi cauzează altuia o daună, adică îi face o injustiție” [165,

p. 114].

Din alt punct de vedere, considerăm esențială funcția utilității actelor normative ce reglementează statutul funcționarului public, a normelor de conduită a funcționarilor publici, prin contribuția actului normativ la binele publicului.

De asemenea, suntem de părerea că echilibrul intereselor pentru care opta Bentham a fost transformat în *principiul supremației interesului public*, principiu ce ghidează conduita funcționarului public contemporan și monitorizează regimul juridic al conflictului de interese în sectorul public.

Deontologia lui Bentham a constituit un moment crucial, care a impus noi aptitudini conceptuale în înțelegerea naturii moral-juridice a vieții, specifice pentru societățile contemporane, în elaborarea bazei metodologice, în studierea conduitei profesionale specifice unui grup anume, în formarea unui sistem de norme deontologic-juridice atât în sectorul privat, cât și în sectorul public [23, p. 17].

În contextul celor relatate supra, considerăm că, fiind racordată la funcția publică, deontologia promovată de filosof ar constitui știința despre corectitudinea îndeplinirii îndatoririlor față de societate, față de stat. Bentham menționa că deontologia ca știință presupune o totalitate de cunoștințe despre faptul cum trebuie să procedezi în orice situație, iar ca artă este ceea ce trebuie de făcut [192, p. 21].

Diferența dintre etica personală și deontologie, în opinia cercetătorilor francezi, poate fi expusă într-o singură frază: dacă prima constă în șirul de valori însuflate persoanei prin educația familială, instruire, inclusiv cea religioasă – valori în care crede persoana, atunci a doua, deontologia, constă dintr-un număr de reguli bazate pe valorile serviciului public, ce reglementează o profesie și ghidează comportamentul celor care o exercită [208].

Una din ideile acceptate de specialiști este aceea că deontologia se naște la interferența dintre practicile etice ale unei comunități și exigențele impuse de manifestarea profesionalismului într-un anumit domeniu. [48, p. 43]

În accepțiunea autoarei Lungu V., deontologia reprezintă un ansamblu de reguli comportamentale după care se ghidează o organizație, instituție, profesie sau o parte a acesteia, instanță de elaborare și aplicare a acestor reguli fiind organizațiile profesionale. [112, p. 8]

Astăzi, prin *deontologie* se înțelege ansamblul de reguli care precizează normele de conduită și obligațiile etice ale unei profesii, precum și doctrina despre aceasta. Aceste reguli au în vedere conduita celor care exercită o anumită profesiune, atât în raporturile dintre ei, cât și în raportul cu clienții sau cu publicul, opinează exponentul doctrinei românești L. Coman-Kund. În accepțiunea savantului, obiectul deontologiei este format din regulile stabilite de profesiune pentru a asigura moralitatea membrilor săi, precum și obligațiile morale generale care pot afecta

imaginea profesiei. Normele juridice, menite să asigure ordinea publică, fiind de aplicabilitate generală, exced sfera profesiilor, motiv pentru care nu pot face obiectul vreunei deontologii [27, p. 11-12].

Doctrinarul E. Albu [3, p. 10], susținut de colegi [35, p. 7; 159, p. 32-33] în opinia sa, consideră că deontologia s-a conturat ca fiind doctrina, știința și teoria datoriilor morale, dar și legale, specifice exercitării oricărei profesii. Autorul menționează că prin specificul obiectului său de cercetare, deontologia se află la granița dintre drept și morală, fiind astfel o știință interdisciplinară, având ca obiect de studiu ansamblul normelor care conturează un anumit tip de comportament profesional, dar și privat. Unele din aceste norme sunt consacrate juridicește, respectarea lor putând fi impusă prin intervenția forței de coerciție a organelor statului, pe când altele pot fi sancționate doar de oprobriul opiniei publice, înscriindu-se în categoria normelor etice [2, p. 10].

Deontologia poate fi definită ca ansamblul normelor ce conturează un anumit tip de comportament profesional, consideră V. Vedinaș. Savanta menționează că expresia „deontologie profesională”, pe care o mai regăsim uneori utilizată, „are conotații pleonastice”. Ar fi incorect să ne referim la *Codul deontologic al profesiei de polițist*, într-o formulare corectă trebuie să utilizăm îmbinarea *Codul deontologic al polițistului*. Vom regăsi o deontologie a medicului, a jurnalistului, a arhitectului și, plecând de la normele consacrate, un specific al deontologiei funcționarului public [179, p. 122].

După cum menționează C. Cozma, liniile majore ale deontologiei țin de conformarea comportamentului profesional la reguli și principii morale – „principiul datoriei de a munci”, „principiul lucrului bine făcut”, „principiul respectului pentru om și pentru lucruri”, „principiul respectului pentru valoare și pentru lege” [37, p. 139]. Am putea cu certitudine raporta aceste principii la următoarele principii ce ghidează conduita funcționarului public: principiul profesionalismului, al imparțialității, al legalității, responsabilității.

În accepțiunea cercetătoarei T. Ciobanu, „morală reprezintă nu ceea ce este, ci mai degrabă ceea ce trebuie să fie și prin aceasta ea se apropie mai mult de deontologie” [23, p. 12]. Aici ne permitem să polemizăm. Considerăm că morală, ca generator al conduitei umane, poate fi raportată atât la prezent, cât și la viitor, deoarece face referire mai întâi la interiorul nevăzut al individului și mai apoi la exteriorizarea acesteia prin manifestări comportamentale. Anume grație valorificării resurselor invizibile, exteriorizate ulterior prin comportament, relații, aspirații, atitudini, cuvinte etc. conchidem asupra integrității morale a persoanei – calificativ vital pentru un funcționar public. Iată la această etapă constatăm introducerea moralei în deontologie.

Este cert că principalul izvor al normelor deontologice sunt actele administrativ-juridice cu referire la cadrul normativ al exercitării profesiilor, ce poartă marca particularităților fiecărei

autorități publice, care vin în detalierea și aplicarea legii.

### 2.3. Coordonatele deontologice ale statutului juridic al funcționarului public

Pe parcursul dezvoltării istorice a societății, apariția unor noi profesii a demonstrat necesitatea de a raporta conduita și activitatea unor grupuri profesionale normelor specifice profesiei. Dar *constituie oare funcționarii publici o profesiune?* se străduiește să obțină răspuns Liviu Coman-Kund [276, p. 40-42]. *Se poate vorbi despre o deontologie a funcționarilor publici?* ne punem și noi întrebarea alăturat savantului.

Din enumerarea orientativă a grupurilor de funcționari publici menționați în anexa nr. 1 a Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], observăm o diversitate de specializări, grație cărora este asigurată activitatea autorităților și instituțiilor publice, care la rândul său formează grupuri profesionale. Așa sunt, de exemplu, funcționarii publici din administrația publică centrală și separat funcționarii din administrația locală, organele Serviciului Fiscal de Stat, Agenției pentru Intervenții și Plăți în Agricultură, funcționarii publici din cadrul secretariatului Consiliului Superior al Magistraturii, aparatul Consiliului Național de Acreditare și Atestare, secretariatului Curții Constituționale, Centrului pentru Protecția Drepturilor Omului etc. [128, p. 22]

În atare circumstanțe, conform unor opinii, „nu se poate vorbi despre o deontologie a funcționarilor publici în general, dar s-ar putea vorbi despre deontologii ale diverselor categorii de funcționari publici, care constituie grupuri profesionale, grupuri care pot fi invocate sub denumirea de *corpuri de funcționari*” [27, p. 47].

În accepțiunea autoarei Crăciun C., aria de obligații concrete ale funcționarilor publici, stabilite prin documente legislative, care presupun o pregătire specială de domeniu, dar și pregătirea funcționarilor publici organizată în instituții speciale de învățământ, ne permit să concluzionăm că funcționarii publici constituie o profesiune. [38 p. 64]

Din punctul nostru de vedere, am putea considera funcția publică o profesiune, dacă prin această sintagmă înțelegem „corpurile” formate din funcționarii de carieră din administrația publică, alcătuite din subgrupe pe criteriul specializării. Funcția publică, spre deosebire de arhitectură, medicină, pedagogie, jurnalism, este o profesiune eterogena, însă accesul în funcție, avansarea etc. se fac după reguli prestabilite de statutul funcției publice. [128, p. 22].

Atitudinea părtinitoare față de conceptul de profesionalizare a funcției publice, atribuirea calificativului de profesie, meserie, deja ne favorizează în necesitatea dezbaterilor pe marginea coordonatelor deontologice în exercitarea funcției publice.

Analiza literaturii științifice ne-a permis să identificăm o gamă de tendințe: atunci când savanții din Republica Franceză evocă cu prisosință despre *deontologia funcțiilor publice*, o bună

parte din doctrinarii din România își orientează opiniile spre conceptul de *deontologie a funcției publice*, *deontologie a funcționarului public* sau *deontologie în funcția publică*. Nu poate fi ignorat nici punctul de vedere privind *deontologia serviciului public*, expus în literatura de specialitate din Federația Rusă [231].

Considerăm că, întru identificarea coordonatelor deontologice ale funcționarului public, este necesar de a distinge elementele deontologice ale funcției publice. În acest scop vom recurge la definițiile deontologiei funcției publice și a deontologiei funcționarului public preluate din doctrină, care, cu regret, nu impresionează numeric. Suntem de părerea că, în situația în care doctrina administrativă reglementează statutul funcției publice și, separat, statutul funcționarului public, vom distinge o deontologie a funcției publice și, evident, o deontologie a funcționarului public.

Potrivit savantului E. Albu, pentru a vorbi despre o deontologie a funcției publice, este necesar de a preciza că prin funcție publică înțelegem o profesie, o activitate exercitată în legătură cu treburile statului, în baza unei investiții obținute prin numiri, alegeri, desemnare etc., a cărei statut este stabilit de stat prin organele sale competente. În acest sens, putem vorbi despre o deontologie a funcționarului public, dar peste toate acestea se poate vorbi și de o deontologie a funcției publice, în general, care include un șir de principii și norme care rămân general valabile [3, p. 29].

Exponentul doctrinei românești, Ion Mocioi, consideră că deontologia funcției publice este un „ansamblu de reguli de conduită a funcționarilor publici, pentru a funcționa în administrația publică, în cadrul unui post al activității specifice, folosindu-și cu responsabilitate, pregătirea, calitățile și aptitudinile individuale, pentru aplicarea legilor în mod corect, în interesul cetățeanului și al progresului țării” [179, p. 125].

În literatura de specialitate, deontologia funcției publice este caracterizată prin următoarele însușiri:

- constituie o simbioză a dreptului cu morala, punând în evidență în mod special relațiile privilegiate ale dreptului cu morala;
- normele deontologice menționate sunt aferente funcției publice exercitate ca element intrinsec serviciului public;
- acceptarea acestor norme cu caracter general și impersonal de către societate, fapt ce permite o abordare obiectivă deontologiei funcției publice;
- deontologia funcției publice ține de caracterul istoric al evoluției sociale a dreptului și moralei;
- scopul deontologiei este circumstanțiat serviciului public, având un caracter nu numai teoretic, ci și unul practic foarte bine determinat [3, p. 31-32].

Împărtășind opinia savantului, considerăm necesară evidențierea anumitor detalii, autorul relatează cu mare precizie că normele deontologice sunt aferente unei funcții publice deja în exercițiu, adică funcționarului public.

Menirea deontologiei funcției publice rezidă în satisfacerea nevoilor generale ale cetățenilor, relatează reprezentantul doctrinei românești I. Ivanoff, marcând că cuvântul „eficient” acoperă valențele scopului urmărit [84, p. 79], opinie cu care ne permitem să polemizăm.

Învederăm că eficiența și eficacitatea sunt părți indispensabile ale unei bune guvernări, componentă a căreia este și integritatea, alimentată din plin de latura deontologică. Însă, suntem conștienți că acel ansamblu al atribuțiilor și împuternicirilor stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică, prin care este definită o funcție publică, devine realizabil numai în cazul investirii în ea a unei persoane fizice, numite *funcționar public*. Funcția publică propriu-zisă își menține existența și în lipsa unei persoane care ar deține-o, de aceea este necesară o deontologie a funcției, care pune temelia deontologiei funcționarului public [128, p. 23].

Odată cu numirea în funcție și depunerea jurământului, persoana devine deținătoare a statutului de funcționar public, în acest mod, asumându-și responsabilitatea de executare deontologică a funcției publice, care, în viziunea savantului E. Albu, formează acea situație în care funcționarul public își îndeplinește atribuțiile legale și sarcinile de serviciu în spiritul respectării datoriei și satisfacerii drepturilor și intereselor legitime ale particularilor în calitatea lor de beneficiari ai serviciilor publice [3, p. 90].

Cu referire la deontologia funcționarului public, V. Vedinaș [179, p. 128], susținută de alți reprezentanți ai doctrinei românești [159, p. 39], menționează că aceasta poate fi definită ca „reprezentând totalitatea normelor care guvernează comportamentul profesional și privat al funcționarului public, în virtutea statutului de detentor al autorității publice”.

Un alt exponent al doctrinei românești, dr. I. Ivanoff, distinge deontologia funcționarului public ca un ansamblu al normelor juridice și morale aferente funcției publice, statuate obiectiv, la un moment dat, de către legiuitor, care conturează comportamentul profesional și cel privat al funcționarului public, ca expresie a celui investit cu autoritate publică în scopul eficientizării serviciului public [84, p. 78].

În accepțiunea savantului E. Albu, deontologia funcționarilor publici din sfera activității executiv-administrative este „ansamblul atribuțiilor, obligațiilor morale și juridice ale funcționarilor publici necesare pentru îndeplinirea misiunilor ce incumbă acestora, considerate ca îndatoriri în slujba societății, în scopul înfăptuirii raționale, eficiente, operative și legale a

sarcinilor administrației publice și a satisfacerii drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice” [3, p. 30].

Comparativ cu deontologia funcției publice, în actualele definiții constatăm deja trimiteri atât la conduita profesională, cât și la cea privată a funcționarului public. În opinia dr. I. Ivanoff, „dacă comportamentul public este firesc a fi susținut, deoarece este esențial pentru serviciul public respectiv, comportamentul privat excede primului enunț, însă dă contur întregului comportament, fapt pentru care am susținut și vom susține includerea în condițiile de acces la o funcție publică a unei condiții ce ține de recunoașterea prestigiului unei persoane” [84, p. 79].

Se știe că viața privată a funcționarului public este plasată în vizorul publicului și este apreciată de acesta la un loc cu funcția deținută și prerogativele acesteia. Totodată, problematica criteriilor morale ale funcționarului public, aplicate în afara serviciului și cu privire la viața privată, este una destul de sensibilă. Cu referire la acest subiect, autorul G. Breban scria că administrația nu ar trebui să treacă frontiera vieții private; după ce a finalizat ziua de muncă, ieșind din biroul de serviciu, funcționarul, în principiu, este liber să facă ce dorește, desigur, toate în limitele legii. Dar se crede că unele acțiuni și declarații pot aduce atingere imaginii autorității publice, că comportamentul imoral și, în special, comportamentul obraznic poate afecta prestigiul autorității și reputația funcționarului [214, p. 329-330].

Suntem de acord cu autorul și considerăm că comportamentul din viața privată a funcționarului public poate fi luat în discuție numai dacă aduce prejudicii de imagine funcției publice și evident autorității în care își desfășoară activitatea. Mai mult, *de lege lata*, funcționarul public poate încasa o sancțiune disciplinară pentru comiterea acțiunilor ce au adus atingere prestigiul autorității publice în care activează.

Dreptul la viața privată, reglementat de art. 28 din Constituție [29], este inclus în lista drepturilor protejate de legea supremă. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale explică totuși limitele în care amestecul poate avea loc: prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora [30, p. 128-131].

Având în vedere cele menționate, deducem că *deontologia funcționarului public este parte a proceselor de asigurare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, a moralității publice, a bunăstării populației, a garantării calității serviciilor publice.*

Importante, în viziunea noastră, sunt opiniile autorilor C. Călinoiu, V. Vedinaș [19, p. 166] și Tomescu M. [173, p. 79], potrivit cărora deontologia impune suveranitatea legii dincolo



de interesele individului, ceea ce atrage necesitatea ca funcționarul public să aibă aptitudinea de a sluji legea, prin înfrângerea pornirilor biologice de către rațiune.

În sensul opiniilor expuse supra, invocăm principiile legalității și priorității interesului public, principii ce îndrumă conduita profesională a funcționarului public. Totodată, ne referim la aportul deontologiei la formarea unui funcționar public caracterizat prin onestitate și probitate.

În accepțiunea prof. univ., dr. C. Cozma [37, p. 137], pentru înțelegerea corectă a spectrului deontologiei ca orientare a echilibrului de atins, merită a fi puse cel puțin trei interogații: „Ce trebuie să fac?”, „Ce vreau să fac?” și „Cum pot să împlinesc mai bine ceea ce trebuie să fac și ce vreau să fac?”. Raportând cele menționate la comportamentul profesional al funcționarului public, înaintăm propriul punct de vedere, potrivit căruia un funcționar public (în varianta clasică) este lipsit de dreptul de a balansa între exigențe profesionale și dorințe. Suntem ferm convinși că numai în astfel de condiții vom respecta principiul „lucrului bine făcut”, la care ne-am referit anterior.

Pe această linie de idei, aducem citatul lui Schopenhauer, potrivit căruia „lucrul cel dintâi este să pricepi regula, iar al doilea să înveți aplicarea ei. Una se dobândește prin rațiune deodată, cealaltă prin deprindere încetul cu încetul” [37, p. 136]. Nu poate fi supus îndoielii faptul că răspunsul la întrebarea „Cum vreau să fac?” ține de experiență și profesionalism. Chiar și atunci când funcționarul are suficiente cunoștințe teoretice, dar îi lipsește practica, se cere o întrebare suplimentară: „Cum trebuie să fac?”. Mult mai gravă este situația când funcționarul cu o experiență vastă în serviciul public evită conștient și cu rea credință să egaleze răspunsul la întrebările „Ce?” și „Cum?” – în atare situații putem constata încălcări ale normelor deontologice.

Pentru a fi suficient de expliciți, vom preciza că în niciun caz nu optăm pentru o executare oarbă a îndatoririlor de serviciu și considerăm binevenite, ori de câte ori vor veni, propunerile și inițiativele motivate ale funcționarilor publici, care aduc o valoare adăugată autorității publice și contribuie la eficientizarea activității, la realizarea la timp și calitativă a sarcinilor etc.

În această ordine de idei cercetătoarea T. Ciobanu deduce că normativele deontologice orientează conștiința profesională spre destinul altei persoane. Autoarea consideră că reglementarea normelor de conduită nu oferă soluții tuturor situațiilor dilematice care apar în activitatea funcționarului public, rolul cerințelor morale fiind evident. Documentele normative cu caracter deontologic, trecute prin procesul acumulării experienței, creează pilonii interni: atitudine respectuoasă și atenția față de om; manifestare de tact și compătimire; simțul ajutorului reciproc; onoare profesională; reputație în societate etc. [23, p. 76].

Ne alăturăm acestei opinii și considerăm că codificarea normelor deontologice este primul pas, însă care, nedezvoltat, devine inutil și solitar. Este cert că și experiența profesională acumulată contribuie la consolidarea conduitei profesionale, dar se impun a fi întreprinse un șir de activități ce ar susține funcționarul în „efortul de a se depăși pe sine ca individualitate și de a-și afirma tăria de voință, de a-și depăși simțurile și înclinațiile egoiste” [3, p. 15], în dorința de a deveni un profesionist cu o reputație ireproșabilă. Este de reținut că dezvoltarea profesională continuă, promovarea normelor deontologice; educarea funcționarului public etc. sunt puse în sarcina autorității publice.

După cum am relatat în capitolul 1, în literatura științifică există opinii, potrivit cărora statutul cu care este investit funcționarul public posedă și domeniul deontologic de aplicare [208].

Pe aceeași linie V. Vedinaș susține ideea precum că, în statutul funcționarului public, pot fi evidențiate două componente esențiale: statutul *juridic* al funcționarului public și statutul *deontologic* al funcționarului public. Savanta menționează că statutul juridic vizează cu precădere activitatea desfășurată de cel care deține o funcție publică în exercitarea prerogativelor specifice funcției, pe când vocația statutului deontologic devine mult mai spațioasă. Statutul deontologic veghează concomitent și în egală măsură activitatea prestată în cadrul autorității/instituției publice, dar și viața privată a funcționarului, care trebuie să corespundă statutului pe care îl ocupă în societate. Statutul deontologic cuprinde totalitatea exigențelor morale impuse funcționarului public, concentrate în legi, coduri sau care pot îmbrăca forma unor norme nescrise [179, p. 126].

După cum se poate observa, autoarea delimitează statutul juridic al funcționarului public de cel deontologic.

Cercetătorul V. Muntean distinge statutul deontologic al polițistului cu următoarea structură: blocul elementelor de scop; blocul elementelor organizatorico-structurale; blocul elementelor de competență; blocul elementelor răspunderii juridice și al normelor deontologice [134, p. 117]. Observăm, așadar, că autorul situează normele deontologice împreună cu răspunderea juridică și nu le reflectă ca element de sine stătător al statutului. Desigur, recomandările date au un aspect mai mult teoretic decât practic și merită apreciere grație faptului că sunt la nivel de pionierat privind deontologia polițistului.

În susținerea opiniilor supra ne permit să formulăm o întrebare, pe care o considerăm esențială pentru studiul nostru: care este corelația dintre statutului deontologic și statutul juridic al funcționarului public? Întru obținerea răspunsului vom încerca să identificăm latura deontologică a fiecărui element al statutului juridic al funcționarului public în parte.

*Îndatoririle* (obligațiile) deontologice vin în susținerea obligațiilor funcției. După cum

relatează autoarea C. Crăciun, în relațiile interumane au existat întotdeauna subtilități care nu pot fi fixate de buchea legii, iar aceste subtilități țin, de regulă, de domeniul eticii. [38] *Așadar, unele îndatoriri nu constituie o normă scrisă.*

Normele deontologice sunt un exemplu elocvent al interferenței dreptului cu morala. Prin deosebire de norma juridică, norma morală reprezintă „o regulă de comportament însușită, tratată de individ, ca impuls lăuntric spiritual în vederea promovării binelui în conformitate cu valorile umane admise” [123, p.12].

În ceea ce ne privește, considerăm că valorile morale promovate de om se transformă în calitățile acestuia. După cum relatează doctrinarul M. Platon, modestia funcționarului public exclude mulțumirea de sine, îngâmfarea, aroganța, aceasta își găsește expresia în faptul că omul nu găsește că posedă nici un fel de calități excepționale sau drepturi deosebite. El se subordonează de bunăvoie cerințelor disciplinei publice, are o atitudine respectuoasă față de toți oamenii, manifestă toleranță față de micile lor neajunsuri și are o atitudine critică față de propriile merite și defecte [145, p. 15].

Înțelegem astfel că îndatoririle deontologice ale funcționarului public, după modul de prescriere, pot fi clasificate în *scrise* și *nescrise*.

Cu referire la normele deontologice în exercitarea funcției publice, menționăm că, de regulă, acestea sunt codificate. Literatura de specialitate, precum și normele administrativ-juridice ne oferă exemple de diferite tipuri de coduri: Cod de conduită; Cod de etică și conduită; Cod de etică și deontologie; Cod deontologic; Cod de etică etc.

Codurile profesionale de etică, deontologie și conduită deseori sunt folosite în mod simultan. Țările francofone folosesc mai des termenul *déontologie*, în timp ce țările anglo-saxone preferă noțiunea de *ethics*. În realitate însă, este greu de făcut distincție între diferite tipuri de coduri; ele toate au de a face cu corupția și se completează reciproc. În accepțiunea autorului E. Cobut, lupta cu corupția nu poate fi efectuată numai în baza unui cod etic sau unui cod deontologic, din care considerente autorul opinează că soluția combinată este mult mai avantajoasă [24, p. 65].

După cum susține argumentat A. Lacroix, codul de etică se va regăsi într-un cod de conduită. Crearea unui cod de conduită ce prevede respectarea unui șir corespunzător de standarde tehnice, juridice și morale și care stipulează toate compartimentele interzise este esențială pentru viața instituțională [85, p. 145].

Atașați opiniilor supra, considerăm că Codurile de etică și conduită profesională sunt cea mai reușită, complexă și acceptabilă variantă pentru funcționarii publici care desfășoară activități specifice și vulnerabile la corupție. În acest sens am putea aduce ca exemplu Codul de etică și conduită a colaboratorului vamal, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1161 din 20 octombrie

2016 [74].

Normele deontologice ale funcționarului public sunt regăsite în Codul de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25/2008 [98]. Acesta reglementează principiile și normele de conduită a funcționarului public în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

În vederea unei abordări teoretice privind conduita funcționarului public, determinării conținutului și naturii juridice ale acesteia, am stabilit că *normele de conduită profesională a funcționarului public sunt un șir de reguli obligatorii și sancționabile, cu caracter oficial, destinate unui grup prestabilit de persoane investite în funcție publică, care au ca scop obținerea serviciilor publice de calitate și creșterea încrederii cetățeanului în autoritățile publice.*

Clasificate după caracterul conduitei prescriptive, normele ce guvernează conduita profesională a funcționarului public pot fi împărțite în:

- *Norme operative* – conțin prescripții obligatoriu de urmat, obligații ce rezultă expres din cuprinsul dispoziției normei juridice: funcționarul public este dator să prezinte în termenele stabilite de lege declarațiile de interese personale și venituri, este obligat să declare cadourile primite etc..

- *Norme prohibitive* – a căror prescripție interzice săvârșirea unor anumitor acțiuni: livrarea informațiilor oficiale cu accesibilitate limitată și a datelor cu caracter personal, acceptarea cadourilor legate de funcție, adoptarea deciziilor în situații de conflict de interese, utilizarea bunurilor autorităților publice în scopuri personale, restricții post-angajare.

- *Norme permissive* – care lasă la latitudinea părților alegerea unei anumite conduite: apartenența la partide și la alte organizații social-politice, dreptul de a refuza în scris și motivat îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător, dacă le consideră ilegale.

În dependență de caracterul destinatarilor normei, acestea pot fi generale, speciale și specifice. Avem în vedere și faptul că unele norme sunt adoptate chiar de Parlamentul Republicii Moldova, oferindu-i un anumit caracter oficial, cum ar fi Codul de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25/2008 [98]. Dispunem de coduri aprobate prin Hotărârile Guvernului: Codul de etică și conduită a colaboratorului vamal [74], Codul de etică și deontologie al polițistului [71] etc. și bineînțeles de coduri aprobate prin acte administrativ-instituționale – Codul de conduită a inspectorului fiscal [25], numărul cărora, cu regret, nu impresionează numeric.

Coordonatele deontologice ale funcționarului public diferă de cele ale funcționarilor publici cu statut special. În acest sens, normele deontologice ale acestora necesită reglementare separată. Cel mai elocvent exemplu este deontologia polițiștilor, care, potrivit prof. V. Guțuleac, este definită ca un ansamblu de norme ce reglementează raporturile dintre polițiști, pe de o parte, și dintre polițiști și cetățeni, pe de altă parte, cu scopul de a impune tuturor o gamă de principii –

prin educație, instruire și supraveghere –, care să conducă la o mai puternică implicare în muncă, la o conduită responsabilă, să direcționeze în final acțiunile pentru îndeplinirea în condiții optime a atribuțiilor funcționale și de specialitate [57, p. 307].

Prezintă interes pentru studiul nostru și reglementarea normelor deontologice pentru funcționarii publici care nu fac parte din cei cu statut special, însă, grație specificului atribuțiilor autorității publice, desfășoară activități vulnerabile, cum ar fi: de control, supraveghere, constatare de conformitate ori încălcare a legii, aplicare de sancțiuni, încasare a plăților, oferire de subvenții etc. Este vorba de atribuțiile și competențele funcționarilor publici din cadrul Serviciului Fiscal de Stat, Agenției Naționale de Siguranță a Alimentelor, Agenției de Protecție a Consumatorilor, Agenției de Intervenții și Plăți în Agricultură, Inspectoratului de Stat al Muncii etc. și altor autorități administrative subordonate ministerelor.

Pe această linie am identificat numai Codul de conduită a funcționarului fiscal, aprobat prin Ordinul Inspectoratului Fiscal Principal de Stat din 28 mai 2012 [25], ce reglementează inclusiv relațiile dintre funcționarii fiscali și contribuabili, procedeele de soluționare a conflictelor etice, încălcarea regulilor de conduită, ținuta vestimentară, rigori de conduită privind convorbirile telefonice etc.

Astfel, constatăm o problemă stringentă – ne aflăm în fața unui vid normativ privind reglementarea normelor deontologice ale funcționarilor publici cu atribuții și competențe specifice din cadrul autorităților subordonate ministerelor. Codul de conduită a funcționarului public [98] este de ordin general și nu acoperă întreg spectrul activităților desfășurate de funcționarii publici. Dintr-un alt punct de vedere, concluzionăm că statutul specific (ce poartă și un caracter profesional), ca variație a statutului administrativ-juridic al funcționarului public, în mare parte nu reglementează norme deontologice, iar acestea variază în dependență de competențele specifice funcției.

După cum apreciază în mod întemeiat autorul A. Bantuș, „numai după stabilirea garanțiilor consfințite în normele juridice și realizarea lor practică în favoarea funcționarului public, statul va fi în drept a înainta către acest funcționar anumite cerințe și restricții” [12, p.78].

Identificăm așadar încă una dintre particularitățile statutului deontologic al funcționarului public, ce constă în stabilirea *garanțiilor* oferite prin acte legislative.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], garantează funcționarului public dreptul la opinie; dreptul la asociere în sindicate; reglementează garanții sociale precum: ajutor material în vederea soluționării problemelor sociale și de trai în conformitate cu legea; pensia; indemnizație de 15% din salariu de funcție pentru fiecare an complet de vechime în serviciul public în caz de eliberare; funcționarilor publici eliberați din funcție în caz de lichidare a autorității, de reducere a efectivului de personal le este garantată

indemnizația unică egală cu 6 salarii medii lunare, precum și indemnizația de șomer, egală cu un salariu mediu lunar.

Nu dorim să fim critici, dar, din punctul nostru de vedere, garanțiile oferite nu mențin echilibrul față de exigențele înaintate funcționarului vizavi de conduita lui profesională și, evident, civică. În ceea ce ne privește, considerăm că parte componentă a deontologiei funcționarului public sunt și așa-numitele *drepturi motivaționale*: dreptul la salariu, dreptul la concediu; dreptul la dezvoltarea profesională continuă, dreptul avertizorului de integritate de a fi protejat etc.

Cu referire la *responsabilitatea funcționarului public* din punct de vedere deontologic, suntem de părerea, că aceasta este de neconceput în lipsa responsabilității morale.

După cum relatează C. Leonardescu, „pentru ca cineva să fie responsabil, trebuie să fie în stare de a distinge binele de rău și să știe ce stă în puterea sa de a face sau a nu face; educația, instrucția, etatea trebuie să cântărească în balanța responsabilității” [111, p. 66].

Autoarea V. Vedinaș relatează că responsabilitatea reprezintă raportarea activă a individului la un sistem de valori promovate, pe care îl respectă, și-l însușește, transformându-l în propriul sistem de valori. În momentul în care sistemul de valori este negat, omul încetează să mai fie responsabil, el devine răspunzător [179, p. 106].

Responsabilitatea ca element al statutului deontologic al funcționarului public, se consolidează treptat, prin dobândirea conștiinței, maturizării personale și profesionale, dar nu numai datorită existenței drepturilor și îndatoririlor.

După cum am relatat, responsabilitatea juridică intervine odată cu apariția capacității de exercițiu, îndată după depunerea jurământului. Momentul apariției și stingerii responsabilității deontologice nu este identic cu cel al responsabilității juridice. Așa cum normele deontologice îmbină norma administrativ-juridică și cea etică, suntem de părerea că responsabilitatea funcționarului public apare odată cu emiterea actului administrativ de numire în funcția publică și apariția capacității de folosință.

În aspect general, putem considera responsabilitatea drept una din condițiile de acces la funcția publică, exteriorizată în cerințele art. 27 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91]. În sensul prezentei legi nu pot candida la o funcție publică persoanele care:

- în ultimii 5 ani au fost destituite dintr-o funcție publică pentru rezultatul negativ al testului de integritate profesională;
- au săvârșit o abatere disciplinară în condiția existenței unei sancțiuni disciplinare nestinse;
- au comis o abatere disciplinară care a avut consecințe grave;

- au antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție;
- sunt private 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.

Pe această linie de idei susținem că, odată cu aplicarea sancțiunii juridice este compromisă și responsabilitatea funcționarului public. Drept consecință survine interdicția de a accede la o funcție publică, fără a lua în calcul profesionalismul candidatului, responsabilitatea fiind prioritară. Astfel, deducem că lipsa responsabilității constituie un impediment de a candida la o funcție publică.

Funcționarii publici ce dețin funcții sensibile trebuie să dea dovadă de un nivel ridicat de dezvoltare a responsabilității juridice și morale. Ar fi incorect să afirmăm că, funcționarii care nu dețin funcții sensibile pot avea un nivel mai scăzut al responsabilității. În atare circumstanțe este pusă în joc moralitatea funcționarului și aptitudinile lui de a rezista ispitelor ori provocărilor, indiferent din partea cui ar surveni acestea.

Din punctul nostru de vedere, responsabilitatea funcționarilor este manifestată și prin acțiunile de raportare a iregularităților, a denunțurilor privind oferirea mijloacelor bănești ori a bunurilor din partea anumitor persoane, prin numărul avertizărilor de integritate depuse, numărul denunțurilor privind influențele necorespunzătoare și al declarațiilor privind conflictul de interese aparent, refuzul motivat de a executa indicațiile conducerii ce contravin legii etc.

Reiterând opinia că statutului deontologic al funcționarului public îi sunt specifice două categorii de obligații (profesionale și care privesc viața privată, unele din ele neîmbrăcând forma unor norme scrise), evidențiem rolul major al responsabilității morale, care urmează a fi manifestată nu numai în cadrul exercitării atribuțiilor de funcție, ci și în viața privată.

Pentru a-și putea asuma în mod responsabil atribuțiile ce le revin, funcționarii publici trebuie să conștientizeze că responsabilitatea nu se exercită de ochii lumii, iar sancțiunea ce survine poate fi una morală, dar cu efecte asupra imaginii proprii, a colegilor și a autorității, astfel contribuind la crearea opiniei publice. Atunci când responsabilitatea juridică se manifestă datorită propriilor convingeri, dar nu e determinată doar de frica de a nu fi pedepsit, responsabilitatea morală include încrederea de sine și convingerea în binele făcut.

Având în vedere că responsabilitatea nu este înnăscută ci se învață, problema modului în care indivizii sunt socializați în așa fel încât responsabilitatea morală să devină un element definitoriu al personalității lor rămâne încă, în mare măsură un dezidrat, menționează Dan Ioan Dascălu. [41, p. 234]

Atașati opiniei supra suntem de părerea că responsabilitatea, ca atitudine ce urmează a fi manifestată, necesită implicare și consolidare permanentă. Educarea funcționarului public și

dezvoltarea profesională continuă sunt cei doi factori ce pot contribui esențial la realizarea dezideratului dat. În altă ordine de idei responsabilitatea poate fi afectată substanțial de un management defectuos.

*Răspunderea pentru încălcarea normelor deontologice.* După cum am mai precizat, legea morală nescrisă se referă la principiile de comportament instituite de societate și nesancționate printr-un text scris. [179, p. 168] Este cert faptul că moralitatea înaltă a funcționarului public își aduce contribuția la respectarea normelor deontologice. Încălcarea lor constituie temei pentru tragerea funcționarului culpabil la răspundere morală.

Împărtășind opinia savantului V. Guțuleac, considerăm că neonorarea de către funcționar a normei deontologice care nu are valoare juridică, nu poate constitui abatere disciplinară și nu atrage după sine aplicarea unui raport juridic de conflict, ce ar legifera aplicarea față de el a constrângerii statale [59, p. 334].

Cu certitudine că încălcarea normelor etice atrage o anumită răspundere, însă există o diferență vădită între răspunderea juridică și răspunderea morală, sancțiunea și caracterul lor. În planul eticii, „sancțiunea” semnifică oprobiul, blamarea, atitudinea de dezaprobare din partea celorlalți. Sancțiunea ca element al răspunderii juridice are și altă eficiență, pe când sancțiunea în cadrul răspunderii morale are alt regim și poate proveni atât din interior, cât și din exterior [179, p. 104-105].

Ar fi greșit să afirmăm că sancțiunile morale nu sunt eficiente. Eficiența lor depinde de profilul moral al persoanei respective, care resimte mai profund sau mai puțin profund, deci cu eficiență mai mare sau mai redusă, această sancțiune [22, p. 33]. Totuși, anume sancțiunea morală venită din exterior își produce efectul asupra imaginii autorității publice și a nivelului de încredere a cetățenilor în autoritatea dată. Mai mult decât atât, răspunderea morală nu are termen de prescripție, precum cea juridică.

Totuși, cadrul administrativ-juridic, oricât de mult ne-am dori, nu este apt să acopere totalitatea aspectelor determinate de practica administrativă. Referindu-ne la particularitățile răspunderii în cadrul statutului deontologic al funcționarului public, menționăm că aceasta intervine proporțional obligațiilor (îndatoririlor) asumate: obligațiilor profesionale și celor ce nu au legătură cu funcția, în ambele cazuri cu lezarea demnității și prestigiului funcționarului public.

Doctrina franceză reglementează *răspunderea deontologică* ca o răspundere disciplinară specifică și teoretizează posibilitatea intervenției răspunderii disciplinare și pentru faptele săvârșite în afara serviciului sau înainte de ocuparea unei funcții publice. În susținerea acestei concepții evocăm cazul unui funcționar public, sancționat de un tribunal administrativ din Franța pentru un concubinaj de notorietate. [179, p. 128]

În doctrina românească identificăm opinii privitor cărora, răspunderea disciplinară poate



fi aplicată și pentru încălcarea obligațiilor care au legătură directă ori indirectă cu obligațiile profesionale și care vizează statutul socio-profesional și moral al funcționarului public. [179, p. 128]

În orice caz, trebuie de avut în vedere că încălcările săvârșite în afara serviciului și fără legătură cu sarcinile de serviciu nu vor fi supuse regimului răspunderii juridice a funcționarului public, din motiv că pentru săvârșirea celorlalte funcționarii răspund, ca orice persoană fizică, potrivit dreptului comun în materie [12, p. 333-334]. Exemplificăm: în cazul comiterii unui accident rutier cu mijlocul de transportul personal, funcționarul public va fi tras la răspundere ca orice persoană fizică. Însă, îndată ce fiind implicat în afara orelor de program într-un accident rutier, funcționarul public copleșit de emoții, va manifesta un comportament indecent, abuzând de funcție pentru a influența agentul de circulație – identificăm exteriorizarea legăturilor cu funcția deținută și evident o atingere a prestigiului autorității în care activează. Într-o altă situație, funcționarul public manifestă profesionalism în examinarea unei cereri a persoanei fizice și refuză legal și argumentat soluționarea pozitivă a acesteia, însă a bruscat și a ofensat solicitantul, care i-a reproșat că va contesta acțiunile funcționarului. Acțiunile exemplificate, evident că vor afecta imaginea autorității publice [64, p. 16].

*Din cele relatate conchidem că răspunderea juridică pentru nerespectarea normelor deontologice constituie o dimensiune separată în cadrul răspunderii administrativ-disciplinare a funcționarului public. În fiecare caz concret, se impune necesitatea identificării și analizei elementelor constitutive ale abaterii disciplinare, cu preponderență a laturii obiective - locul și timpul săvârșirii abaterii, consecințele acesteia, afectarea standardelor de integritate morală și organizațională, cât și legătura de cauzalitate dintre faptele comise/omise, funcția deținută și rezultat etc. [64, p. 17]*

Revenind la subiectul răspunderii juridice reamintim, că potrivit art. 57 lit. h) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91] încălcarea normelor de conduită este considerată abatere disciplinară. Reglementări similare am regăsit și în cadrul legislativ francez, românesc. Ca rezultat, stabilim că *răspunderea morală pentru încălcarea normei deontologice se transformă și devine răspundere juridică.*

Înțelegem astfel, că răspunderea pentru încălcarea normelor deontologice ale funcționarului public include în sine mai multe forme ale răspunderii: răspunderea juridică, ca cea mai gravă formă a răspunderii sociale, răspunderea morală, ba chiar și răspunderea politică. Doctrina juridică s-a expus pe larg asupra răspunderii juridice, pe când răspunderea morală și răspunderea politică sunt mai puțin studiate.

În accepțiunea autoarei Mocreac T., răspunderea morală reflectă capacitatea persoanei de a conduce în mod individual activitatea sa și a răspunde pentru faptele săvârșite. Cu cât persoana

avansează în funcție, cu atât mai dură devine răspunderea morală și socială. Altfel spus, cu cât influența pe care o are persoana asupra societății este mai mare, cu atât sporește responsabilitatea morală [125, p. 86].

Totuși, o problemă de dezbateră greu de soluționat constă în trasarea unor granițe foarte clare între etic și juridic în aspectele vizate de codurile deontologice. [48, p. 44]

Una din particularitățile răspunderii funcționarului public pentru încălcarea normelor deontologice constă în divizarea acesteia în răspundere juridică și morală, bazată pe apartenența normelor deontologice domeniilor dreptului și moralei, care și este principalul criteriu de clasificare. Evidențiem deosebiriile dintre răspunderea juridică și răspunderea morală, sancțiunile aplicate, caracterul și efectul lor. Astfel, răspunderea morală nu este supusă termenului de prescripție, precum cea juridică. Anume sancțiunea morală, venită din exterior, își produce efectul asupra imaginii autorității publice și a nivelului de încredere a cetățenilor în autoritatea dată.

În ceea ce privește statutul juridic al funcționarului public concluzionăm că componenta deontologică este prezentă în fiecare din elementele de structură ale statutului juridic al funcționarului public, chiar și dacă, cu titlu de excepție, depășește aria de competență a acestuia.

## **2.4 Concluzii la capitolul 2**

Pe parcursul elaborării prezentului capitol am supus analizei elementele statutului juridic al funcționarului public și am identificat coordonatele deontologice ale statutului. De asemenea am menționat despre unele opinii precum că statutul juridic și cel deontologic sunt componente ale statutului funcționarului public, dar și despre raportul dintre statutul deontologic al funcționarului public și statutul juridic al acestuia.

În sensul celor relatate distingem deontologia funcției publice drept o totalitate de norme ce fac referire la conduita aferentă unei funcții publice, în scopul informării publicului cu privire la așteptările și cerințele comportamentale înaintate odată cu obținerea funcției solicitate.

Evidențiind raportul dintre drept și morală, dintre normele morale nescrise și deontologice prescrise, deducem că la baza clasificării statutului juridic al funcționarului public în: *general*, *special*, *specializat* și *individual* stă clasificarea normelor morale în: universale/generale, speciale și particulare.

Grație studiului efectuat, considerăm că am putea face o paralelă între coraportul dintre ordinea socială și ordinea juridică și coraportul dintre statutul deontologic și statutul juridic al funcționarului public. Din motiv că ordinea socială reprezintă conduita necesară, dar nu suficientă, ea este dublată de un sistem de norme juridice. În acest sens am putea deduce că statutul juridic vine în susținerea statutului deontologic al funcționarului public. Precum statutul

juridic conține unele norme deontologice, așa și în componența statutului deontologic regăsim norme administrativ-juridice .

Totuși, statutul juridic al funcționarului public este o instituție mai restrânsă și poate fi examinată ca parte componentă a statutului deontologic al funcționarului public, chiar și în situația regăsirii componente deontologice în fiecare din elementele de structură ale statutului juridic al funcționarului public.

Considerăm că atât statutul juridic, cât și statutul deontologic al funcționarului public conțin următoarele elemente de structură: îndatoriri (obligații), drepturi și garanții, responsabilitate și răspundere.

Raportul dintre statutul juridic al funcționarului public și statutul deontologic al acestuia se pune, cu precădere, în ceea ce privește responsabilitatea funcționarului public. Atunci când în plan formal am putea distinge responsabilitatea morală de responsabilitatea juridică a funcționarului, perspectiva exteriorizării lor separate este sortită eșecului.

Totodată considerăm că responsabilitatea dispune de acea calitate de mobilizare a celorlalte elemente ale statutului juridic și deontologic, deoarece doar responsabilitatea admite ca norma morală și cea juridică să fie respectate. Anume responsabilitatea și nu răspunderea opune rezistență iregularităților. Nu responsabilitatea se adaptează situației ci situația se adaptează responsabilității, deoarece responsabilitatea, la rândul său derivă din norma juridică și morală.

Responsabilitatea precede răspunderea și se manifestă ca un element de sine stătător atât în cadrul statutului juridic, cât și a statutului deontologic al funcționarului public. Atunci când responsabilitatea juridică se manifestă datorită propriilor convingeri, determinate inclusiv și de nedorința de a fi pedepsit, punctele forte ale responsabilității morale sunt convingerea de sine, încrederea în binele făcut.

Din punct de vedere deontologic, responsabilitatea funcționarului public constituie o simbioză dintre responsabilitatea morală și responsabilitatea juridică, acestea într-un final fiind indivizibile. Odată cu obținerea statutului de funcționar public responsabilitatea morală este suplinită de responsabilitatea juridică a funcționarului.

Cu referire la transpunerea în practică, funcționarul public responsabil manifestă aceeași atitudine atât în cadrul executării obligațiilor profesionale, cât și pentru obligațiile ce îi vizează viața privată.

Am dedus că, urmare comiterii unei abateri de la normele deontologice, răspunderea juridică îmbracă și forma unei răspunderi morale. Apartenența normelor deontologice domeniilor dreptului și moralei este principalul criteriu de clasificare a răspunderii funcționarului public în răspundere juridică și morală. Evidențiem deosebirile dintre răspunderea juridică și răspunderea morală, sancțiunile aplicate, caracterul și efectul lor. Astfel, răspunderea morală nu este supusă

termenului de prescripție, iar sancțiunea morală, venită din exterior, își produce efectul asupra imaginii autorității publice și a nivelului de încredere a cetățenilor în autoritatea dată.

### 3. TENDINȚE CONTEMPORANE ÎN REGLEMENTAREA CONDUITEI FUNCȚIONARULUI PUBLIC

#### 3.1. Principii guvernatoare ale conduitei funcționarului public

*Principiile* sunt acele idei generale, postulate călăuzitoare ce stau la baza sistemului de drept, orientând reglementările juridice și aplicarea dreptului [22, p. 23], fiind un izvor primordial, cauză primară, punct de plecare, teză fundamentală cu caracter logic [119, p. 115].

Conform art. 2 din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], în exercitarea funcției publice, funcționarul public se călăuzește de următoarele principii: legalitate; imparțialitate; independență; profesionalism, loialitate.

Inspirați din prevederile legale, dar formulând și propriile viziuni, considerăm că la baza activității funcționarilor publici, a conduitei lor profesionale stau următoarele 8 principii de bază:

**Principiul legalității.** Venit din epoca antică, principiul legalității, drept principiu juridic general, a fost susținut și propagat activ în viața politico-statală de către filosofi, juriști, scriitori, demnitari de stat. Potrivit acestui principiu, atât organele de stat, cât și cetățenii erau obligați să respecte în activitatea lor dispozițiile legislației în vigoare [56, p. 66].

Principiul dat și-a fortificat valoarea fundamentală, devenind unul dintre principiile statului de drept prin recunoașterea supremației legii, „care să garanteze exercitarea drepturilor cetățenilor la adăpost de abuzul celor de la putere” [36, p. 21].

Pentru funcționarul public, precum și pentru administrație în ansamblul său, legalitatea reprezintă criteriul fundamental de moralitate. Concluzia rezultă din misiunea administrației publice, care constă în activitatea de punere în executare a legii și prestarea de servicii publice, în limitele legii [173, p. 81]. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, funcționarul public este obligat să respecte Constituția Republicii Moldova, legislația în vigoare și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Potrivit art. 3 alin. (2) din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], funcționarul care consideră că i se cere sau că este forțat să acționeze ilegal sau în contradicție cu normele de conduită va comunica acest fapt superiorilor săi. Obligația de a se conforma dispozițiilor primite de la conducătorul său direct, sau de la conducătorul autorității publice, poate fi refuzată în caz că vine în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească. În acest sens, art. 23 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], obligă funcționarul să motiveze în scris dubiile sale, despre ce va fi informat atât autorul dispozițiilor, cât și șeful ierarhic superior.

Supunerea cu ușurință la orice indicație a șefului în absența unei proprii alegeri determinate legal are consecințe pentru funcționarul docil – introducerea în procesul de contencios administrativ a funcționarului public care a elaborat actul contestat.

Este evident că subalternul poate să se întrebe: „Cum ar vrea superiorul meu să mă comport în astfel de circumstanțe?”. În pofida faptului că legea protejează funcționarul public de sancțiuni sau prejudicieri pentru sesizarea cu bună-credință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului, realitatea ne oferă exemple de supunere, reformulând întrebarea anterioară în: „Cum va reacționa conducerea, dacă mă voi opune?”. O asemenea rezolvare înseamnă lipsă de responsabilitate, lașitate și chiar indiferență față de propria persoană [147, p.9]. Teoria supunerii pasive este înlocuită cu teoria rațiunii, argumentează savanții [219, p.119], potrivit cărora subalternul este în drept să prezinte superiorului său unele obiecții.

Când există un dezacord între două persoane care nu se rezolvă prin dialog, persuasiune sau aplicând alte mijloace de convingere, atunci el se va soluționa prin autoritatea unuia sau a celuilalt participant [166, p.140]. Funcționarul public acționat în justiție, în temeiul art. 20 alin. 3 din Legea contenciosului administrativ, nr. 793/2000 [88], poate chema în garanție superiorul său ierarhic care i-a ordonat să elaboreze actul administrativ sau să refuze soluționarea cererii.

În altă ordine de idei, nu este deloc lipsit de interes situația când, în cazul unei discuții între conducător și subordonat, să triumfe inteligența și argumentarea rațională, convingătoare. Nu argumentul „locului” din schema de funcțiuni trebuie să triumfe, ci raționamentele și soluțiile convenite, care, puse în acțiune, să aducă la atingerea scopului propus [147, p.9].

Consiliul de Stat (Conseil d'État) din Franța și-a expus poziția cu privire la determinarea limitelor obligației de conformare dispozițiilor superiorului în Hotărârea din 10 noiembrie 1944 privind cazul Langneur [195], regăsită ulterior în art. 28 din Legea nr. 83-634 din 13 iulie 1983 [201], potrivit căreia „fiecare funcționar, oricare ar fi rangul său ierarhic, este responsabil pentru sarcinile care îi sunt încredințate. Acesta trebuie să respecte instrucțiunile superiorului său, cu excepția cazului în care ordinele date sunt vădit ilegale și pot submina în mod grav interesul public”.

Legislativul moldav a reglementat această chestiune numai din punctul de vedere al ilegalității. În acest sens, potrivit art. 23 alin (3) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta este în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească.

**Principiul imparțialității, echității, nediscriminării.** Consfințirea principiului imparțialității în Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin Legea nr. 25/2008 [98] este fundamentată de Constituția Republicii Moldova [29]. Potrivit acestui principiu, toți

cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără a acorda prioritate unor persoane sau grupuri în funcție de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică sau origine socială.

Potrivit Legii supreme, obligația statului de a respecta și a ocroti persoana este plasată pe primele poziții, prin urmare, și persoana se află în vârful piramidei ierarhice a valorilor ocrotite și garantate de Constituție. Lipsa măsurilor adecvate de protecție a acestora duce la încălcarea prevederilor art. 16 din Constituție, „potrivit cărora respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului (...)” [67].

Astfel, deducem că, *prin acțiunile și comportamentul său, funcționarul public în mod direct devine responsabil de executarea obligației statului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.*

Nediscriminarea, ca aspect al acestui principiu, constă în faptul că funcționarul nu trebuie să se lase condus de idei preconcepute, de resentimente, de impulsuri necenzurate atunci când intră în contact cu diferite categorii de persoane, indiferent de poziția lor socială, sex, religie, rasă etc. [54].

În sens uzual, discriminarea presupune un tratament diferențiat al persoanelor între care nu există deosebire din punct de vedere moral, ci numai deosebiri de alt fel, cum ar fi, de exemplu, cele etnice, fiziologice [30, p.87], de origine socială ori chiar de bunăstare.

În legătură cu acest criteriu, menționăm că toleranța confesională a fost un principiu promovat încă în Moldova medievală [56, p.115-116].

În cadrul activității, funcționarul public este obligat să ia decizii și să întreprindă acțiuni din care să rezulte aparența imparțialității, tocmai pentru a înlătura orice suspiciune cu privire la îndeplinirea corectă a îndatoririlor profesionale. Și asta pentru că imparțialitatea nu este doar o chestiune de substanță, ci și de aparență: nu este suficient să fii imparțial, acest lucru trebuie să se vadă [6, p.23]. Imparțialitatea se materializează prin atitudinea respingătoare față de orice interes personal, economic, politic, religios etc., cu interdicția folosirii de poziția oficială.

Totuși, atunci când punem în discuție principiile ce ghidează normele comportamentale, distingem echitatea drept principiu constituțional în baza căruia toți sunt egali în fața legii. După cum relatează autorul V. Capcelea, echitatea apare în primul rând ca o problemă a egalității și se concentrează în următoarele cerințe: „Nu ofensa!”, „Nu provoca pagubă!”, „Nu încălca drepturile celorlalți!”, care într-o formulă pozitivă poate fi exprimată ca „cerința unei stime reciproce” [16, p.108].

Din punctul nostru de vedere, echitatea în cel mai direct mod face trimitere la ceea ce înseamnă deontologie și se completează reciproc cu imparțialitatea și nediscriminarea. Din acest considerent, este necesară înglobarea principiilor date într-un principiu unic – „Imparțialitate,

echitate, nediscriminare”. Extinderea denumirii va conveni funcționarului public în aspectul perceperii și conștientizării normelor de conduită.

**Principiul independenței operaționale.** Principiul independenței, în formula în care îl regăsim în conținutul art. 5 al Codului de conduită a funcționarului public, adoptat prin Legea nr. 25/2008 [98], se referă cu tot conținutul său la independența de factorul politic în activitatea de serviciu.

În esență, art. 5 se rezumă la permisiunea calității de membru de partid, care nu trebuie să influențeze comportamentul funcționarului și deciziile autorității publice, cu interdicția participării la colectarea de fonduri, utilizarea resurselor administrative pentru activitatea partidelor, crearea de subdiviziuni ale partidelor în cadrul autorității și propaganda politică. Conținutul articolului nu lasă impresia unei idei generale și călăuzitoare, precum este principiul, ci senzația unei norme de comportament, derivată a principiului independenței.

Pentru funcționarul public, în accepțiunea noastră, ar fi utilă tratarea principiului dat din ipostaza independenței operaționale, care „constă în îndeplinirea atribuțiilor și misiunilor potrivit competențelor stabilite pentru nivelul ierarhic pe care îl ocupă în cadrul structurii, fără imixtiunea altor lucrători, persoane sau autorități” [74].

Totuși, independența funcționarului public nu este una absolută, art. 23 alin. (1) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], fixează obligația de a se conforma 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.

Principiul legalității, aflat în strânsă legătură cu principiul independenței, oferă funcționarului posibilitatea de a contesta dispozițiile ilegale, însă nu dreptul de a acționa după propria voință și dorință. Ne raliem opiniei autorului V. Capcelea, potrivit căreia „independența apare nu ca o samavolnicie, ci ca o autonomie” [16, p.93].

Independența operațională nu presupune acțiuni executate într-un mod haotic, arbitrar ori din considerente exclusiv personale. Trebuie înțeleasă libertatea funcționarului de a identifica și a utiliza acele proceduri și mijloace prin care va asigura îndeplinirea misiunii, reducându-se posibilitatea lezării drepturilor și libertăților persoanelor care fac obiectul acțiunii [54].

Așadar, independența oferită implică atât responsabilitatea, cât și răspunderea deplină a funcționarului public.

**Principiul profesionalismului.** Profesionalismul este principiul ce determină executarea atribuțiilor de serviciu, deoarece, după cum putem observa din conținutul art. 6 alin. (1) al Codului de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25/2008 [98], acesta face referire la responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine.



Cele relatate denotă că pentru a primi calificativul de profesionist, funcționarului public nu-i este suficient să posede actele normative aplicabile în domeniul lui de activitate și să cunoască procesele de lucru pe care le exercită. Potrivit abordărilor filosofice, competența profesională constă într-o continuă autoperfecționare. Dezvoltarea calităților afectiv-voliționale vor stimula evitarea indiferenței, pericolelor rutinei, automulțumirea, orgoliile neproductive, susținând capacitățile ce se dezvoltă prin instruire și educație permanentă, în ideea desăvârșirii sale [37, p.135].

În opinia doctrinarului L. Coman-Kund, principiul competenței profesionale cere, pe de o parte, ca recrutarea și promovarea funcționarilor publici să se facă pe bază de concurs organizat pe criteriul capacității profesionale, iar pe de alta, să existe în cadrul administrației un sistem specializat de perfecționare profesională continuă [27, p.58].

**Responsabilitatea**, din punctul nostru de vedere merită a fi reglementată ca principiu de sine stătător al conduitei profesionale a funcționarului public. Un exemplu elocvent este evidențierea acestuia ca unul dintre principiile de bază utilizate în activitatea serviciului public și unul dintre principiile generale de tratare și soluționare a conflictului de interese.

Abordând subiectul responsabilității ca principiu al conduitei profesionale a funcționarului public, menționăm că responsabilitatea este considerată drept unul din principiile generale ale dreptului, ce implică promovarea valorilor sociale și umane prin norme juridice și o acțiune conștientă de apărare a acestor valori în procesul realizării dreptului. [120, p. 143]

Potrivit relatărilor autorului Mazilu D. [120, p. 143], individul responsabil „nu mai privește legea „doar ca o modalitate de sancționare”, ferindu-se de ea sau nu, uneori ocolind-o, ci ca „o necesitate”, ca o dimensiune firească a sistemului social, a desfășurării normale a relațiilor dintre oameni, ca „un factor ca apără valorile societății”. Iar responsabilitatea devine o coordonată obligatorie a comportamentului uman cu valoare decisivă în realizarea conștientă, liber consimțită a dispozițiilor normelor juridice și în prevenirea încălcării legii.

În accepțiunea autoarei Vedinaș V., responsabilitatea evocă asumarea conștientă a unui set de valori impus, iar individul trebuie să manifeste responsabilitate, să respecte normele impuse și să facă acest lucru cu convingerea că această soluție slujește atât propriile drepturi și interese, cât și drepturile și interesele celorlalți. Conduita impusă de norma juridică trebuie respectată din convingere, și nu de teama sancțiunilor care intervin în cazul încălcării normei juridice. [179, p. 223]

Atașați opiniilor supra considerăm că atunci când punem în prim plan convingerea, nu este cazul să ignorăm și rolul consecințelor ce pot surveni, ori a unei convingeri din teama de a nu fi sancționat.

În contextul abordării subiectului responsabilității funcționarului public în procesul realizării dreptului, aceasta include în conținutul său, pe lângă cea juridică, și responsabilitatea morală. Onorarea simultană a factorilor componenți ai responsabilităților juridice și a celei morale determină, în viziunea noastră, așteptările societății ce țin de etica și conduita funcționarului public.

În baza art. 6 alin. (3) din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], acesta este responsabil pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu față de conducătorul său nemijlocit, față de conducătorul ierarhic superior și față de autoritatea publică. În viziunea noastră, funcționarul public în primul rând este responsabil în fața cetățenilor și societății.

Puterea executivă este un instrumentar de protecție și asigurare a intereselor societății și a fiecărui membru în parte [57, p.20], de aceea funcționarul public este responsabil pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu și în fața societății, și a fiecărui cetățean în parte.

**Principiul loialității.** Esența principiului loialității constă în atașamentul față de instituție și valorile promovate de aceasta, ceea ce exprimă de fapt adeziunea deplină, conștientă și irevocabilă, manifestată din proprie inițiativă, la o cauză înaltă [54].

Manifestarea loialității, potrivit art. 7 alin. (2) din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], însumează obligația de a se abține de la orice act sau faptă care poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice, îndatorire ce presupune comportament demn chiar și înafara serviciului, în viața familială și socială.

Loialitatea față de autoritatea publică în care activează constituie una din obligațiile generale ale funcționarilor publici, prevăzute de art. 22 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91].

În textul normei legale, principiul loialității devine un echivalent al obligației, de aceea regula unanim recunoscută că în realitatea juridică fiecărui drept îi corespunde o obligație corelativă și fiecare obligație naște, la rândul său, un drept ne determină să analizăm acest principiu ca generator de obligații reciproce, obligații puse în sarcina autorității publice. În acest sens, autoritatea publică „ar trebui să se ocupe de determinantele loialității și moralității, de leadership, de inițiativa și de influențele care determină unde vor fi atașate loialitățile organizaționale” ale funcționarului public [166, p. 35].

Merită atenție deosebirea în abordări prezente în Ghidul metodic de aplicare a Codului de conduită a funcționarului public, elaborat de Cancelaria de Stat a RM [6], și în Ghidul de aplicare a Codului de etică și deontologie a polițistului, elaborat de Ministerul Administrației și Internelor din România [54].

În opinia Cancelariei de Stat, „în foarte multe cazuri, funcționarii publici acumulează destule nemulțumiri la locul de muncă, însă, de regulă, acestea sunt legate de persoane, și nu de instituție. Respectarea principiului loialității presupune că funcționarul public nu trebuie să împărtășească oricui nemulțumirile acumulate, care uneori sunt întemeiate, alteori nu. Acesta nu trebuie să denigreze entitatea, să îi saboteze activitatea ori chiar să-i știrbească imaginea (...) decât dacă sunt cazuri vădit ilegale, care trebuie făcute cunoscute publicului larg” [6, p.30].

Privită din punctul de vedere al obligației funcționarului de a fi loial autorității, opinia în cauză nu poate fi supusă criticii.

Considerăm mult mai avantajoase și cu efecte rezultative de lungă durată părerile colegilor din România, potrivit cărora, pe de o parte, „manifestarea loialității însumează mai multe trăsături, cum sunt: cinstea, corectitudinea, fidelitatea, sinceritatea, respectarea angajamentelor, statornicia etc.”, iar pe de alta, „loialitatea presupune crearea unui climat de lucru bazat pe dezvoltarea spiritului de echipă, coeziunii și disciplinei, a încrederii și respectului reciproc, pe valorizarea tradițiilor instituției și pe conștientizarea faptului că serviciul se realizează în beneficiul cetățeanului” [54, p. 10].

Dacă loialitatea funcționarului este înaltă, deciziile sale pot denota o sinceră acceptare a obiectivelor stabilite pentru autoritate/instituție; dacă însă această loialitate lipsește, motivele personale pot interveni în eficiența sa administrativă.

Într-un final, este de obligația echipei manageriale a autorității/instituției publice de a întreprinde acțiunile ce se impun, pentru a menține sentimentul de devotament și fidelitate a funcționarului public. Respectarea principiului loialității ține de corelația dintre autoritatea/instituția publică și funcționarul public, întâietatea fiind cedată autorității/instituției publice.

Așadar, loialitatea impune implicare reciprocă. Atât timp cât autoritatea publică mizează pe loialitatea funcționarului, acesta, la rândul său, cel puțin speră la o atitudine loială a instituției față de el.

***Principiul priorității interesului public.*** Slujirea interesului public este unul dintre principiile generale de tratare și soluționare a conflictului de interese.

Principiul priorității interesului public se manifestă prin aceea că, în exercitarea atribuțiilor funcționale, funcționarul public va acorda întâietate îndeplinirii serviciului, chiar dacă prin aceasta va fi prejudiciată sau întârziată realizarea unor obiective personale [54, p.7].

Pentru înțelegerea principiului dat, vom ține cont de faptul că funcționarul public se află în slujba societății, a cetățeanului, spre deosebire de un angajat din mediul privat, care urmărește interesul unui cerc restrâns de persoane.

Anterior obținerii statutului de funcționar public, candidatul la funcție va conștientiza că slujirea interesului public nu duce la absentarea de drepturi private, de interese generate de aceste drepturi. În conjunctura dată, maxima altruistă „Trăiește numai pentru ceilalți” nu este regula de aur, executarea întocmai a căreia formează rezultatul așteptărilor societății înaintate funcționarului public. Potrivit doctrinei filosofice, „dacă am trăi pentru alții, sacrificând averea și viața noastră, lumea întreagă cu timpul ar trebui să piară. Astfel, egoismul pur, ca și altruismul exagerat, nu mai corespund cu evoluția socială a timpurilor noastre. Știința trebuie să gândească adevăratul principiu care ar asigura omenirii o fericire mai completă și ar împinge-o spre adevărata sa menire, un principiu care să armonizeze binele nostru individual cu cel social, un echilibru al forțelor și al intereselor” [111, p. 77].

Din punctul nostru de vedere, principiul despre care menționa Bentham în lucrarea „Deontologia sau știința moralei” [192], racordat la exigențele funcției publice, și este principiul interesului public, lipsa căruia în actele legislative de bază ce vizează statutul și conduita funcționarului public trebuie compensată.

**Principiul transparenței.** Este unul dintre principiile care stă la baza activității autorităților administrației publice centrale și locale, cu condiția onorării căruia autoritățile primesc calificativul de instituții de tip progresist și democratic.

Modificarea viziunilor asupra utilizatorului serviciilor publice produce schimbări majore în conceptul de administrare publică: abandonând statutul de consumator pasiv, cetățeanul preia rolul de participant nemijlocit în „jocul” de pe piața serviciilor. Acest punct de vedere, potrivit doctrinei franceze, este bazat pe „dorința” presupusă a cetățenilor de a participa în mod direct la luarea deciziilor și administrarea sferei serviciului public. Apariția temei „participării” datează cu finele anilor '60 ai secolului trecut și părea a fi panaceul capabil de a asigura nevoile ascunse ale populației [229, p. 127].

După cum menționează motivat dr. habilitat în drept T. Cârnaț, „deschiderea și transparența sunt cei mai importanți indicatori ai eficienței funcționării autorităților publice, precum și un element esențial de comunicare constantă și de calitate între cetățeni și Executiv” [20 p. 165].

De aceea obligația autorităților publice de a asigura transparența activității lor și datoria de a oferi informații despre lucrul lor sunt doar etape inițiale și de bază în realizarea drepturilor cetățenilor în participarea directă la procesul de guvernare [55, p. 96].

În această linie de idei, menționăm că legislația națională reglementează principiul transparenței sub două aspecte: transparența în procesul decizional și liberul acces la informațiile de interes public.

Pentru suplinirea cadrului legal care consacra principiul transparenței, a fost adoptată Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239/13.11.2008 [104], scopul căreia se rezumă la: asigurarea informării multilaterale asupra procesului decizional; stimularea și asigurarea participării directe a cetățenilor și a altor părți interesate la procesul decizional; eficientizarea procesului decizional în cadrul autorităților publice; sporirea gradului de răspundere al autorităților publice față de cetățeni și societate; asigurarea transparenței activității autorităților publice.

Transparența are menirea de a proteja interesul public, prin reducerea probabilității unei administrări defectuoase și a corupției. Totodată, transparența își are esența în protejarea drepturilor și intereselor particularilor, având în vedere că furnizează temeiul pentru decizia administrativă, prin ce susține partea interesată în exercitarea dreptului de a corecta deficiențele, folosind căile legale de atac [54, p. 18]. Principiul transparenței, de fapt, este o formă de control din partea corpului social, pentru a garanta conformitatea activității administrative cu interesul general [27, p. 57].

În esență, accesul oricărei persoane la informația de interes public este accesibilitatea acestei informații, prin atingerea următoarelor obiective: crearea cadrului normativ general al accesului la informațiile oficiale; eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice; stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic (art. 2; 4 din Legea privind accesul la informație, nr. 982/2000) [96].

Cunoscutul citat latin „*Nulla regula sine exceptione*” poate fi atribuit și normei în cauză. După cum este redat în art. 46 din Legea României privind Statutul funcționarilor publici, nr.188/1999 [110], funcționarul public trebuie să manifeste discreție profesională privind toate informațiile de care ia cunoștință în exercițiul funcțiilor sale, inclusiv 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.

Dezvoltarea fără precedent a noilor tehnologii ale informației și comunicării a transformat Internetul într-un accesoriu al vieții cotidiene a fiecărui cetățean conștient de importanța pe care o are informația în contextul liberului acces la informații. Beneficiile accesibilității on-line a paginilor-web oficiale ale autorităților administrației/instituțiilor publice sunt incontestabile, în special cu referire la sporirea nivelului de transparență a activității acestora și a accesului la informația de interes public. În special, având în vedere că paginile-web oficiale trebuie să fie adaptate pentru accesarea de pe echipamente mobile (telefon mobil,

smartphone), precum și accesarea de către persoanele cu dizabilități prin asigurarea unui sistem de sonorizare a conținutului informațional [77].

În accepțiunea experților din România, transparența implică și un al treilea aspect – obligația personalului din administrația publică de a se legitima față de terțele persoane cu care relaționează. Justificarea acestei forme de transparență se subînțelege din interesul particularului de a cunoaște persoana responsabilă pentru actul sau activitatea ce posibil va produce efecte și asupra acestuia, pentru a putea utiliza dreptul său de a contesta acțiunile funcționarului, în caz de le consideră abuzive sau ilegale [52, p. 18].

### **3.2 Regimul juridic privind declararea averii și intereselor personale, a restricțiilor și incompatibilităților**

Noutatea majoră reglementată de Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100] constă în unificarea declarării averilor, veniturilor și intereselor personale.

Un alt element de noutate derivă din introducerea termenului de *concupin/concupină*, pentru care am optat anterior [127, p. 137], acesta constituind parte integrată a Declarației de avere și interese personale. Din punctul nostru de vedere, prevederea în cauză anticipează evenimentele, atâta timp cât legislația în vigoare nu s-a expus asupra instituției concubinajului în Republica Moldova. Acest vid legislativ cu certitudine va crea obstacole în etapa aplicării mecanismelor de control, fapt ce poate duce la neatingerea scopului legii citate de a institui măsuri de prevenire și de combatere a îmbogățirii ilicite.

Deoarece legea citată extinde obiectul declarării la componenta averii, considerăm oportună enumerarea unor obiecte, controlul declarării cărora poate fi dificil de realizat. În sensul prevederilor art. 4 din Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100], vor fi declarate, cu respectarea anumitor condiții, inclusiv: bunurile sub formă de metale și/sau pietre prețioase, obiectele de artă și de cult, obiectele ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal; obiectul declarării constituie proprietatea și interesele personale ale funcționarului public, colecțiile de artă, filatelie, arme, numerarul nedepus în instituții financiare etc.

Cu referire la declararea interesului personal, suplimentar la cerințele anterioare, legea citată impune declararea contractelor, chiar și a celor de asistență juridică, de consultanță și civile; calitatea de membru al organelor colegiale din cadrul organizațiilor publice.

Din punctul nostru de vedere, cerințele privind obiectul declarării intereselor personale trebuie să derive din definirea interesului personal.

*Interesul personal*, conform Legii privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100], este orice interes, material sau nematerial, care rezultă din activitățile sale în calitate de persoană privată, din relațiile sale cu persoanele apropiate sau cu persoanele juridice, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile sale cu organizațiile necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale, precum și orice interes care rezultă din preferințele sau angajamentele persoanei.

Experții TI Moldova, menționează că interesul personal al funcționarului public rezultă din: necesități sau intenții personale (suplimentarea venitului, promovarea în funcție), activități private (științifice, didactice, de creație), interesul persoanelor apropiate, relații cu persoanele juridice, preferințe (religioase, profesionale, de partid, etnice, de familie), angajamente (față de partid, grupuri profesionale etc.) [171, p. 9]. Atașăm opiniei date, considerăm că interesul personal poate fi atât material, cât și moral.

Concluzionăm deci, necesitatea completării Declarației de avere și interese personale cu cerințe privitoare la interesele nemateriale, afiliația cu organizațiile necomerciale, inclusiv politice. Este de reținut că neconcordanțele oferă funcționarului șansa de a eluda declararea unui conflict de interese potențial, în special la angajarea în serviciul public.

Un alt impediment în aplicarea prevederilor Legii privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100], poate fi generat de condiția depunerii declarației în formă electronică prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a Agenției Naționale de Integritate (ANI), cu aplicarea semnăturii electronice. Suntem de părerea că termenul de 6 luni oferit Guvernului și ANI pentru stabilirea tipului semnăturii electronice, modului de repartizare a acesteia subiecților declarării și condițiilor necesare pentru depunerea declarației sunt insuficiente pentru acoperirea a circa 100 de mii de semnături și, evident, declarații.

În strânsă legătură cu interesul personal este conflictul de interese, altfel zis conflictul de interese este determinat de interesul personal al funcționarului public.

Potrivit Legii privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100], conflictul de interese este situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează, ar putea sau pare a influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii.

Codul-model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici, recomandat de Cabinetul de Miniștri al Consiliului Europei [26], definește *conflictul de interese* drept o situație în care un agent public are un interes personal de natură să influențeze sau să pară că influențează asupra exercitării imparțiale și obiective a funcțiilor sale oficiale.

Legea franceză privind drepturile și obligațiile funcționarilor din 1983 [201], prin art. 25 bis alin. (1), stipulează că constituie conflict de interese orice interferență între interesul public sau de interes public sau privat, care este de natură să influențeze sau să pară că influențează exercitarea independentă, imparțială și obiectivă a îndatoririlor sale.

Observăm așadar că toate trei definiții diferă după conținut. Ultima definiție, comparativ cu primele două, punctează că conflictul de interese poate exista și între două interese publice, dar nu numai între public și privat. Considerăm corectă și utilă această abordare, deoarece se pot isca situații de susținere a interesului public prin abuzul de funcție. O altă diferență constă în raportarea la categoriile conflictului de interese.

Specificăm că, pornind de la definirea conflictului de interese, reglementările internaționale în domeniu divizează conflictele de interese în mai multe tipuri: potențial; real sau actual; consumat și aparent. Am supus deja unei analize detaliate toate patru forme ale conflictului de interese [63, p. 5-6].

Suntem ferm convinși că plasarea funcționarului public într-un conflict de interese aparent poate fi la fel de gravă, precum în cazul unui conflict real. În circumstanțele date, este pusă sub bănuială integritatea funcționarului și a instituției în care activează. În contextul celor relatate, dar și în lipsa unei definiții a conflictului de interese, unanim recunoscute pe plan de anticorupție, deducem că nu fiecare definiție include toate 4 forme ale conflictului de interese. Cu titlu de exemplu: conflictul de interese reglementat de legislația autohtonă poate fi potențial sau real. În contrast, poate exista și conflictul aparent [63, p. 6].

Conduita funcționarului public variază în funcție de tipul concret de conflict de interese în care este implicat. Dacă în cazul conflictului de interese potențial conduita cerută este bazată pe exercitarea în mod transparent și echidistant a atribuțiilor sale, atunci în cazul conflictului de interese real/actual, funcționarul trebuie să se abțină de la luarea oricăror decizii, informându-și superiorul despre situația apărută [51, p.5].

Condiția generatoare a unui conflict de interese constă în privilegierea interesului personal prin metoda utilizării funcției deținute. În absența interesului personal ori în lipsa sursei de alimentare, conflictul de interese este de neconceput.

*Declararea conflictului de interese* este o procedură distinctă de cea de declarare a intereselor personale. Conflictul de interese real este declarat imediat, dar nu mai târziu de trei zile, în formă scrisă, pe numele șefului ierarhic sau organului ierarhic superior.

Cu referire la procesul de soluționare a conflictului de interese, constatăm caracterul confuz al normei în cauză, și anume: potrivit art. 14 alin. (3) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100], soluționarea acestuia se efectuează de către conducătorul organizației publice prin luarea unei decizii. Astfel, nu este clar care conducător



emite decizia: cel al organului superior ori conducătorul organului public în care activează declarantul?

Totodată, considerăm că opțiunile pentru soluționarea pozitivă a conflictului de interese, oferite de art. 14 alin (5) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100] sunt insuficiente. După noi, scopul soluționării conflictului de interese constă în înlăturarea factorilor/condițiilor ce stau la baza iscării lui.

În cazul în care conflictul de interese real este o situație de moment, soluționarea acestuia se limitează la o perioadă redusă și determinată de timp, opțiunea cea mai reușită fiind interzicerea implicării persoanei în procesul afectat de conflictul de interese.

În alte circumstanțe, soluționarea pozitivă a conflictului de interese s-ar putea solda numai cu concedierea funcționarului public. Cele mai frecvente situații de acest gen, ce ar putea da naștere conflictului de interese real, consumat ori aparent, este exercitarea unei funcții publice în subordinea nemijlocită a unei rude directe, situație restricționată de cadrul normativ în vigoare.

OECD-ul, adițional opțiunilor de soluționare a conflictelor de interese, recomandă și varianta atribuirii rezolvării situației de conflict de interese printr-o procedură bazată efectiv pe „încredere oarbă” [189].

Relatând subiectul comportamentului funcționarului public în diverse situații de conflict de interese, atașat experților OECD [189], semnalăm că nu este cazul de a depăși limita, uitând totalmente despre viața cotidiană a funcționarului, care este în primul rând cetățean și poate avea interese personale legitime. Obiectivul unei politici adecvate privind conflictul de interese nu constă în simpla interzicere a tuturor intereselor de natură privată ale funcționarilor publici, chiar dacă o asemenea metodă ar fi posibilă. Încercarea de a controla prea strict exercitarea intereselor personale poate intra în conflict cu alte drepturi sau poate fi imposibilă sau contraproductivă în practică, sau poate determina unele persoane să nu mai dorească să ocupe o funcție publică.

Suntem ferm convinși că preluarea bunelor practici, atât prin comasarea reglementării conflictului de interese și declarării veniturilor și proprietății într-un singur act normativ, cât și prin stabilirea obiectivelor similare, în special prin realizarea acestora, va contribui indiscutabil la ridicarea nivelului de încredere a populației în serviciul public. Merită să studiem și să percepem acest fenomen alături de capacitatea etico-morale de a-l preveni, trata și soluționa în termenii și în condițiile actelor normative în vigoare [63, p. 8].

*Incompatibilitățile și restricțiile* în funcția publică de asemenea formează subiecte de reglementare a Legii privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100].

În accepțiunea savantului V. Prisăcaru, prin incompatibilitate se înțelege neputința funcționarului public de a se ocupa de anumite îndeletniciri, exprimate în funcțiuni, mandate sau

profesiuni, în afara funcțiunii pe care o deține. Autorul menționează că incompatibilitățile pot fi numai constituționale și legale, pentru că numai prin lege poți limita dreptul unei persoane fizice de a ocupa, în același timp, două funcții publice [154, p.167].

După cum relatează savantul C. Popa, deoarece funcția publică constituie un ansamblu de atribuții, puteri și competențe, o persoană fizică nu poate realiza în același timp atribuțiile, puterile și competențele a două sau mai multe funcții publice, deci nu poate realiza cumulul funcțiilor publice [148, p.147].

Astfel putem deduce că scopul incompatibilităților constă în asigurarea bunei funcționări a serviciului public. Legislația franceză, spre exemplu, stipulează că funcționarul public își dedică întreaga activitate profesională pentru sarcinile care îi sunt încredințate [201].

Îndrumați de doctrină, precum și de reglementările legale privind incompatibilitățile, am decis să analizăm poziția legislativului cu privire la incompatibilitatea impusă nemijlocit funcționarului public.

În sensul dat, Constituția Republicii Moldova [29] nominalizează drept incompatibile cu exercitarea oricărei alte funcții următoarele: calitatea de deputat; calitatea de Președinte al Republicii Moldova; funcția de judecător și judecător al Curții Constituționale; procurorii și membrii Guvernului. Luând în considerație faptul că „titularul unei funcții publice este, de regulă, dar nu întotdeauna, un funcționar public” [8, p. 277], persoanele care ocupă posturile enumerate nu dețin statutul de funcționar public, din ce conchidem că Legea supremă nu face referire directă la incompatibilitatea funcționarilor publici.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91] ne pune la dispozițiile art. 25, destinat incompatibilității generale pentru funcția publică, potrivit alin. (1) al căruia „calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit”. Totuși, legea citată prevede și anumite excepții, precum:

1) permisiunea desfășurării altor activități remunerate, în condiția decurgerii acesteia în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea de bază, prin exercitarea atribuțiilor funcției temporar vacante, confirmată prin actul administrativ al conducătorului;

2) funcționarul public poate fi fondator al societăților comerciale;

3) funcționarul public poate cumula un post suplimentar în cadrul sectorului public, indiferent de autoritatea ori instituția selectată de el, însă postul deținut nu este unul public, ci cade sub incidența legislației muncii, cum ar fi personalul tehnic ori auxiliar;

4) funcționarul public poate desfășura o activitate suplimentară remunerată, autorizată prin contract individual de muncă ori alt contract civil în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și organizațiilor necomerciale din

sectorul public ori privat, a căror activitate nu este controlată, subordonată sau în anumite privințe nu este de competența autorității în care el este angajat;

5) funcționarul public este în drept să desfășoare activitate de reprezentare a statului în societăți comerciale, activități științifice, didactice și de creație.

Constatăm că cadrul normativ ce vizează regulile privind desfășurarea muncii prin cumul a funcționarului public nu-l obligă să informeze autoritatea publică în care activează despre al doilea loc de muncă, obținut cu respectarea rigorilor legislative. Menționăm că, potrivit legislației franceze [201], funcționarul public este obligat să obțină autorizarea autorității/instituției publice în care activează, pentru a dobândi o activitate privată lucrativă.

Cerința privind declararea celui de al doilea loc de muncă este neglijată și de conținutul Declarației de avere și interese personale, reglementate de Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100], fapt inacceptabil din punctul nostru de vedere, deoarece al doilea loc de muncă generează un potențial conflict de interese.

Considerăm că permisiunea/interdicția desfășurării muncii prin cumul urma să provină din atribuțiile de serviciu, responsabilitățile și împuternicirile nemijlocite ale funcționarului public, stipulate în fișa de post a acestuia, dar nu din atribuțiile autorității publice. În acest sens, legislatorul României a stipulat că funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special, „pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate” [107]. Astfel, munca prin cumul ar deveni un lucru posibil pentru mai multe categorii de funcționari publici.

O altă componentă a incompatibilității este interzicerea desfășurării activității de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale, ori înlesnirea, în virtutea funcției sale, a activității de întreprinzător a persoanelor fizice și juridice [91, art. 25 alin. (2<sup>1</sup>)].

Din punctul nostru de vedere, funcționarul public ar fi fost apt să desfășoare anumite genuri de activitate de întreprinzător, cel puțin ca deținător al patentei de întreprinzător (de exemplu: servicii de dactilografare, reparația locuințelor, ajustarea și reparația mobilei, confecționarea și darea în chirie a recuzitelor destinate diferitor ceremonii și comercializarea lor, confecționarea articolelor meșteșugărești, fotografierea etc.). Condiția principală ce urmează a fi respectată este obligativitatea evitării conflictului de interese, chiar și a celui aparent.

Atunci când incompatibilitatea este acea stare de nepotrivire între două funcții, dintre care una este o funcție publică, restricțiile impuse constituie preponderent măsuri de restrângere în drepturi sau libertăți ale funcționarului public. Restricțiile aplicabile funcționarului public pot fi divizate în: restricții aplicabile în timpul serviciului public și restricții ce pot fi aplicate după eliberarea din funcția publică (restricții post-angajare).

Cu referire la activitățile ulterioare serviciului public, experții în domeniu oferă trei abordări: 1) interdicții privind ocuparea forței de muncă, fie generale sau particulare, pe anumite grupuri definite, 2) restricții la reprezentarea entităților private de către foștii funcționari publici; 3) aprobarea prealabilă și/sau declararea activităților curente sau viitoare după terminarea serviciului public [187, p.20].

Ulterioara angajare a funcționarului public în sectorul privat poate fi condiționată și de activitățile curente. „În timpul serviciului, informațiile oficiale, autoritatea și accesul pot fi folosite cu ușurință de către un funcționar în scopul de a-si asigura o poziție de la un potențial angajator sau pentru a beneficia de un viitor angajator” [187, p.19].

Migrarea funcționarului public în sectorul privat dă naștere bănuielii privind corectitudinea poziției acestuia față de autoritatea publică din care pleacă. Părăsirea serviciului de stat în favoarea unei companii private sau, altfel spus, migrarea funcționarului public din sectorul public în cel privat poartă denumirea de *pantouflage* ori *revolving doors*.

Restricțiile post-angajare pentru funcționarii publici din Republica Moldova sunt reglementate de Legea privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133/2016 [100], în condițiile căreia persoanele care și-au încetat raporturile de serviciu, care pe parcursul ultimului an au avut atribuții directe de supraveghere sau control al unor organizații comerciale și necomerciale, nu sunt în drept să se angajeze, timp de un an, în cadrul acestor organizații.

Restricțiile în cauză nu sunt limitate numai prin condiționarea angajării în sectorul privat, ci țin și de încheierea contractelor comerciale, precum și limitarea activității reprezentative. Legea citată de asemenea, exceptând avocații, interzice, timp de un an de zile, ex-funcționarului public să reprezinte interesele persoanelor fizice sau juridice în autoritatea în care a activat, precum și să reprezinte persoane fizice și juridice în probleme ce țin de atribuțiile de serviciu îndeplinite anterior.

Cu părere de rău, constatăm că funcționarul public nu cunoaște despre restricțiile referitoare la dezangajarea din funcție. Potrivit sondajelor, numai 21% din funcționarii angajați în autoritățile administrației publice centrale afirmă că cunosc restricțiile în angajările ce urmează după o funcție publică [126, p.31].

### **3.3 Rolul normelor de conduită în asigurarea integrității instituționale**

Integritatea funcționarului public este strâns legată de moralitatea acestuia și este privită ca o obligație conform căreia funcționarul public nu poate să solicite sau să accepte avantaje sau beneficii de orice natură în virtutea funcției pe care o deține sau activității pe care o desfășoară, altele decât cele care sunt reprezentate de plata salariului și de alte drepturi care i se cuvin conform legii [179, p.136].

Comportamentul integru devine necesar pentru a spori credibilitatea instituției și, implicit, a membrilor săi. Pentru a câștiga respectul populației, nu este suficient doar să se acționeze în conformitate cu legea, ci trebuie ca aceasta să fie aplicată în spiritul respectului față de cetățean [54, p.9].

Conform DEX-ului [46], sensul termenului de integritate este acela de cinste, probitate și incoruptibilitate. Deseori termenul „integritate” este utilizat ca antonim al corupției, dar integritatea și anticorupția nu sunt sinonime. Mai bine zis, integritatea este rezultatul obținut ca rezultat al implementării politicilor anticorupție. Însă cele relatate fac referire la integritatea instituțională, aceasta fiind consolidată de integritatea profesională și integritatea morală a fiecărui funcționar în parte.

Integritatea instituțională și-a găsit reflectarea în actele normative naționale, grație adoptării SNCI nr. 1 „Etica și integritatea” [138], potrivit căruia integritatea presupune comportamentul în ansamblu al tuturor angajaților din cadrul unei entități, atunci când aceștia desfășoară anumite activități specifice sau în procesul luării deciziilor, în conformitate cu standardele etice stabilite.

Ulterior, integritatea instituțională a fost definită de Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr. 325/2013 [102], potrivit căreia integritatea instituțională constă din integritatea profesională a tuturor agenților publici din cadrul entității publice, cultivată, controlată și consolidată de către conducător, precum și toleranță zero față de incidentele de integritate admise de agenții publici.

Integritatea profesională, la rândul său, este capacitatea agentului public de a-și desfășura activitatea profesională în mod etic, liber de influență necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, a supremației Constituției Republicii Moldova și a legii. [102]

Din punctul nostru de vedere semnificația noțiunilor din cadrul legislativ urmează a fi înțeleasă ușor de funcționarii publici. Considerăm mult mai reușită varianta anterioară, potrivit căreia „integritatea profesională constă în capacitatea persoanei de a-și exercita obligațiile și atribuțiile legale și profesionale în mod onest, ireproșabil, dând dovadă de o înaltă ținută morală și maximă corectitudine, precum și de a-și exercita activitatea în mod imparțial și independent, fără vreun abuz, respectând interesul public, supremația Constituției Republicii Moldova și a legii” [102]

Integritatea profesională a funcționarului public și integritatea morală a acestuia urmează a fi considerate drept un întreg, așa cum integritatea morală vine în susținerea celei profesionale. Moravurile funcționarului public pot fi uneori atât de scandaloase, încât să distorsioneze

reputația profesională, ba chiar să afecteze imaginea autorității publice. Este necesară evitarea circumstanțelor în care cetățeanul ori colegii ar pune sub întrebare integritatea funcționarului.

Profesorului universitar, dr. în filosofie Martin Benjamin identifică cinci tipuri psihologice de lipsă de integritate:

- *cameleonul moral* este nerăbdător să facă pe placul celorlalți și temperamental indispus la controversă morală și dezacord;
- *oportunistul moral* este similar cameleonului moral, însă în timp ce un motto al cameleonului moral ar putea fi “înainte de toate, înțelegerea cu ceilalți”, cel al oportunistului moral este, “înainte de toate, reușește/câștigă” ;
- *ipocritul moral* este cel ce pretinde că trăiește după anumite standarde, dar, în fapt, nu o face;
- *lipsa de voință morală* : are un set coerent de valori morale, dar, de regulă, îi lipsește curajul să acționeze conform acestor valori;
- *auto – amăgitorului moral* gândește despre sine că acționează după un set de valori etice, dar, în fapt, nu o face. [59, p. 319]

Suntem convinși, că aprecierile autorului pot fi cu siguranță atribuite integrității morale a individului, mai bine spus, savantul a enumerat acele calități, care afectează integritatea morală a individului. Putem menționa, în acest sens, și despre legătura de cauzalitate dintre responsabilitate și integritatea profesională a funcționarului public. Este de reținut, că integritatea morală este un calificativ forte pentru orice persoană ce dorește să candideze într-o funcție publică, și care poate fi testată prin anumite metode legale.

Testarea la detectorul comportamentului simulat (poligraf), reglementată de Legea nr. 269/2008 [94] poate fi considerată o metodă indirectă de testare a integrității morale a candidatului la funcția publică, aceasta fiind orientată spre verificarea veridicității informațiilor comunicate de persoana terță. Sunt supuși testului persoanele ce se angajează într-o funcție publică cu statut special în cadrul organelor Ministerului Afacerilor Interne, Centrului Național Anticorupție, Serviciului Vamal, Autorității Naționale de Integritate.

Desfășurarea unei activități contrare intereselor funcției publice, inclusiv a celor ce pot determina rezultatul negativ al testului de integritate profesională, situațiile care provoacă conflict de interese, executarea obligațiilor contrar intereselor publice, dezvăluirea informației clasificate constituie factori de risc, prevenirea, identificarea și excluderea cărora sunt efectuate prin verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, competențe atribuite Serviciului de Informații și Securitate prin Legea nr. 271/2008 [105]. În viziunea noastră, verificarea în cauză este și ea o metodă de testare a integrității morale, cu atât mai mult că unul dintre scopurile verificării este de a preveni și a combate corupția în autoritățile publice.

Testarea integrității profesionale, reglementată de Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr. 325/2013 [102], poate fi numită „metodă de ultimă generație” în testarea comportamentului în exercitarea funcției publice. Este de reținut faptul că subiecți prioritari ai testării sunt funcționarii publici care desfășoară activități vulnerabile la corupție.

Potrivit art. 5 alin. (2) din Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr. 325/2013 [102], etica și deontologia profesională constituie unul dintre criteriile de bază ce caracterizează integritatea instituțională. O instituție/autoritate publică integră nu se va limita numai la prescrierea normelor deontologice. Calificativul de instituție *integră* este și rezultatul exercițiilor de învățare/cunoaștere a normelor deontologice. În acest sens, facem referire inclusiv la calitatea actului administrativ-juridic ce reglementează conduita în cadrul exercitării prerogativelor funcției publice. Normele de conduită vor expune ideea corect, concis și fără echivoc, într-un mod ce va fi ușor înțeles de orice funcționar public. Orice ambiguitate ori scăpare poate fi tratată în defavoarea integrității instituționale. O singură norma percepută greșit ori eronat destabilizează responsabilitatea funcționarului și afectează atitudinea conștientă că procedează corect.

Pe această linie de idei vom purcede la analiza normelor de conduită reglementate de din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98].

Cu referire *la respectarea regimului cadourilor* putem menționa, că în opinia unor cercetători, la baza provenienței fenomenului corupției a stat obiceiul de a face cadouri, acesta fiind generat în epoca prestatală. Încă în societatea primitivă, oferirea unui dar șefului de trib era privită drept normă. Cele „puse la dispoziție” evidențiau ofertantul din rândul celorlalți membri ai tribului, precum și asigurau soluționarea problemelor evocate [218, p. 20].

Pe parcursul dezvoltării sale istorice, conștientizând consecințele manifestărilor date, omenirea așa și nu s-a debarasat de acei „care doresc să dobândească bunăvoința și favoarea unui conducător (principe, în varianta originală) și obișnuiesc a i se înfățișa cu lucrurile care îi sunt mai scumpe (...) sau care, după cum li se pare, îl răsfăț mai mult pe acesta” [114, p. 9].

În cadrul unei abordări științifice, am avea o poziție incorectă și unilaterală, dacă am face o tentativă de a distorsiona cultul cadoului drept formă de politețe socială, mai mult decât atât, statutul de funcționar public nu lipsește cetățeanul, deținător al acestei funcții, de dreptul de a i se oferi și de a accepta cadouri.

Cadourile și avantajele fac parte din cele mai sensibile, discutate și controversate subiecte ce țin de conduita funcționarilor publici și aflate într-o legătură dependentă de interesul personal. Începând cu a. 2008, legislativul și executivul au pus la dispoziția funcționarilor publici un șir de reglementări cu referire la regimul cadourilor și avantajelor. Ca rezultat al analizei art. 11 „Cadouri și alte avantaje” din Legea RM privind Codul de conduită a funcționarului public, nr.

25/2008 [98], concluzionăm necesitatea instituirii unei clarități a subiectului dat, în lipsa căreia funcționarul devine captiv al zonei gri, în unele cazuri nefiind în stare să distingă cadoul permis de cel interzis, în altele profitând de acest vid normativ.

Cu titlu de exemplu necesar de preluat, ilustrăm modelul Canadei: potrivit art. 2 alin. (1) din Legea Canadei cu privire la conflictul de interese din a. 2006 [200], sunt considerate cadouri și alte avantaje:

- a) orice sumă rambursarea căreia nu este necesară;
- b) servicii sau proprietăți, sau utilizarea proprietății sau banilor, care sunt oferți fără cost sau mai jos de valoarea lor comercială.

Un alt exemplu demonstrativ îl găsim în Legea Letoniei cu privire la prevenirea conflictului de interese în activitatea funcționarilor publici și a demnitarilor din a. 2002 [217]: în temeiul art. 13 alin. (2), cadou este considerat orice bun sau folos material (inclusiv furnizarea de servicii, oferirea și transferul de drepturi, scutirea de o obligație, renunțarea la anumite drepturi, precum și alte acțiuni care generează venituri), beneficiar direct sau indirect al căruia este un funcționar public. Legea menționată totodată enumeră bunurile care nu sunt considerate cadouri, cum ar fi:

- 1) florile;
- 2) suvenirele, cărțile sau obiecte cu destinație reprezentativă, în cazul în care valoarea totală a lor, primită de la aceeași persoană pe parcursul unui an, nu depășește mărimea unui salariu lunar;
- 3) distincțiile și premiile, atribuirea cărora este prevăzută de actele normative externe;
- 4) orice beneficii și garanții acordate funcționarului public în exercițiul atribuțiilor oficiale, în modul prevăzut de reglementările naționale;
- 5) servicii și diverse reduceri de accesibilitate maximă, oferite de societățile comerciale și comercianți individuali, precum și de gospodăriile țărănești și de pescuit.

Codul de conduită autohton [98], în temeiul art. 11 alin. (1) interzice funcționarului public să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate personal acestuia sau familiei sale. Am decis să examinăm parametrii normei date de conduită numai alăturat standardelor europene și reglementărilor normative ale altor țări la acest subiect.

În acest sens, Cabinetul de Miniștri al Consiliului Europei în Recomandarea 2000 (10) privind Codul model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici [26], stabilește că agentul public nu trebuie nici să solicite, nici să accepte cadouri, favoruri, invitații sau orice alt avantaj destinat lui, familiei sale, părinților sau prietenilor apropiați, persoanelor sau organizațiilor cu care agentul public are sau a avut relații de afaceri sau politice, care pot să influențeze sau care



par că influențează asupra imparțialității cu care el sau ea își exercită funcțiile sau care constituie sau par să constituie o recompensă în raport cu funcțiile sale.

Prin urmare, constatăm o extindere a subiectului prohibiției, acesta fiind direcționat și asupra părinților, prietenilor apropiați, dar și organizațiilor. Apreciem totodată includerea unui șir de condiții în această normă, precum și alăturarea cadoului nepermis exercitării atribuțiilor de serviciu.

Și în legislația României stabilim o similitudine cu recomandările Consiliului Europei. Funcționarii publici, potrivit art. 14 din Legea României nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici [109], nu trebuie să solicite ori să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, care le sunt destinate personal, familiei, părinților, prietenilor ori persoanelor cu care au avut relații de afaceri sau de natură politică, care le pot influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice deținute ori pot constitui o recompensă în raport cu aceste funcții.

În acest sens, lucrătorii din domeniul ordinii și siguranței publice au obligația de a-și pregăti familiile, astfel încât eventualele „atenții” să nu le parvină prin intermediul acestora, indiferent care ar fi justificarea [54, p. 9].

Restricții privind acceptarea cadourilor, serviciilor, favorurilor, altor avantaje regăsim în actele normative ale altor țări și de fiecare dată prohibiția solicitării și acceptării este interdependentă cu funcția deținută. În acest sens, constatăm o discrepanță vădită, fiind adepți ai opiniei [6, p.39-40], potrivit căreia, în actuala redacție a art. 11 din Codul de conduită a funcționarilor publici din Republica Moldova, adoptat prin Legea nr. 25/2008 [98], interdicția solicitării sau acceptării *tuturor* cadourilor, serviciilor, favorurilor, invitațiilor sau oricăror altor avantaje, indiferent dacă acestea sunt sau nu în măsură să influențeze corectitudinea în exercitarea funcției publice deținute sau sunt considerate drept recompensă în raport cu atribuțiile sale de serviciu. În sensul prevederilor legale, funcționarul public nu va putea accepta nici cadourile oferite de soție, rude, prieteni cu ocazia zilei de naștere.

Din cele relatate, ne permitem să concluzionăm că în tot ce ține de regimul cadourilor, potrivit reglementărilor internaționale, distingem 4 părți componente și aflate în dependență reciprocă, care, la rândul lor, au menirea de a menține în limitele unui comportament reglementat de normele conduitei tot ceea ce înglobează pentru un funcționar public restricționarea cadoului:

- *Ofertantul/donatorul* – figurant căruia nu-i putem atribui un rol secund. Este, de regulă, persoană fizică independentă sau reprezentant al unei persoane juridice, organizații obștești sau chiar partid politic etc. În majoritatea cazurilor, este inițiatorul, exceptând solicitarea directă a funcționarului.

- *Obiectul/bunul* cu care operează ofertantul, pentru a determina funcționarul să procedeze într-un mod sau altul, poate fi divizat în obiect material și obiect nematerial. De regulă, obiectul poate fi evaluat în expresie bănească.

- *Destinatarul* este funcționarul public care solicită sau căruia i se propune cadoul. Persoana căreia îi este destinat cadoul, favorul, invitația etc. poate fi numită *destinatar direct* – funcționarul, sau indirect – membrii familiei, părinții, prietenii și apropiații, persoane (inclusiv juridice) și organizații necomerciale, internaționale și partide politice cu care a avut relații de afacere sau de natură politică.

- *Motivul*. Funcționarul public trebuie să realizeze cauza sau temeiul pentru care i se oferă cadoul.

- *Restricția condiționată*. Funcționarul public nu va solicita și nici nu va accepta cadouri și alte avantaje pentru sine sau pentru terțe persoane, dacă acestea constituie sau par să constituie o recompensă pentru acțiunile sau inacțiunile angajatului statului, dependente de activitatea sa de serviciu. Solicitarea și acceptarea pot fi privite nu numai în complex, atunci când ultima constituie o continuitate a primei, ci și ca pași separați și de sine stătători cu aspect definitiv. Cele solicitate sau acceptate în mod direct sau ipotetic își lasă amprenta pe obiectivitatea acțiunilor și/sau a deciziilor adoptate în cadrul exercitării atribuțiilor de serviciu de către funcționarul public beneficiar. Pornind de la ipoteza că un cadou poate genera un conflict de interese, considerăm că și cadourile pot fi clasificate în: aparente, potențiale, reale și consumate.

Întru descifrarea mesajului ce stă în spatele cuvintelor „este interzis să solicite sau să accepte cadouri”, stipulate în Legea privind Codul de conduită a funcționarilor publici, nr.25/2008 [98], și „nu trebuie să solicite și să accepte cadouri”, regăsite în Codul-model de conduită, recomandat de CM al CoE [26], susținem că formula autohtonă generează o interdicție, pe când cealaltă formează o restricție. Ar fi corect ca funcționarul să fie limitat în dreptul său de a primi sau a solicita cadouri, dar nu de a le interzice în mod categoric, precum a procedat legislativul moldav. Mai mult decât atât: oricât de riguros ar fi legislatorul la acest subiect, *nulla regula sine exceptione*, funcționarul va accepta cadourile simbolice, cele oferite din politețe sau primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite.

Reiterând formula „funcționarului public îi este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate personal acestuia sau familiei sale”, preluată din legislația națională, nu regăsim condiționarea derivată din funcție. Lipsa acestui factor impune funcționarul să refuze cadourile private. În viziunea noastră, actuala variantă constituie o încălcare vădită a dreptului constituțional la viața privată.

Politețea reprezintă un ansamblu de norme de comportament bazate pe amabilitate, bună-cuviință, respect reciproc și toleranță [181, p. 17], de aceea cadourile de politețe sunt o derivată a normelor de politețe și deseori sunt evaluate spiritual. Unii experți naționali consideră că cadourile din politețe pot fi oferite de angajații din cadrul instituției în care activează funcționarul (cu ocazia zilei de naștere, căsătoriei, unor sărbători etc.), precum și oferite de persoanele din afara instituției publice [124].

Cadoul simbolic, ca și cel din politețe, nu are o valoare impunătoare în sine și nu poate fi considerat cadou consistent. Comparativ cu cel din politețe, cadoul simbolic își are valoarea prin ceea ce simbolizează. La cadourile simbolice putem atribui obiecte cu imaginea țării sau cu logotipul instituției (de regulă, cărți, panouri, rechizite de birou, calendare etc.), suvenire, obiecte de artizanat, dulciuri tradiționale etc.

Pornind de la considerentele că protocolul se aplică regulilor de conduită interinstituțională în raporturile întreținute în contextul vieții publice [181, p. 25-28], cadourile de protocol sunt cele oferite la întâlnirile oficiale ale reprezentanților autorităților/instituțiilor publice, inclusiv ale celor de peste hotare și cu statut diplomatic.

Cadourile a căror valoare depășește limitele stabilite se transmit în gestiunea autorității publice respective și se înscriu într-un registru special, informația din acesta fiind publică.

Cadoul este refuzat atunci când acceptarea lui încalcă normele bunelor moravuri sau în situația în care cadoul este atât de valoros, încât primirea lui ar provoca sentimentul datoriei. Refuzul trebuie să fie motivat, politicos și categoric. Sentimentul datoriei poate fi provocat nu numai de valoarea cadoului, dar și de conținutul mesajului transmis de acesta.

Pentru a reda realitatea, menționăm că, în activitatea cotidiană, funcționarul public se confruntă cu situații când sub masca unui cadou putem detecta semne de mulțumire sau chiar șpagă. Este oare apt funcționarul să distingă între cadoul permis, mulțumire și mită?

În tentativa dezlegării nodului gordian, elucidăm existența următoarelor condiții de diferențiere a cadoului de mulțumire de cel cu rol de mită:

- *cadoul* este oferit cu o ocazie, cu titlu gratuit, fără a aștepta o recompensă și nu generează obligații;

- *mulțumirea* constă dintr-o recompensă oferită ca rezultat al anumitor acțiuni ce au satisfăcut cerințele persoanei și întruchipează în sine existența unei legături de cauzalitate, post factum, între cele oferite și activitatea de serviciu a funcționarului. Este cert că mulțumirea este puntea de trecere de la cadou spre șpagă, în special în circumstanțele când cel ce oferă este ferm convins că în viitor va mai apela la serviciile funcționarului în cauză, în așa mod dorind să obțină atitudinea binevoitoare a acestuia;

- *mita* are menirea de a determina comportamentul. Mita este acordată pentru o anumită acțiune sau inacțiune legată de activitățile de serviciu ale funcționarului. Existența unei legături de cauzalitate între ofertă și rezultat, în variantă ideală, este principalul indiciu al mitei, indiferent de ceea ce a fost în prim-plan – bacșișul sau rezultatul. În această ordine de idei, deducem că dacă sub masca unui cadou a fost efectuată o achitare pentru anumite acțiuni/inacțiuni întreprinse în interesul donatorului, tranzacția de donație ar putea fi considerată mită.

Abordând acest subiect, am identificat un șir de lacune și goluri legislative, care induc în eroare funcționarul public. Modificarea și completarea legislației ar aduce o claritate atât în percepere, cât și în comportament, în special în contextul intrării în vigoare a Legii privind evaluarea integrității instituționale, nr. 325/2013 [102].

Totodată, suntem de părerea că nu este cazul de a confunda cadourile oferite funcționarilor publici cu donația, pornind de la faptul că sunt rapoarte de drept diferite. Dreptul și legislația civilă sunt întemeiate pe recunoașterea egalității participanților, ceea ce nu am putea confirma despre dreptul administrativ și legislația relevantă.

*Asigurarea accesului la informațiile de interes public* este unul dintre drepturile fundamentale ale omului, reflectat de art. 19 al Declarației Universale a Drepturilor Omului [43], de art. 10 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale [34] și de art. 34 al Constituției Republicii Moldova [29], precum și de Legea privind accesul la informație, nr. 982/2000 [96].

Esența Legii privind accesul la informație [96] constă în accesibilitatea oricărei informații de interes public; secretizarea este excepția. Deci, legea ne asigură accesul la informația elaborată, selectată, prelucrată, sistematizată, adoptată sau pur și simplu deținută de entități publice, finanțate din bugetul statului, a căror activitate este îndreptată spre interesul general al populației (informație „oficială”) [163, p. 53].

Importantă este și viziunea legiuitorului privind accesul la informația de interes public. În esență, legea prevede că orice persoană are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale, restricțiile pentru motive specifice care constituie măsuri de protecție, documentele purtătoare de informații oficiale, categoria informațiilor cu accesibilitate limitată, termenii, procedura solicitării etc.

Adoptarea Legii privind accesul la informație, nr. 982/2000 [96] a fost doar începutul procesului de garantare a dreptului publicului la informație. Un rol decisiv în procesul de implementare a legii îl au procedurile și regulile de aplicare corectă și eficientă a ei, elaborarea și realizarea activităților de instruire a funcționarilor publici pentru schimbarea atitudinii privind liberul acces la informație și dezvoltarea ascendentă a relațiilor dintre autoritățile și instituțiile

statului și cetățeni în domeniul respectiv. Pe de o parte, e vorba de comportamentul funcționarilor față de asigurarea libertății informației, iar pe de altă parte, de conștientizarea de către fiecare persoană a necesității exercitării dreptului la informare, inclusiv ca modalitate de control asupra activității autorităților/instituțiilor publice [7, p. 7].

Pentru analiza obiectivă a multitudinii de trăsături ce caracterizează comportamentul funcționarului public privind asigurarea informației corecte și la timp pentru cetățeni, inițial vom face referire la prevederile art. 8 „Accesul la informație” din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98]. Potrivit atribuțiilor ce îi revin și conform legislației privind accesul la informație, funcționarul public este obligat:

(1) *„să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public”.*

Rolul informării active îi revine funcționarului public numit responsabil pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale. În scopul facilitării liberului acces la informație, furnizorul de informații va publica sau va face în alt mod general și direct accesibile populației informațiile ce conțin: a) descrierea structurii instituției și adresa acesteia; b) descrierea funcțiilor, direcțiilor și formelor de activitate ale instituției; c) descrierea subdiviziunilor cu competențele lor, programului de lucru al acestora, cu indicarea zilelor și orelor de audiență a funcționarilor responsabili de furnizarea informațiilor, documentelor oficiale; d) deciziile finale asupra principalelor probleme examinate, toate fiind făcute publice în afara procedurii de examinare a cererilor privind accesul la informație.

Dezvoltarea fără precedent a noilor tehnologii ale informației și comunicării a transformat Internetul într-un accesoriu al vieții cotidiene a fiecărui cetățean. Beneficiile accesibilității on-line a paginilor-web oficiale ale autorităților administrației sunt incontestabile, în special pentru sporirea nivelului de transparență a activității și accesului la informația de interes public.

Funcționarul public, responsabil de prezentarea informației din oficiu, trebuie să se asigure că informațiile comunicate sunt inteligibile, nu conțin date eronate sau false și sunt prezentate la timp, or, în caz contrar, informația ar putea să nu fie relevantă [6, p.33].

(2) *„să asigure accesul liber la informație”.*

Libertatea de a primi informații include dreptul persoanei de a colecta și de a căuta informații, utilizând toate sursele legitime disponibile [135, p.95].

(3) *„să respecte termenele prevăzute de lege privind furnizarea informației”.*

Conform prevederilor legale, informațiile, documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de

15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație. Termenul dat poate fi prelungit cu 5 zile lucrătoare de către conducătorul autorității publice, dacă:

- a) cererea se referă la un volum foarte mare de informații care necesită selectarea lor;
- b) sunt necesare consultații suplimentare pentru a satisface cererea.

(4) *„Funcționarul public este obligat să respecte limitările accesului la informație, în condițiile legii, în scopul protejării informației confidențiale, a vieții private a persoanelor și a securității naționale, precum și să asigure protecția informațiilor deținute față de accesul, modificarea sau distrugerea lor nesancționate”.*

La baza Legii RM privind accesul la informații, nr. 982/2000 [96], stă principiul dezvoltării maxime, potrivit căruia orice informație deținută de organele publice ar putea fi dezvăluită și această presupunere poate fi contrazisă numai într-un număr foarte restrâns de situații [163, p. 53].

În cadrul satisfacerii cererii privind accesul la informație, furnizorii vor întreprinde măsurile necesare pentru nedivulgarea informațiilor cu acces limitat, pentru protecția integrității informațiilor și excluderea accesului nesancționat la ele.

Având în vedere prevederile art. 7 din legea analizată, coroborate cu prevederile art. 54 din Constituția RM [29] și art. 10 paragraful 2 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale [34], restrângerea dreptului de acces liber la informațiile oficiale, potrivit Hotărârii Plenului CSJ, poate avea loc doar prin aplicarea regulii „triplului test”.

Informațiile cu accesibilitate limitată sunt stabilite exhaustiv de art. 7 al Legii RM privind accesul la informație, nr. 982/2000 [96].

(5) *„Comunicarea cu mijloacele de informare în masă în numele autorității publice este realizată numai de către funcționarul public abilitat cu acest drept”.*

Îndată după intrarea în vigoare a Legii privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], reprezentanții societății civile au apreciat această prevedere drept „una ce îngreădește libertatea de exprimare a funcționarului și accesul la informație al jurnaliștilor, care și așa este extrem de limitat, conform rapoartelor de monitorizare a accesului la informație în instituțiile publice” [6, p. 35].

Prin înaintarea versiunii date, presupunem că nu a fost luat în calcul dreptul la opinie a funcționarului public, garantat de art. 15 din Legea RM cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91]. În baza articolului menționat, funcționarul public poate exprima opinia oficială a autorității publice numai dacă este abilitat în acest sens, conform procedurii stabilite. De asemenea, în cazul în care un funcționar public nu are mandat de reprezentare a autorității, participând la dezbateri sau activități publice, acesta are obligația de a

face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității în cadrul căreia își desfășoară activitatea.

Scopul unei astfel de prevederi este de a asigura faptul că poziția oficială este exprimată „cu o singură voce”, prin care „a fost lichidat vidul legislativ ce alimenta cu incertitudini un funcționar public căruia, de exemplu, i se solicita un interviu sau care era invitat la o emisiune televizată”. Totodată, apar situații în care purtătorul de cuvânt nu este specialist în domeniul pus în discuție în cadrul emisiunii televizate sau radiofonice. În atare cazuri, conducătorul va delega funcționarul public competent. Este important ca persoana delegată să cunoască limitele mandatului său de reprezentare [6, p. 35].

Autoarele V. Vedinaș și C. Călinoiu menționează că, potrivit doctrinei occidentale, dreptul la opinie și exprimare a funcționarului public trebuie analizat diferit. În timpul serviciului, funcționarul public este ținut de obligația de neutralitate, care îl impune să dea dovada de loialitate, pe când în afara serviciului, dreptul la opinie este circumstanțiat de obligația de rezervă și de măsură în exprimarea opiniilor sale [184, p. 58].

O altă componentă ce face referire la conduita funcționarului public în contextul asigurării dreptului privind liberul acces la informație este instruirea și reciclarea funcționarilor responsabili pentru efectuarea procedurilor în cauză. Obligația autorității publice de a oferi instruire se transformă în dreptul funcționarului de a fi instruit. Consultând pagina web a Academiei de Administrare Publică [45], nu identificăm cursuri de dezvoltare profesională cu tematici privind accesul la informații în lista cursurilor la comanda de stat și nici a celor în bază de contract.

Luând în considerație numărul redus al persoanelor (de regulă, 1-3) responsabile de accesul la informații, ar fi mult mai eficientă organizarea cursurilor de instruire externă, bunele practici fiind preluate din experiența Agenției Naționale a Funcționarilor Publici din România [170], programele de perfecționare profesională a căreia includ următoarele module: „Managementul informării și documentării în administrația publică”, „Securitatea datelor și informațiilor”, „Transparența și accesul la informațiile publice” etc.

Considerăm de o necesitate maximă elaborarea cursului de instruire dedicat accesului la informații, cu implementarea acestuia prin intermediul Departamentului de dezvoltare profesională a Academiei de Administrare Publică. Manifestările comportamentale ale funcționarului public în cadrul exercitării atribuțiilor ce îi revin în rol de furnizor de informații pretinde a fi un subiect de sine stătător, pentru a fi studiat și analizat în cadrul cursului de instruire propus.

Analiza efectuată ne permite să constatăm că Legea privind Codul de conduită al funcționarului public, nr.25/2008 [98], nu conține reglementări privind garantarea securității și

confidențialității informațiilor, situație inadmisibilă din punctul nostru de vedere. Lipsa prevederilor în cauză constituie totodată și o ignorare a recomandărilor Codului-model de conduită al CM al CoE [26].

O bună parte din funcționarii publici, în virtutea funcțiilor și atribuțiilor ce le revin, au acces la sistemele informaționale (SI „Impozit”; ACCES; Declarații vamale etc.), la informații confidențiale, la informații ce constituie secret de stat, secret comercial, date cu caracter personal, informații ce țin de viața privată etc. Accesul neautorizat la informația clasificată, vinderea sau scurgerea de informații constituie riscuri de corupție, ce necesită a fi ținute la control de autoritatea publică, în special deținătoare a sistemelor informaționale, cum ar fi: Serviciul Vamal, Poliția de Frontieră, Serviciul Fiscal de Stat sau cele autorizate de a le utiliza.

Suplimentar, constatăm omisiunea interdicției de a utiliza inadecvat informațiile obținute în cadrul sau cu ocazia exercitării funcției publice. Funcționarului public nu va căuta acces la informațiile pe care nu trebuie să le dețină.

Din punctul nostru de vedere, actul normativ ce reglementează conduita profesională a funcționarului public nu poate fi lipsit de altă prevedere, cum este cea recomandată de Codul-model de conduită [26] citat mai sus, potrivit căreia funcționarul public trebuie să prelucreze adecvat și cu toată confidențialitatea necesară toate informațiile și toate documentele primite în exercițiul funcției. De exemplu, funcționarul public din Franța și Federația Rusă este obligat să ia măsurile adecvate pentru a asigura securitatea și confidențialitatea informațiilor care i-au devenit cunoscute în legătură cu îndeplinirea îndatoririlor oficiale [201; 226]

Obligațiile funcționarului public în materie de asigurare a accesului la informația de interes public, dar și ținuta de garant al acesteia, în ce privește confidențialitatea informațiilor și lipsa interesului personal, nu se limitează doar la prevederile Legii privind accesul la informații, nr. 982/2000 [96], sau ale Legii privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], ci se extind și la reglementările Legii privind protecția datelor cu caracter personal, nr. 133/2011 [109], Legii privind transparența în procesul decizional, nr. 239/2008 [104], Legii cu privire la secretul de stat, nr. 275/2008 [92] etc.

Multitudinea cadrului normativ ce reglementează aspecte în domeniul accesului la informații, în lipsa unui suport informațional și instructiv din partea autorităților publice, plasează funcționarul public într-o ipostază jenantă, mai cu seamă în condițiile normelor comportamentale insuficiente la segmentul dat.

*Gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public.* Potrivit art. 9 din Codul de conduită a funcționarului public din RM [98], funcționarul public este obligat să asigure protecția proprietății publice și să evite orice prejudiciere a acesteia. Totodată, el este obligat să folosească timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității publice, numai în



scopul desfășurării activităților aferente funcției publice deținute. De asemenea, legea citată interzice funcționarului să utilizeze bunurile autorității publice pentru a desfășura activități publicistice, didactice, de cercetare sau alte activități neinterzise de lege în interes personal. Concomitent, potrivit atribuțiilor ce îi revin, funcționarul public trebuie să asigure folosirea eficientă și conform destinației a banilor publici.

Având ca bază Codul-model de conduită a agenților (funcționarilor) publici recomandat de CM al CoE [26], remarcăm că, în sensul art. 23, norma de conduită pusă în sarcina funcționarului public este una onerativă: „în exercitarea puterii sale discreționare, agentul public trebuie să vegheze asupra faptului că, pe de o parte, personalul și, pe de altă parte, bunurile, instalațiile, serviciile și resursele financiare care îi sunt încredințate sunt gestionate și utilizate într-un mod util, eficient și economic (...)”. Realizarea acțiunii de a veghea face referire la funcționarii publici cu funcții de conducere de diferit nivel.

Observăm, așadar, că regulile destinate funcționarilor publici naționali nu conțin parametri calitativi, cum ar fi utilizarea eficientă și economică a resurselor autorității publice. Pare a fi banal, dar utilizarea ineficientă a energiei electrice în sediile autorităților publice, multiplicarea irațională a documentelor, repartizarea incorectă a sarcinilor de serviciu etc. de asemenea se referă la utilizarea resurselor publice.

Revenind la cerințele Codului de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25/2008 [98], deducem următoarele:

1. Îndatorirea funcționarului public de a asigura protecția proprietății publice, cu evitarea prejudicierii acesteia, dispune de parametri estinși și chiar necontrolabili de funcționar, din motivul multitudinii obiectelor incluse în patrimoniul public, care nu se intersectează cu atribuțiile derivate din postul public deținut și, după cum relatează un grup de autori, „este imposibilă o enumerare exhaustivă a obiectelor care fac parte din proprietatea publică” [150, p.124].

Funcționarul public, în calitate sa de cetățean și membru al colectivității, are datoria civică de a manifesta o atitudine grijulie și protejatoare a bunurilor publice ce îi stau la dispoziție întru asigurarea drepturilor sale constituționale la apărare, educație și ocrotire a sănătății, la un mediu înconjurător sănătos etc.

2. Resursele puse la dispoziția funcționarului public pentru desfășurarea pleneră, calitativă și în termenele stabilite a obligațiilor de serviciu sunt:

- bunurile cu titlu de proprietate sau posesie ale autorității publice în care funcționarul își desfășoară activitatea: mobilierul, echipamentul tehnic, sistemele informaționale, automobilele de serviciu, rețeaua telefonică, Internetul, informația financiară, dosarele personale ale

funcționarilor publici, informațiile cu accesibilitate limitată, legitimația de serviciu, insignele personale, cheile de acces etc.;

- timpul de lucru – acesta trebuie folosit numai în scopul desfășurării activităților aferente funcției publice deținute;

- banii publici – prin folosirea lor eficientă și conform destinației;

- funcționarii publici „reprezintă resursele umane ale administrației publice care, alături de cele materiale și bănești, asigură condițiile de funcționare a acesteia” [4, p. 230]. Indiferent de ierarhia funcției ocupate, funcționarul public face parte din familia resurselor umane a autorității publice, cu atribuții și împuterniciri conform fișei postului. Folosirea funcționarului în activități ce nu au legătură cu funcțiile oficiale poate fi calificată și ca utilizare inefficientă a timpului de muncă.

3. În activitatea cotidiană, funcționarul trebuie să utilizeze logistica autorității publice numai conform destinației, eficient și economic.

Cea mai notorie încălcare, martori zilnici ai căreia suntem, vizează utilizarea contrar destinației a automobilelor de serviciu. O primă încercare de a reevalua modul de distribuire și utilizare a transportului de serviciu a fost întreprinsă în a. 2012, în cadrul MAI, prin interzicerea folosirii transportului de serviciu în interes personal, pentru deplasare la serviciu și de la serviciu, la masă, pentru necesitățile personale și ale familiei etc. [115]. Cu regret, rezultatul obținut nu a coincis cu așteptările, dar este salutară tentativa de materializare a unei idei mai explicite privind utilizarea mijloacelor de transport din dotare.

Un alt exemplu binevenit servesc prevederile Codului de etică și conduită a colaboratorului vamal din 2016 [74], potrivit căruia colaboratorul vamal este obligat să respecte politicile și procedurile din domeniul tehnologiilor informaționale, cele legate de poșta electronică și de internet, concepute să mențină securitatea sistemului informațional, modul de transmitere, utilizare și păstrare a ștampilei personale, a ștampilelor și sigiliilor vamale, documentelor de strictă evidență și a altor bunuri, inclusiv a celor cu regim special de utilizare. De asemenea, actul face referire directă și la modul de utilizare a automobilelor de serviciu, care pot fi folosite doar de persoanele autorizate și doar în interes de serviciu.

Reglementări privind utilizarea automobilelor de serviciu, asemănătoare celor stipulate în actul departamental al MAI, regăsim în Codul model de etică și conduită a colaboratorilor vamali, recomandat de Organizația Mondială a Vămirilor [222; pct. 9.2], care prescrie elaborarea unui document intern, cu prevederi referitoare la regulile de utilizare a mijloacelor de transport ale autorităților. Totodată, Codul model stipulează despre interzicerea folosirii automobilului de serviciu pentru transportarea pasagerilor, inclusiv membrilor familiei, precum și pentru deplasarea de la domiciliu la serviciu și invers.

În contextul celor relatate, considerăm de o necesitate vitală elaborarea și implementarea regulilor/normelor privind utilizarea autoturismelor de serviciu, aprobate prin acte departamentale. Conștientizăm că aprobarea și controlul respectării acestora ține de voința funcționarilor publici beneficiari ai automobilelor de serviciu, care, optând pentru un astfel de document intern, își vor satisface obligația de promovare a normelor de conduită și asigurarea respectării acestora de către funcționarii din subordine, obligație prevăzută de art. 13 din Codul de conduită a funcționarului public din RM [98].

După cum relatează autorul Șt. Belecciu, „din perspectiva științei administrației, se poate formula principiul potrivit căruia structura personalului, precum și utilizarea mijloacelor materiale și financiare, trebuie făcute în funcție de necesitatea realizării competenței legii” [14, p. 327]. Atașati opiniei savantului, considerăm că orice reorganizare efectuată în cadrul autorității publice trebuie să fie precedată de un studiu complex privind scopul reorganizării, măsurile planificate, rezultatul scontat, riscurile ce ar putea afecta buna guvernare a autorității, opinii privind repartizarea eficientă a sarcinilor și a volumului de lucru etc. – toate necesare întru folosirea rațională a timpului de lucru al autorității publice și al funcționarului public.

*Neadmiterea influențelor necorespunzătoare.* După cum am observat, din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98] nu definește noțiunile cu care operează, influența necorespunzătoare fiind definită de Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr. 325/2013 [102], potrivit căreia se consideră influență necorespunzătoare - imixtiunea în activitatea profesională a agentului public din partea terțelor persoane, manifestată prin presiuni, amenințări sau rugăminți, în vederea determinării acestuia să-și desfășoare activitatea profesională într-un mod anumit, atunci când imixtiunea dată este ilegală și nu este însoțită de promisiunea, oferirea sau darea, personal sau prin mijlocitor, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin (nu întrunește elementele unei infracțiuni de corupție).

Este știut că termenii folosiți de legiuitor în alcătuirea dispozițiilor legale nu întotdeauna au înțelesul din vorbirea curentă, din care considerente ne vom strădui să stabilim o concordanță între formularea legală și situațiile practice care se încadrează în ipoteza acesteia.

Pe această linie de idei considerăm că imixtiunea - tălmăcită de DEX ca amestecul nemotivat și nedorit în treburile altuia [46], constituie un risc major ce poate afecta oricare din principiile conduitei, dar prioritar principiul independenței operaționale a funcționarului public. Din conținutul normei deducem că funcționarul public poate fi influențat de orice persoană din interior ori exterior. Presupunem că aceasta ar putea: fi un prieten, membru al familiei, beneficiarul de servicii publice, colegul, șeful unității, șeful autorității ori instituției publice etc.)

Scopul persoanei ce influențează necorespunzător constă în determinarea funcționarului public să procedeze într-un anumit mod și/sau să adopte o decizie convenabilă părții terțe. Sunt de reținut unele precizări: pentru ca influența exercitată să fie considerată necorespunzătoare, aceasta urmează a fi condiționată de lipsa recompensei. O altă precizare ține de caracterul ilegal al imixtiunii, cu condiția că aceasta nu constituie infracțiune.

Procedura de comunicare a influențelor necorespunzătoare este reglementată de trei acte normative concomitante: art. 11<sup>1</sup> din Codul de conduită a funcționarului public, aprobat prin Legea nr. 25/2008 [98], art. 17 alin. (3) din Legea Integrității (proiect) [93] și Regulamentul-Cadru cu privire la raportarea influențelor necorespunzătoare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 767/2014 [76]. În sensul prevederilor menționate funcționarul public este obligat:

1. Să respingă influența necorespunzătoare;
2. Să desfășoare în mod legal activitatea pentru care a intervenit influența necorespunzătoare;
3. Să facă neîntârziat un denunț scris conducătorului entității publice ori instituției care evaluează integritatea profesională.

În viziunea noastră, raportarea scrisă și neîntârziată a influenței necorespunzătoare nemijlocit conducătorului entității publice este o procedură dificilă pentru o bună parte din funcționarii publici cu statut special, cum sunt colaboratorii vamali, polițiștii de frontieră, polițiștii de sector, în special pentru cei care își desfășoară activitatea de serviciu în alte localități decât cele în care este amplasată administrația entității publice. O altă obiecție se referă la evitarea raportării influenței necorespunzătoare șefului unității structurale în care activează funcționarul.

În opinia noastră, va prezenta dificultate raportarea influențelor necorespunzătoare în lipsa martorilor ori a influențelor efectuate telefonic. Mai mult, funcționarul public este pus în situația efectuării calificării juridice a oricărui dialog purtat cu persoane terțe chiar și în afara orelor de serviciu. Existența unei rugăminți necompensate material ce ar putea parveni de la membrii familiei, rude, ori alte persoane apropiate se consideră influențe care de asemenea vor genera dificultăți în raportare ori detectare.

Punctăm că încălcarea obligației de denunțare a influenței necorespunzătoare, în temeiul Legii privind evaluarea integrității instituționale, nr. 325/2008 [102], poate fi determinată prin aplicarea testului de integritate profesională și considerată rezultat negativ al testului. Drept consecință, funcționarul public poate încasa o sancțiune disciplinară, inclusiv eliberarea din funcție, chiar și în situația desfășurării în mod legal a activității pentru care a intervenit influența.

Este de menționat că cadrul normativ în vigoare nu prevede careva modalități de tratare a influențelor necorespunzătoare. Regimul de confidențialitate oferit denunțurilor și Registrului

influențelor necorespunzătoare restrânge semnificativ cercul persoanelor care ar putea fi implicate în tratarea influențelor și totodată exclude posibilitatea obținerii anumitor explicații de la persoana ce a comis acest fapt.

Pe această linie de idei putem deduce că scopul primordial al normei de conduită „Neadmiterea influențelor necorespunzătoare” constă în creșterea gradului de responsabilitate a funcționarului public.

În viziunea noastră, din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98] urmează a fi completat cu prevederi ce ar reglementa *neutralitatea politică în exercitarea atribuțiilor de serviciu*. Privitor la dreptul funcționarului public de a face parte din partide politice, în literatura juridică s-au conturat două opinii contrare: prima consideră administrația anexă a politicului și, drept urmare, acceptă ca o funcție publică să fie și politică; a doua consideră că funcționarul public are datoria principală și esențială de a executa decizia politică ridicată la rang de lege, fără a participa în activitatea partidelor [18, p.76].

Atribuind prevederilor legale un regim uzual, distingem că orice funcționar public, indiferent de categoria funcției ocupate (de conducere de nivel superior, de conducere sau de execuție), în timpul său liber și din contul său personal poate să se implice în diverse activități politice, fie ca membru de partid, fie ca simpatizant al vreunui partid politic. Activitatea politică, chiar și în condiția desfășurării ei în afara programului de muncă, nu trebuie să afecteze corectitudinea și calitatea sarcinilor de funcție.

Atâta timp cât legea [91] oferă dreptul de a fi implicat într-o astfel de ocupație, linia de frontieră dintre acțiunile permissive și cele prohibitive urmează a fi reglementată de norma de conduită în exercitarea funcției publice. Actualmente, dispunem de prevederi normative răzlețe, extrase din conținutul mai multor acte legislative, situație ce plasează funcționarul public într-o arie de incertitudine, mai mult decât atât – o atare prevedere este recomandată de Codul-model de conduită a agenților (funcționarilor) publici [26].

Totuși, în pofida permisiunii legale de a desfășura activități politice, o bună parte din doctrinari și tineri cercetători manifestă o predilecție în vederea segregării activității politice de funcționarul public propriu-zis. În acest sens, un grup de specialiști în domeniu consideră că „absența unui statut al funcționarului public în care să se prevadă expres la care nivel al funcției publice se interzice activitatea partinică a lăsat posibilitatea «patronajului politic» și implicit posibilitatea corupției”. [156, p. 19-20]

În lipsa intenției de a analiza detaliat avantajele și dezavantajele obținute ori aspirațiile funcționarului public în dorința de a deveni membru de partid, vom preciza că interferența dintre funcționarul public și apartenența politică devine, cu trecerea timpului, un subiect dezbătut și analizat inclusiv de societatea civilă. Potrivit studiului „Monitorizarea conflictelor de interese în

autoritățile publice centrale”, realizat în a. 2014 de TI Moldova [126], funcționarii denotă monopolizarea politică a funcțiilor, promovarea intereselor de partid, iar relațiile făcute în studiul similar efectuat în a. 2013 [162] constau în subjugarea independenței operaționale, și anume: „uneori la luarea anumitor decizii, în promovarea unor acte legislative se ține cont de „culoarea” politică a conducerii”, „selectivitatea deciziilor” etc.

Deși stabilitatea este unul dintre principiile fundamentale ale serviciului public, după fiecare schimbare politică majoră, ca rezultat al alegerilor fie parlamentare, fie locale, devenim martori ai schimbărilor efectuate în echipa funcționarilor publici cu funcții de conducere de nivel superior și a celor cu funcții de conducere, precum și ai angajării și promovării pe aceleași principii a funcționarilor cu funcții de execuție. În sensul celor relatate, existența *de jure* a dreptului de stabilitate în funcția publică, *de facto* ține de încălcarea acestuia, faptul dat fiind confirmat de fiecare al treilea funcționar intervievat în cadrul studiului efectuat de TI Moldova [126].

Pe această linie de idei, ne expunem referitor la „disciplina de partid” – poziție comună obligatorie pentru membrii unui partid politic. În atare circumstanțe, loialitatea funcționarului politic poate fi divizată în: (1) fidelitate față de cetățean, autoritate/instituție publică, față de stat – în orele de program și (2) devotament față de partid – în timpul liber.

După cum a menționat motivat autorul francez J. Ziller, „în ce privește participarea funcționarilor în viața politică, aceștia sunt supuși unei obligații de loialitate față de națiune și de instituție” [209, p. 425].

Suntem convinși că principiul priorității interesului public devine declarativ atâta timp cât carențele legislative permit tacit continuarea activității în situații de *conflict real* dintre interesele publice și cele ale partidului, membru al căruia este funcționarul. Cadrul normativ în vigoare nu creează anumite impedimente funcționarului politizat de a oferi întâietate intereselor de partid.

Scoaterea politicului din administrație este una dintre necesitățile invocate de celebrul administrativist Anibal Teodorescu încă în a. 1922. Funcționarul public, în opinia autorului, nu poate aplica obiectiv legea în folosul colectivității, atunci când se folosește de ea „în vederea mai ales a satisfacerii intereselor partidului politic care deține puterea” [44, p. 161]. La expirarea a circa unui secol, politicul rămâne prezent în administrația publică și o bună parte de savanți sunt adepții scoaterii politicului, „care se cuvine să înceapă cu depolitizarea terminologiei și a mentalității din sfera juridic-administrativă” [44, p. 163].

Pe această linie de idei autorul A. Bantuș, relatează că ar fi util ca legea să interzică activitatea politică funcționarilor publici care nu ocupă funcții politico-administrative, astfel obținându-se o stabilitate în funcții și, în ultimă instanță, o mai bună gestiune a funcțiilor în realizarea scopurilor și sarcinilor serviciului public care le conține [12, p. 85].

În ceea ce ne privește, împărtășim opinia dată, deoarece o considerăm realizabilă și pasibilă monitorizării. Suntem conștienți că este un proces de lungă durată, bazat pe identificarea vulnerabilităților și riscurilor ce pot afecta buna desfășurare a atribuțiilor de serviciu, fundamentat pe o analiză minuțioasă a consecințelor exteriorizate și materializate. O altă componentă ține nemijlocit de politic, de estimarea valorii adăugate obținute de partidele politice ca rezultat al racolării funcționarilor publici și subordonării lor „liniei de partid”. După noi, activitatea politică a funcționarului constituie un factor de risc ce poate genera încălcarea principiilor: loialității, integrității, priorității interesului public, imparțialității.

Menționăm că Codul de conduită a funcționarilor publici recomandat de ONU, cu referire la activitatea politică a funcționarilor publici, stipulează că această activitate nu trebuie să fie de natură să afecteze încrederea publicului în exercitarea imparțială a funcțiilor și atribuțiilor lor [188].

### 3.4 Concluzii la capitolul 3

Având în vedere cele investigate, formulăm un șir de concluzii.

Principiile au un rol determinativ în reglementarea ulterioară a normelor de conduită. Fiind percepute ca norme de o mare generalitate, principiile stabilesc structura și conținutul actului normativ. Considerăm că la baza conduitei funcționarului public stau cel puțin opt principii de bază: al legalității; imparțialității, echității și nediscriminării; independenței operaționale; profesionalismului; loialității; priorității interesului public; transparenței; responsabilității. Codul de conduită a funcționarului public în actuala variantă nu întrunește principiile: *integrității, transparenței și priorității interesului public, responsabilității*, prin ce a fost afectată calitatea și eficiența normei juridice, omitere cărora a redus esențial din plenitudinea normelor de conduită profesională prescrise în Codul de conduită a funcționarului public din Republica Moldova.

Totodată remarcăm sarcina majoră atribuită *principiul responsabilității*, care dispune de acea forță motrice ce dezvoltă atașamentul funcționarului public față de valorile și principiile conduitei profesionale.

Declararea averii, conflictului de interese și influențelor personale sunt mecanisme preventive ce vin în susținerea integrității funcționarului public. La această categorie putem menționa și despre restricțiile și incompatibilitățile prescrise funcționarului public. Este de reținut că *Declarația de avere și interese personale* nu conține informații privind apartenența politică ori a muncii prin cumul, lipsuri ce oferă funcționarului șansa de a eluda declararea unui conflict de interese potențial, în special la angajarea în serviciul public. O altă vulnerabilitate ce

necesită monitorizare și control din partea autorităților competente este fenomenul migrației funcționarului public din sectorul public în cel privat.

Analizând cadrul normativ privind conflictul de interese, nu am identificat un mecanism ce ar face referire la atitudinea și comportamentul funcționarului public în situații de conflict de interese aparent, precum și la dreptul acestuia de a se recuza și de a se retrage din astfel de situații.

Rigorile privind desfășurarea muncii prin cumul și practicarea a activității de întreprinzător de către funcționarul public, pe fundalul motivării financiare a acestuia, nu se potrivesc cu realitatea, iar incompatibilitatea urmează a fi raportată obligațiilor și împuternicirilor funcției publice deținute, interesului personal, dar nu atribuției autorității publice în care acesta

Multitudinea actelor normative ce reglementează ori fac referire la normele de conduită a funcționarului public scade din utilitatea legii speciale - Codul de conduită a funcționarului public, scopul căruia și constă în stabilirea unor norme speciale de conduită în serviciul public.

Cu referire la normele de conduită profesională reglementate de cadrul legislativ în vigoare considerăm, că sunt incomplete, unele dintre ele fiind lipsite de claritate, cu formulări lingvistice ambigue, fapt ce inevitabil știrbește din eficiența acestora. Lacunele sau neclaritățile normative favorizează funcționarii publici cu probleme de integritate, în unele cazuri acceptându-le comportamentul defectuos cu consecințe pentru imaginea autorității publice, în altele – scutindu-i de răspundere.

Referindu-ne la normele de conduită privind accesul la informații, regimul cadourilor, utilizarea resurselor publice, neadmiterea influențelor necorespunzătoare, funcționarul public de bună-credință devine confuz în ceea ce ține respectarea lor.

Reglementând conduita funcționarului public privind accesul la informații, legislatorul s-a ghidat de garanția constituțională privind accesul la informațiile de interes public. Totuși, îndatorând funcționarul cu un șir de reglementări, Codul de conduită a funcționarului public nu conține prevederi clare ce ar interzice utilizarea inadecvată a informațiilor obținute în cadrul sau cu ocazia exercitării funcțiilor sale, ori luarea măsurilor ce se impun pentru a garanta securitatea și confidențialitatea informațiilor de care este responsabil sau pe care le cunoaște. Ținând cont de specificul dreptului persoanei privind accesul la informație, în lipsa unui suport informațional și instructiv din partea autorităților publice, funcționarul public va fi plasat într-o ipostază jenantă, mai cu seamă în condițiile normelor comportamentale imprecise la segmentul dat.

Menirea normei prohibitive privind cadourile și avantajele nedatorate este de a preveni implicarea funcționarului public în comiterea acțiunilor coruptibile, profitând de împuternicirile funcției. În lipsa reglementării clare a „cadoului”, funcționarul devine captiv al zonei gri, în



unele cazuri nefiind în stare să distingă cadoul permis de cel interzis, în altele – profitând de acest vid normativ.

Totodată, examinând parametrii normei date de conduită alături de recomandărilor Consiliului European, considerăm că ar fi corect ca funcționarul să fie limitat în dreptul său de a primi sau a solicita cadouri, dar nu de a le interzice în mod categoric, precum a adoptat legislativul moldav. Abordând acest subiect, am identificat un șir de lacune și goluri legislative, care considerăm cu certitudine că induc în eroare funcționarul public.

Îndatorirea funcționarului public de a asigura protecția proprietății publice, cu evitarea prejudicierii acesteia, dispune de parametri extinși și chiar necontrolabili de funcționar, din motivul multitudinii obiectelor incluse în patrimoniul public, care nu se intersectează cu atribuțiile derivate din postul public deținut. Totodată, obligația funcționarului public de a folosi timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității publice, numai în scopul desfășurării activităților aferente funcției publice deținute este lipsită de parametri calitativi, cum sunt eficiența și economicitatea, fără a institui o responsabilitate clară a funcționarului public.

Varianta actuală a Codului de conduită a funcționarului public nu stabilește norme concrete privind atribuțiile de serviciu vizavi de atribuțiile de partid, situație convenabilă atât partidelor politice, cât și funcționarilor publici care sunt membri de partid. Norma permisivă privind activitatea politică a funcționarului public constituie un factor de risc ce poate genera încălcarea principiilor loialității, integrității, priorității interesului public.

Este incontestabilă contribuția normelor deontologice prescrise la consolidarea integrității instituționale, aducându-și aportul în regim preferențial la formarea funcționarului public integru. Legătura de cauzalitate normă deontologică – integritate instituțională este bazată pe calitatea și claritatea normei prescrise, eficacitatea exercițiilor de învățare-cunoaștere a normei, activităților ce contribuie la educarea și responsabilizarea funcționarului public.

## 4. SEMNIFICAȚIA PROBLEMEI DEONTOLOGICE DIN PERSPECTIVELE INTEGRĂRII REPUBLICII MOLDOVA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

### 4.1. Preocupări deontologice la nivelul instituțiilor europene

Potrivit Tratatului privind Uniunea Europeană, orice stat european care respectă valorile demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și respectă drepturile omului, inclusiv ale persoanelor care aparțin minorităților, și care se angajează să le promoveze, poate deveni membru al Uniunii [175].

Îndată după proclamarea autonomiei și independenței, tânărul stat Republica Moldova și-a manifestat dorința de a deveni o țară realmente europeană încă în anul 1992, integrarea europeană devenind un deziderat fundamental al politicii externe și interne a țării.

În 1995, Republica Moldova devine al 36-lea stat-membru al Consiliului Europei – cea mai mare organizație europeană. De la admiterea în Consiliul Europei, Moldova a ratificat Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale [34], Carta Europeană a Autonomiei Locale [17] și alte numeroase instrumente juridice, majoritatea dintre ele indirect făcând referire la necesitatea conformării principiilor comportamentale ale personalului din cadrul autorităților publice.

Astfel, Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale [34] interzice discriminarea, stipulând în art. 14 că „exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație”. Totodată, atitudinea nediscriminatorie și echitabilă este o componentă a principiului imparțialității, stipulat de art. 4 din din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], și de care se călăuzește funcționarul public în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

De asemenea, în conformitate cu art. 6 alin. (2) din Carta Europeană a Autonomiei Locale [17], condițiile de serviciu ale angajaților administrației publice locale trebuie să fie astfel încât să permită recrutarea de personal de înaltă calitate, pe baza de merit și competență, cu oportunități de formare adecvate, cu remunerare și perspective de carieră.

Condițiile adecvate pentru pregătirea, remunerarea și afirmarea profesională a personalului autorităților administrației publice locale, fondate pe principii de merit și competențe, constituie una dintre cerințele Cărții Europene a Autonomiei Locale, elemente supuse deja dezbaterilor în conținutul tezei. Dezvoltarea profesională continuă și motivarea

funcționarului public cu certitudine sunt contributive la formarea manifestărilor comportamentale ale funcționarului, componente ale principiilor loialității și integrității.

Susținând opinia doctrinarului autohton V. Popa, considerăm că, din păcate, principiile de organizare a administrației publice locale stipulate în Carta Autonomiei Puterii Locale au servit mulți ani la rând doar ca un simplu paravan pentru a pretinde că Republica Moldova a acceptat și realizează valorile democrațiilor europene [149, p. 6].

„Conștienți de faptul că fenomenul corupției reprezintă o amenințare serioasă la adresa principiilor și valorilor Consiliului Europei, subminează încrederea cetățenilor în democrație, provoacă eroziunea ordinii de drept și constituie o respingere a drepturilor omului, subminând dezvoltarea economică și socială”, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei adoptă, în noiembrie 1997, „Rezoluția privind Cele 20 de principii directoare de luptă împotriva corupției” [161]. Potrivit documentului, țările-membre ale Consiliului Europei vor lua măsurile cele mai efective pentru prevenirea corupției și, în acest sens, vor contribui la educația publică și la promovarea comportamentului etic; vor promova o dezvoltare a încadrărilor juridice foarte specifice în ceea ce privește comportamentul care se așteaptă din partea funcționarilor publici prin mijloacele cele mai potrivite, după cum ar fi codurile de conduită.

Constatăm că trei din cele 20 de principii fac referire directă la promovarea bunei conduite și la necesitatea codificării normelor comportamentale atât ale funcționarilor publici, cât și ale demnitarilor. În viziunea noastră, lipsa – și după expirarea a circa 18 ani – a unui act normativ (cod de etică și conduită) privind principiile și normele de conduită ale persoanelor ce dețin funcții de demnitate publică, își lasă substanțial amprente asupra comportamentului funcționarului public.

Având în vedere Rezoluția privind cele 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupției [161], Consiliul Europei adoptă Convenția civilă privind corupția [31] și Convenția penală privind corupția [33], prin ce își aduce aportul semnificativ în călăuzirea conduitei funcționarilor (agenților) publici.

Corupția, în sensul Convenției civile privind corupția [31], constă în faptul de a solicita, de a oferi, de a da sau de a accepta, sau de a promite, direct sau indirect, un comision ilicit sau un alt avantaj necuvenit, care afectează exercitarea normală a unei funcții sau comportamentul cerut.

Cu ocazia ratificării Convenției date, Moldova urmează să-și racordeze prevederile dreptului său intern, ca persoanele care au suferit un prejudiciu rezultând dintr-un act de corupție să aibă dreptul să inițieze o acțiune în vederea daunelor patrimoniale suferite, nerealizarea profitului și prejudiciile extrapatrimoniale. Este esențial, potrivit Convenției [31], că în situațiile în care prejudiciul/dauna rezultă dintr-un act de corupție comis de unul dintre funcționarii publici

în exercițiul funcțiilor sale, dreptul intern trebuie să prevadă proceduri de solicitare a compensației din contul statului ori al autorității publice competente.

Menționăm că Republica Moldova a întreprins unele acțiuni în vederea racordării cadrului normativ intern și instituirii modalității date de răspundere administrativ-patrimonială, fapt despre care ne-am expus detaliat în capitolul precedent.

Merită apreciere însemnătatea Convenției penale privind corupția [33] pentru cadrul legislativ al Republicii Moldova. Convenția definește corupția activă și corupția pasivă a funcționarilor publici naționali, a membrilor adunărilor publice naționale, corupția agenților publici străini și a funcționarilor internaționali, corupția activă și pasivă în sectorul public și cel privat etc.

Potrivit Convenției, „atunci când s-a săvârșit cu intenție fapta unuia dintre funcționarii (agenții) publici de a solicita sau de a primi, direct ori indirect, orice folos necuvenit pentru el sau pentru altcineva, ori de a accepta oferta sau promisiunea cu scopul de a îndeplini sau de se abține să îndeplinească un act în exercitarea funcțiilor sale” [33], fapta dată constituie corupere pasivă a funcționarului public, ce urmează a fi încriminată ca infracțiune. Drept sancțiune, se recomandă confiscarea sau blocarea instrumentelor și produselor infracțiunii. Constatăm totuși că Convenția nu se expune asupra incriminării abuzului de funcție și îmbogățirii ilicite.

În ceea ce ține de implementarea Convenției penale privind corupția [33], remarcăm dorința și efortul depus de Republica Moldova în implementarea acesteia. Noul Cod penal [87], adoptat de legislativ în aprilie 2002, separă infracțiunile de corupție din sectorul public de cele din sectorul privat, instituie răspunderea penală a funcționarului public pentru coruperea pasivă, excesul sau abuzul de putere, traficul de influență, falsul în acte publice.

Un alt document cu titlu de recomandare și de maximă importanță care aparține Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei este Recomandarea Rec (2000)10 către statele-membre privind codurile de conduită pentru agenții (funcționarii) publici [26].

În accepțiunea autoarei V. Vedinaș, din conținutul acestor documente rezultă teza conform căreia, în viziunea forului european, există o strânsă legătură între deontologia funcționarilor publici, pe de o parte, și existența și dimensiunile fenomenului corupției, pe de altă parte, corupția prezentând cel mai mare pericol pentru statul de drept, democrație, drepturile omului, echitatea și justiția social, instituțiile democratice și fundamentele morale ale societății [179, p.211].

Codul-model de conduită pentru agenții publici [26] însușește 28 de articole, conținutul cărora într-o ordine succesivă include toate aspectele menționate în obiectul său de reglementare. În sensul prezentului cod, termenul „agent public” desemnează orice persoană angajată de către

o autoritate publică, cu excepția reprezentanților aleși, membrilor guvernului și persoanelor ce exercită funcții judecătorești. Deducem că noțiunea de „agent public” o excede pe cea de „funcționar public”, și deoarece poate include și personalul contractual din cadrul autorităților publice centrale ori locale, de asemenea cade sub incidența recomandărilor menționate în cod.

În viziunea noastră, Codului-model de conduită recomandat de CM al CoE [26] furnizează – într-o manieră complexă și coerentă – reguli cu privire la conduita în anumite situații concrete, care vin în ajutorarea agentului public, toate fiind recomandate țărilor-membre pentru a fi folosite ca mostră când elaborează codurile de conduită pentru propriii agenți publici. Putem afirma că o bună parte din normele recomandate – loialitatea, imparțialitatea, politețea, declararea intereselor personale și a conflictelor de interese, accesul la informații, utilizarea resurselor publice, regimul cadourilor și avantajelor nedatorate, responsabilitatea superiorilor ierarhici – își găsesc reflecția în conținutul din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98].

Considerăm că este necesar de a ne axa pe acele recomandări care nu au fost de găsit în Codul de conduită a funcționarului public din Republica Moldova [98] și acestea vizează inclusiv aplicarea Codului de conduită, dar și drepturile privind protecția vieții private a agentului public.

Codul-model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici, recomandat de CM al CoE [26], „face parte din condițiile de lucru ale agenților publici începând din momentul în care ei au certificat că au luat cunoștință de el”. Așadar, la angajarea în funcția publică, persoana ia cunoștință de conținutul Codului și certifică prin semnătură acest fapt.

Codul-model de conduită pentru agenții publici recomandat de CM al CoE [26] pune în sarcina agentului public să ia cunoștință de dispozițiile acestuia, de orice modificare ce va surveni și îl obligă să se comporte în conformitate cu normele prescrise. Totodată, în susținerea agentului public care nu este sigur în ceea ce privește modul în care să procedeze, i se oferă dreptul de a solicita avizul unei persoane competente.

Suplimentar, agentul public are obligația și responsabilitatea de a cunoaște și de a aplica prevederile Codului. Totuși, în conținutul Codului-model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici [26] nu găsim detalii privind statutul persoanei competente în soluționarea situațiilor de dileme etice și care este autoritatea ce delegă astfel de competențe. Presupunem că aceasta poate fi atât din interiorul subdiviziunii, cum ar fi colegul, superiorul, cât și reprezentantul subdiviziunii specializate de securitate internă.

Instituția consilierului de etică a fost implementată în organele autorităților publice centrale și locale din România începând cu a. 2013, odată cu completarea Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici [109]. Legislativul român a dispus că „în

scopul aplicării eficiente a dispozițiilor Codului de conduită” este desemnat „un funcționar public, de regulă din cadrul departamentului de resurse umane, pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită” [108]. Principalele atribuții ale consilierului de etică constau în acordarea consultanței și asistenței funcționarilor publici pentru respectarea normelor de conduită, monitorizarea aplicării Codului și întocmirea rapoartelor privind respectarea normelor de conduită.

În pofida faptului că lipsa unei proceduri uniformizate de acordare a consilierii etice în România a afectat ritmul de punere în funcțiune a instituției date, influențând eficacitatea rezultatului, suntem ferm convinși că aprobarea Metodologiei de acordare individuală a consilierii etice [121] va duce la redresarea situației. Odată cu acordarea împuternicirilor de consiliere etică, persoana numită urmează a fi instruită în modul corespunzător atribuțiilor, sarcina dată fiind pusă în sarcina autorităților publice: se stipulează obligația de a asigura „condițiile necesare participării consilierului de etică la programe de perfecționare profesională având tematici precum: etică, conduită și integritate, măsuri anticorupție și comunicare” [121].

Instituția consilierului de etică este regăsită în Codul de conduită a funcționarilor publici din Marea Britanie [191], cu modificările din martie 2015, care obligă fiecare instituție de a desemna o persoană care să ofere consiliere cu privire la prevederile acestui cod. Consilierea pe probleme de etică poate fi solicitată de la șefi sau de la funcționarul anume desemnat.

În Olanda, ministerele au început să desemneze consilieri de integritate în a. 2003. Rolul acestora este de a coordona elaborarea și implementarea politicile publice privind integritatea în respectivele instituții. Poziționarea instituțională a consilierilor de integritate diferă de la un minister la altul [172]. Ca și în Marea Britanie, funcționarul olandez pe probleme etice/de integritate joacă un rol important în consilierea celorlalți funcționari cu privire la realizarea obligației de a informa autoritățile competente în cazul în care iau cunoștință de încălcarea normelor de etică de către alți colegi sau de săvârșirea de către aceștia a unor infracțiuni sau contravenții, numiți „whistleblowers”.

Instituția consilierului de etică este susținută și în unele țări din Asia Centrală. Prin Decretul Președintelui Republicii Kazahstan nr. 153 din 29 decembrie 2015, sunt aprobate Codul etic al funcționarilor publici și Regulamentul consilierului de etică [225]. Potrivit Regulamentului, consilierul de etică este funcționarul public care desfășoară activități pentru a asigura respectarea eticii profesionale și prevenirea încălcării legislației privind serviciul public, legislației anticorupție și a Codului de etică a funcționarilor publici din Republica Kazahstan. Consilierul este împuternicit să ofere consultanță atât funcționarilor publici, cât și cetățenilor.

Prezintă interes deosebit prescripțiile privind obligația agentului public de a semnala cazurile în care i se cere să acționeze ilegal, contrar legii sau eticii, fapt care ar duce la

înfăptuirea unor crime sau la încălcarea normelor comportamentale. Totodată, agentul public trebuie să semnaleze orice încălcare a Codului de către alți agenți publici, despre care este în cunoștință de cauză. Din punctul nostru de vedere, prevederile art. 12 „Raportarea” din Codul-model de conduită a agenților (funcționarilor) publici recomandat de CM al CoE [26] au o accepțiune mult mai largă decât cea a avertizorului de integritate și a declarării influențelor necorescunzătoare. Raportarea presupune:

(1) semnalarea despre acțiunile persoanelor terțe, care îi cer ilegal, în lipsa mențiunilor cine este persoana/autoritatea semnalată;

(2) raportarea în adresa agenților competenți a oricărei abateri de ordin deontologic, comise de alți agenți publici;

(3) semnalarea autorităților competente despre orice dovadă, alegație sau bănuială de activitate criminală referitoare la funcția publică pe care el sau ea o cunoaște în exercițiul său sau cu ocazia exercitării funcțiilor sale publice.

Într-o legătură de cauzalitate cu obligativitatea semnalării/raportării se află art. 20 din Codul-model de conduită a agenților (funcționarilor) publici, recomandat de CM al CoE [26], ce prescrie agentului public un anumit comportament în situația în care este deja influențat de o altă persoană. Codul oferă următoarele sugestii: „comportamentul său, atât public, cât și privat, nu trebuie să se lase plasat sau să pară că este plasat într-o situație care îl obligă să acorde la rândul său o favoare unei persoane sau unei entități oarecare”.

Sub rezerva respectării drepturilor fundamentale, agentul public trebuie să vegheze ca participarea sa la activitățile politice sau implicarea sa în dezbateri publice sau politice nu va știrbi încrederea publicului sau a angajaților săi în capacitatea sa de a-și satisface misiunea cu imparțialitate și loialitate.

Regăsim în Codul-model de conduită [26] prevederi ce ghidează comportamentul agentului public în situații de conflict de interese. Dat fiind faptul că agentul în general este singurul care știe dacă se află în situație de conflict de interese, el trebuie:

- să fie atent la orice conflict de interese real sau potențial;
- să ia măsuri în vederea evitării unui asemenea conflict;
- să informeze superiorul său ierarhic despre orice conflict de interese din momentul când l-a cunoscut;
- să se conformeze oricărei decizii finale care îi ordonă să se retragă din situația în care se află sau să renunțe la avantajul de la originea conflictului.

Mai mult decât atât, agentul public, în nici un caz nu trebuie să obțină în interesul personal vreun avantaj datorită poziției sale oficiale.

O altă prevedere care, în viziunea noastră, ar urma să se regăsească în Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], constă în atitudinea agentului public față de prelucrarea adecvată, cu toată confidențialitatea necesară, a tuturor informațiilor și documentelor primite în exercițiul funcțiunii.

Este cert că, în cadrul elaborării proiectului Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova [98], au fost luate în considerație recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, atât grație statutului de membru al Consiliului Europei, cât și datorită Acordului de parteneriat și cooperare și Planului de acțiuni RM–UE, semnat la 22 februarie 2005 [144], în cadrul Politicii Europene de Vecinătate. Datorită implementării Planului de Acțiuni, a avansat semnificativ armonizarea legislației, a normelor și standardelor Republicii Moldova cu cele ale Uniunii Europene, în a. 2004 a fost adoptată prima Strategie Națională de Prevenire și Combatere a Corupției [79].

Menționăm că Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției din a. 2004 [79] conținea acțiuni precum: „elaborarea și înaintarea spre aprobare a Codului etic al funcționarului public și a unor astfel de coduri pentru fiecare categorie de funcționari publici (poliția, vama, procuratura, justiția etc.)”, „monitorizarea implementării Codului etic al funcționarului public”, „elaborarea și înaintarea spre aprobare a proiectului de Lege cu privire la conflictul de interese”, „înființarea unei comisii principale pentru etică cu funcții de control asupra conformității persoanelor din serviciul public cu prevederile legislației”. În sensul celor constatate, conchidem despre conformarea treptată a cadrului normativ al Republicii Moldova la recomandările privind conduita funcționarului public și la standardele anticorupție ale Uniunii Europene.

În a. 2007, Parlamentul Republicii Moldova ratifică Convenția ONU împotriva corupției [32]. Un capitol întreg al Convenției este dedicat prevenirii corupției, cu măsuri atât pentru sectorul public, cât și pentru cel privat, cu recomandări de elaborare și aplicare a politicilor eficiente și coordonate de prevenire a corupției, care favorizează participarea societății și reflectă principiile statului de drept, buna gestiune a problemelor politice și a bunurilor publice, principiile de integritate, transparență și responsabilitate.

Ca rezultat al ratificării Convenției ONU împotriva corupției [32], Moldova s-a obligat să depună eforturi pentru a se asigura că activitatea desfășurată în sectorul public este supusă unor garanții ce promovează eficiența, transparența și recrutarea bazată pe merit, încurajând în mod special integritatea, cinstea și răspunderea funcționarilor publici.

Potrivit art. 8 din Convenția ONU împotriva corupției [32], funcționarii (agenții) publici, pentru exercitarea corectă, onorabilă și corespunzătoare a funcțiilor publice, ar trebui să fie



guvernați de coduri de conduită, cu aplicarea măsurilor disciplinare sau a altor măsuri care se dovedesc a fi necesare împotriva agenților publici care încalcă codurile ori normele instituite.

Ca și Convenția penală privind corupția [33], Convenția ONU împotriva corupției [33] incriminează infracțiunile de corupție, separându-le pe cele din sectorul public de cele din sectorul privat. Suplimentar, în comparație cu Convenția penală, include prevederi referitoare la abuzul de funcție al funcționarului (agentului) public și îmbogățirea ilicită, considerând necesară adoptarea măsurilor legislative și a altor măsuri ce „se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime” [33]. Ca rezultat, prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 326 din 23 decembrie 2013 [95], au fost operate o serie de modificări în Codul penal și în Codul de procedură penală prin reglementarea confiscării extinse, ca măsură de siguranță a acțiunii penale.

La nivelul Uniunii Europene, identificăm Convenția cu privire la lupta împotriva corupției cu implicarea funcționarilor, din a. 1997 [196], bazată pe art. K. 3 (2) (c) al Tratatului Uniunii Europene și intrată în vigoare la 28 septembrie 2005. În baza acestei Convenții, statele-membre se vor asigura că un comportament care constituie un act de corupție pasivă sau activă comis, precum și participarea și instigarea acestor acte, sunt pasibile răspunderii penale.

Un alt proiect de maximă importanță este adoptarea Codului bunei conduite administrative în relațiile cu publicul pentru personalul din cadrul Comisiei Europene, adoptat de Comisia Europeană la 13 septembrie 2000 [194]. Codul are ca scop atât asigurarea serviciilor publice de calitate, cât și informarea publicului cu privire la normele de comportament la care fiecare are dreptul să se aștepte în relațiile sale cu Comisia. Codul ajută publicul să perceapă și să aprecieze ca atare că Comisia este o instituție profund atașată serviciilor acordate europenilor, axate pe principiile-cheie: independență, responsabilitate, eficiență și transparență.

La expirarea unui an, la 6 septembrie 2001, Parlamentul European aprobă rezoluția prin care ratifică Codul european al bunei conduite administrative, care „devine un instrument foarte important pentru aplicarea principiului bunei administrări” [199] și este destinat pentru aplicare directă doar instituțiilor și funcționarilor publici din Uniunea Europeană.

În procesul de apropiere treptată de cerințele Uniunii Europene, în a. 2008, Parlamentul Republicii Moldova adoptă:

- Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16/15.02.2008 (actualmente abrogată) [90], ce reglementează incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, funcții publice sau alte funcții prevăzute în prezenta lege, soluționarea

conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese;

- Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/22.02.2008 [98], scopul căruia constă în stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice;

- Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/04.07.2008 [91], cu scopul asigurării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient, în interesul societății și al statului.

De asemenea, la finele a. 2013, prin completarea Codului penal [87], este instituită răspunderea penală pentru îmbogățirea ilicită (art. 330<sup>2</sup> CP) și este reglementată confiscarea extinsă (art. 160<sup>1</sup> CP), ambele reglementări fiind introduse prin Legea nr. 326/2013 [95], coexistența ambelor fiind declarată constituțională.

Un alt act legislativ de ultimă generație este Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016 [100]. Legea în cauză reglementează obligația și modul de declarare a averii și intereselor personale, dar și mecanismul de control al averii dobândite, respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al restricțiilor și incompatibilităților. De la data intrării în vigoare a prezentei legi sunt abrogate Legea privind declararea și controlul veniturilor și proprietăților persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere, nr. 1264/2002 [101] și Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16/2008 [90].

Realizarea obiectivelor și acțiunilor incluse în Planul de Acțiuni RM–UE a creat condiții pentru avansarea relațiilor cu Uniunea Europeană.

După 15 runde de negocieri, în noiembrie 2013 a fost parafat Acordul de asociere cu Uniunea Europeană, care este semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles, Belgia, ulterior ratificat de Republica Moldova și de Parlamentul European [2].

Prin semnarea Acordului [2] și aprobarea Planului de acțiuni [72], părțile își reafirmă respectul față de principiile statului de drept și ale bunei guvernante, precum și obligațiile lor internaționale, în special în cadrul ONU, al Consiliului Europei și al OSCE, și se angajează să încurajeze cooperarea și bunele relații de vecinătate, cooperarea în domeniul dezvoltării de proiecte de interes comun, inclusiv cele legate de prevenirea și combaterea corupției.

Continuarea reformei administrației publice și crearea unui corp al funcționarilor publici responsabili, eficienți, integri și profesioniști, constituie unul dintre obiectivele Acordului de

asociere, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept, de a garanta faptul că instituțiile de stat funcționează în folosul întregii populații din Republica Moldova și de a promova dezvoltarea armonioasă a relațiilor dintre Moldova și partenerii săi. Se acordă o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, inclusiv prin promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici, cu scopul de a oferi cetățenilor țării servicii publice de calitate.

Pe această linie de idei menționăm despre proiectul Legii integrității [93], necesitatea elaborării căreia derivă din importanța consolidării sistemului național de integritate și de luptă împotriva corupției. Aceste condiții rezultă și din Acordul de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană [2], precum și din alte angajamente asumate de țara noastră pe plan internațional.

Perspectiva europeană a Republicii Moldova ține, nu în ultimul rând, de implementarea și respectarea cadrului legislativ racordat la standardele Uniunii Europene, ca unul din criteriile de aderare. Aici este bine-venită opinia cercetătorului A. Bantuș, în accepțiunea căruia funcția publică trebuie să se desăvârșească și totodată să se acomodeze la tradițiile europene [12, p.120].

Așadar, fiecare funcționar public în parte urmează să conștientizeze care este rolul lui în cadrul procesului complex de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

#### **4.2 Deficiențe în aplicarea normelor deontologice la nivel național**

Actualmente, o importanță majoră este atribuită activităților legate de îmbunătățirea performanțelor autorităților publice, mizând pe calitatea serviciilor acordate prin instituirea unui sistem adecvat al managementului administrației publice. O atenție deosebită urmează a fi acordată bunei guvernări, asigurării transparenței în activitate, trecerii la o nouă cultură de deservire și comunicare, ceea ce ne va permite să reducem din acel val al neîncrederii din partea beneficiarilor de servicii publice. Este cu neputință de a miza pe sporirea calității serviciilor publice, ignorând subiectul modelării proceselor manageriale, precum nu putem conta pe o bună guvernare, ignorând principiile transparenței, legalității, eticii și integrității.

Deși, din punct de vedere legislativ, Republica Moldova deține un cadru normativ raliat standardelor internaționale de integritate, instituțiile statului sunt în continuare percepute cu probleme majore de integritate instituțională. Eforturile de armonizare a cadrului legislativ național la standardele Uniunii Europene în tot ce ține de prescrierea conduitei funcționarilor publici și crearea autorităților specializate în susținerea și monitorizarea implementării și respectării cadrului normativ adoptat, nu au fost capabile să fortifice încrederea publicului în autoritățile statului.

După cum am relatat anterior, în procesul de apropiere treptată de cerințele Uniunii Europene, în a. 2008, Parlamentul Republicii Moldova adoptă un șir de legi, fiecare dintre ele conținând norme ce fac referire la conduita funcționarului public.

Luată în ordine cronologică, la 15 februarie 2008 este adoptată Legea cu privire la conflictul de interese, actualmente abrogată [90]. Totuși, actul normativ dat nu a creat acea atmosferă de responsabilitate și răspundere a subiecților declarării. Instituind obligația declarării, legislativul a târăgănat declanșarea mecanismului de supraveghere și control, prin crearea Comisiei Naționale de Integritate (CNI) cu o întârziere de patru ani, situație ce inevitabil a determinat ignorarea termenelor și obligativitatea depunerii declarației.

Un alt impediment major constatat făcea referire la termenul de prescripție de tragere la răspundere contravențională de 3 luni din ziua comiterii contravenției și faptul că legislativul nu investise autoritatea specializată cu statut de agent constatat.

Prezintă interes pentru studiul nostru reglementările privind nulitatea absolută a actelor emise, adoptate sau încheiate cu încălcarea dispozițiilor privind conflictul de interese, existente atât în actul abrogat, cât și în Legea privind declararea averii și intereselor personale, nr. 133/2016 [100]. Pentru constatarea nulității actelor administrative sau juridice emise/adoptate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, ANI va sesiza instanța de judecată atât din oficiu, cât și la solicitarea persoanei care se consideră lezată în drepturi ca urmare a unui conflict de interese.

Viabilitatea articolului dat prezintă pentru noi semne de incertitudine. CNI nu a oferit informații privitor la numărul sesizărilor remise instanțelor de judecată, solicitată de noi prin cererea privind accesul la informații. Nu am găsit informații relevante la acest subiect nici pe pagina oficială a instituției. Astfel, putem deduce că CNI nu și-a onorat obligația reglementată de articolul în cauză. Cu titlu de exemplu putem menționa Actul de constatare nr. 03/184 din 14.04.2015 a CNI cu privire la încălcarea regimului juridic al conflictului de interese de către unul dintre specialiștii principali ai Agenției Naționale Intervenției și Plăți în Agricultură, care totodată este și fondator cu cota de 50% a SRL "Prodecofarm-Group" și a facilitat obținerea de către SRL-ul menționat a sumei de 2 748189 lei, ajutor financiar nerambursabil și neimpozabil [2]. Partea decisivă a Actului de constatare nu dispune sesizarea instanței de judecată competente pentru constatarea nulității actelor semnate și facilitate.

Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin Legea nr. 25/2008 [98], în vigoare din 1 ianuarie 2009, este primul act legislativ dedicat întru totul conduitei funcționarului public, care ar fi trebuit să fie un „discipol” al Codului-model de conduită a agenților publici, recomandat de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei [26].

Comparându-l după structură și conținut, deducem că Codul de conduită al funcționarului public din Republica Moldova [98] instituie o reglementare vagă a standardelor de conduită solicitate unui funcționar public. Concretizarea principiilor ce ghidează conduita funcționarului public și analiza detaliată a normelor de conduită, efectuate în capitolele precedente, ne permit următoarele generalizări:

1. Codul nu însumează toate principiile pe care sunt întemeiate normele de conduită: sunt omise principiile priorității interesului public, integrității și transparenței, acestea fiind principiile ce reglementează regimul conflictului de interese, regimul cadourilor și așa norme de conduită precum accesul la informații, obligația de a nu abuza de funcție etc. Codul nu definește principiile, însă reglementează direct obligațiile ce derivă din principiul dat. Astfel, un șir de obligații se regăsesc în cap. II „Principii de conduită a funcționarului public”, situație de confuz, din punctul nostru de vedere. Conchidem astfel că Codul funcționarului public nu este ordonat logic.

2. Pornind de la denumirea Capitolului III – „Norme de conduită a funcționarului public”, considerăm că este necesară redenumirea acestuia în „Norme generale de conduită profesională a funcționarului public”. Codul de conduită a funcționarului public [98] conține norme generale de conduită a acestuia și totodată este un punct de reper în elaborarea normelor de conduită pentru funcționarii publici cu statut special și cei cu statut specific. Cu referire la sintagma „conduită profesională”, o considerăm strict necesară, deoarece codul nu instituie norme de conduită civică.

Interdicția impusă funcționarilor privind acceptarea cadourilor, serviciilor, favorurilor, invitațiilor, fără o interferență cu funcția deținută și atribuțiile oficiale, îl privează de anumite drepturi ce revin vieții private a funcționarului. În actuala versiune, art. 11 alin. (1) din Codul de conduită a funcționarilor publici [98] constituie o încălcare vădită a dreptului constituțional la viața privată.

Varianta actuală a Codului de conduită a funcționarului public [98] nu stabilește norme concrete pe latura atribuții de serviciu vizavi de atribuții de partid, nu reglementează norme precum: activitatea publică, participarea la procesul de luare a deciziilor, folosirea prerogativelor de putere publică, folosirea imaginii proprii, reglementarea relațiilor cu personalul din cadrul autorității publice și cetățenii.

Codul [98] nu obligă funcționarul public să utilizeze bunurile ce aparțin autorității publice în regim eficient și economic, să asigure confidențialitatea și securitatea informației de serviciu.

3. Adoptarea Legii privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008 [98], nu a generat necesitatea instituirii unui mecanism de identificare/constatare a impactului

acestui aspect asupra nivelului de cunoaștere și percepere a principiilor și normelor de conduită, nivelului de respectare a normelor de conduită, fortificării principiului bunei guvernări, diminuării nivelului corupției în sectorul public, precum și asupra creșterii gradului de încredere a publicului în autoritățile statului. La moment, în Republica Moldova nu există o autoritate specializată în coordonarea, monitorizarea și controlul respectării normelor de conduită.

Pe această linie, considerăm necesară modificarea și completarea Legii nr. 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public [98]. Viziunile asupra subiectului dat sunt expuse în Anexa 3 la teza de doctorat.

Asigurarea eticii, integrității și transparenței în cadrul entității publice devine una dintre componentele majore ale sistemului de management financiar și de control, reglementat de Legea privind controlul financiar public intern, nr. 229 din 23 septembrie 2010 [99]. În viziunea noastră, anume legea în cauză vine cu un mecanism de susținere și implementare a standardelor deontologice în sectorul public, plasând responsabilitatea managerială la baza principiilor bunei guvernări. Legea respectivă definește buna guvernare drept modul de a guverna prin asigurarea atingerii obiectivelor cu respectarea principiilor transparenței, răspunderii, economicității, eficienței și eficacității, legalității și echității, eticii și integrității.

Întru susținerea sistemului de control intern sunt aprobate Standardele Naționale de Control Intern [138], bazate pe bunele practici internaționale, care includ cinci domenii vaste: mediul intern, managementul performanțelor și al riscurilor, activitățile de control, monitorizarea și evaluarea. Privite în complex, fiecare dintre cele 16 standarde își aduc aportul la fortificarea integrității organizaționale pe fundalul promovării standardelor conduitei etice.

În sensul celor relatate, facem trimitere la SNCI 1 „etică și integritate” [138], potrivit căruia „etica și integritatea sunt două concepte distincte, care trebuie înțelese clar. Etica ține de codificarea unor standarde care stabilesc normele de conduită morală, ce trebuie să fie aplicate atât în general, cât și în relație cu activitățile specifice ale entității publice. Integritatea presupune comportamentul în ansamblu al tuturor angajaților din cadrul unei entități atunci când aceștia desfășoară anumite activități specifice sau în procesul luării deciziilor, în conformitate cu standardele etice stabilite” .

Potrivit Standardului „etică și integritate” [138], angajații nu pot avea un comportament integru dacă nu cunosc clar standardele etice care trebuie aplicate, iar managerii și angajații trebuie să dețină un nivel corespunzător de integritate personală și profesională și să conștientizeze importanța activității pe care o desfășoară. Astfel, deducem că pentru a stimula comportamentele etice în autoritățile și instituțiile publice, este insuficient de a le reglementa prin acte normative, chiar și prin capacitatea acestora de a sancționa iregularitățile. Pentru a promova conduita integră, contăm nu atât pe normele existente, cât pe responsabilitatea

managerilor în promovarea exercițiilor de studiere a standardelor de conduită și pe încurajarea dezvoltării profesionale continue.

Cu referire la planificarea activităților și subiectelor de formare, merită atenție procedura de identificare a necesităților de studii. Acestea urmează a fi identificate la nivel de funcționar, subdiviziune și de întreaga autoritate publică [78].

În sensul celor relatate, devenim interesați de regăsirea temelor privind etica și conduita profesională a funcționarului public și a altor subiecte relevante în Planurile de dezvoltare profesională ale autorităților administrației publice. Apelând la prevederile Legii privind accesul la informații, nr. 982/2000 [96], au fost selectate 97 de autorități publice, în adresa cărora am expediat cereri privind accesul la informații, prin intermediul adreselor electronice. Realmente, din diferite motive cum sunt: lipsa paginilor web oficiale la 7 primării orășenești, lipsa mențiunilor despre e-mail-ul pentru corespondență, nefuncționalitatea adreselor electronice etc., au fost recepționate 69 de solicitări (anexele 1; 2).

Așadar, am fost curioși să obținem Planurile de pregătire profesională pentru anii 2013-2015 în copii sau altă informație despre asigurarea organizării unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici.

Ca rezultat al generalizării răspunsurilor obținute, am dedus:

1. Autoritățile administrației publice locale de nivelele I și II nu dispun de Planuri de dezvoltare profesională continuă. Instruirile interne și autoinstruirile sunt ignorate. Funcționarii publici din autoritățile menționate beneficiază de instruirii oferite de ONG-uri sau de cursuri organizate de Academia de Administrare Publică, care nicidecum nu acoperă minimumul de 40 de ore pe an pentru fiecare funcționar public. În acest sens, depistăm o încălcare a dreptului funcționarului public de a se perfecționa continuu.

2. Etica și conduita profesională sunt reflectate superficial în temele de studiu din cadrul instruirilor interne desfășurate de autoritățile administrației publice centrale și autoritățile subordonate lor.

3. În Planurile de pregătire profesională lipsesc temele de studiu cu referire la conduita managerială și rolul managerului în promovarea conduitei etice. Eludarea subiectului precum conduita managerială, în viziunea noastră, afectează standardele colective de gândire, atitudine, convingere și valori ce domină autoritatea/instituția publică.

Menționăm că anterior, la Conferința științifico-practică organizată de Academia de Administrare Publică în mai 2012, a fost menționat faptul că funcționarii publici nu percep îndeajuns conținutul normelor de conduită profesională, remarcând că studierea lor în cadrul orelor de pregătire profesională este o recomandare inclusă în Planurile de integritate ale tuturor autorităților publice centrale de specialitate [129, p. 175].

Consultând pagina web a Academiei de Administrare Publică [45], am identificat, în premieră, cursul „Integritatea funcționarului public”, planificat pentru semestrul II al anului 2015.

Cu titlu de experiență pozitivă putem menționa ofertele de programe de formare profesională continuă desfășurate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România [170]: „etică și integritate publică”, „Răspunderea juridică a funcționarului public”, „Politici publice anticorupție”, „Drepturile omului și dreptul integrității publice”, „Regimul incompatibilităților și conflictelor de interese în legislația Uniunii Europene și în cea națională”, „Management public modern. Etică și integritate”.

Cele constatate ne permit să concluzionăm că situația existentă în domeniul dezvoltării profesionale continue a funcționarilor publici este una dominată de pasivitate și formalism, cu afectarea majoră a principiilor profesionalismului și integrității [223, p. 88]. Din punctul nostru de vedere, devin vulnerabile la corupție procesele de dezvoltare continuă a funcționarilor publici planificate, dar nerealizate efectiv. Familiarizarea insuficientă cu standardele conduitei profesionale plasează funcționarul public într-o situație jenantă la începutul carierei sale, pe parcurs transformată într-o lipsă de responsabilitate morală și juridică.

O altă componentă ce nu poate fi ignorată de echipa managerială este *educația funcționarului public*. Susținem opinia autorului V. Capcelea, potrivit căruia toate actele ce poartă un caracter de serviciu și de drept nu conțin soluții certe pentru orice situație, ci numai prescriu niște limite în care aceste decizii pot fi adoptate. Autorul susține că deseori aceste limite sunt atât de largi, încât, în funcție de nivelul de cultură și educație morală a colaboratorului, sarcina poate fi rezolvată în mod formal, birocratic sau în mod creator și eficient” [16, p. 140].

Suplimentar la cele relatate, evidențiem rolul funcționarului public cu funcții de conducere privind promovarea normelor de conduită și consolidarea integrității instituționale. Pe această linie invocăm argumentele dr. habilitat Bîrgău M., potrivit căruia, „trebuie de insistat asupra ideii conform căreia unul din scopurile fundamentale ale conducătorului subdiviziunii organelor afacerilor interne este educarea efectivului, formarea și dezvoltarea unor calități profesional-psihologice adecvate” [13 p. 11]. Atașați opiniei savantului o considerăm binevenită în implementare și în cadrul tuturor organelor administrației publice. Mai mult, educația își aduce aportul substanțial la consolidarea responsabilității funcționarului public.

În concluzia celor relatate supra, optăm pentru instituirea disciplinei „Deontologia funcționarului public” pentru studenții și masteranzii ce își fac studiile în domeniul administrării publice și dreptului public [223, p. 88]. Disciplina în cauză va constitui un suport pentru înțelegerea rolului deontologiei, principiilor generale ce direcționează activitatea și conduita



funcționarului public, precum și va contribui la formarea unei atitudini științifice în acest domeniu.

O altă problemă ce ține de aplicarea normelor de conduită derivă din neclaritatea conceptului *funcției sensibile*, instituit recent. Necesitatea instituirii funcțiilor sensibile a apărut ca rezultat al evaluării riscurilor de corupție în cadrul autorităților publice, prima autoritate ce a dispus implementarea funcției sensibile fiind Departamentul Poliției de Frontieră, urmat apoi de Serviciul Vamal.

Potrivit SNCI 12 „Divizarea obligațiilor și responsabilităților” [138], o funcție este considerată ca fiind sensibilă dacă, de regulă, prezintă riscuri semnificative de delapidare/fraudă/corupție. De asemenea, se consideră a fi funcții sensibile posturile care au atribuții de control, efectuează activitatea în relație directă cu beneficiarul (cetățeni sau agenți economici)”.

După părerea noastră, standardul nu caracterizează îndeajuns funcția sensibilă, situație ce va îngreuna procesul de identificare a acestor funcții. Se impune necesitatea elaborării anumitor recomandări privind caracteristicile unei funcții sensibile, cu certitudine plasând în prim-plan împuternicirile funcției derivate din atribuțiile postului.

În opinia noastră, noile reglementări sunt incomplete. Instituirea conceptului funcției sensibile obligă definirea acesteia. Considerăm sensibile funcțiile din atribuțiile și împuternicirile cărora deducem posibilitatea de a produce daune materiale sau de imagine autorității/instituției publice sau care prezintă un risc semnificativ în raport cu obiectivele.

Pot fi considerate sensibile funcțiile deținătorii cărora: au acces la resursele materiale; desfășoară activități de control; dispun de puteri discreționare; desfășoară achiziții publice; activitatea lor include comunicare nemijlocită cu părțile terțe etc. Candidând la un post sensibil, persoana trebuie să cunoască rigorile funcției și să le accepte indiscutabil. Pretendentul va conștientiza că deținerea unei funcții sensibile generează control și monitorizare suplimentară, declanșează mecanismul rotației și plasarea în „grupa de risc” tentantă pentru testarea integrității profesionale [223, p. 90]. Fiecare autoritate publică, în funcție de specificul misiunii acesteia, urmează să-și identifice propriile sarcini sensibile numai ca rezultat al unei analize complexe, prin prisma domeniilor de activitate vulnerabile desfășurate, urmare identificării zonelor sensibile din cadrul proceselor de lucru desfășurate.

Din punctul nostru de vedere, cel mai rezultativ exercițiu de identificare a funcțiilor sensibile este procedura de identificare a vulnerabilităților și riscurilor la corupție, care urmează a fi exercitată în simbioză cu procesul de identificare și analiză a riscurilor operaționale în contextul managementului financiar și control. [131, p. 107]

Este cert că funcționarii publici beneficiază de un șir de norme deontologice, sistematizate și reunite în Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin Legea nr. 25/2008 [98], care însă nu conține prevederi separate pentru deținătorii funcțiilor sensibile.

În contextul celor menționate supra, reiterăm opinia privind necesitatea elaborării codurilor de etică și conduită profesională pentru funcționarii publici din cadrul autorităților publice cu atribuții specifice.

După cum susține motivat autorul A. Bantuș, ambianța relațiilor sociale corecte și stimulative pentru funcționarea administrației publice mai depinde și de acțiunile susținute ale organelor de conducere ale administrației publice pe linia promovării valorilor ce stimulează activitatea persoanelor care lucrează în administrația publică [11]. În același sens, autorul Al. Arseni notează că responsabilitatea, moralitatea și formele de stimulare sunt câțiva dintre factorii ce determină eficacitatea muncii administrative [9, p. 154-155].

Având în vedere opiniile expuse supra, considerăm că un element-cheie în fortificarea conduitei profesionale a funcționarului public este motivarea. Dreptul constituțional la o remunerație satisfăcătoare și echitabilă a cetățeanului dobândește denumirea de „drept la salariu” în doctrina dreptului administrativ și în legislația ce ghidează activitatea funcționarilor publici. Dreptul la salariu al funcționarului public, în contextul Declarației Universale a Drepturilor Omului [42], poate fi considerat și un drept indirect al membrilor familiei acestuia, deoarece remunerația echitabilă și satisfăcătoare trebuie să asigure și familiei funcționarului o existență conformă cu demnitatea umană.

Din punctul nostru de vedere, mărimea salariului este o componentă vitală a asigurării condițiilor necesare funcționarului public pentru a-și desfășura activitatea, pentru a fi loial autorității publice, pentru a avea spirit de inițiativă și, nu în ultimul rând, pentru a respecta normele de conduită profesională. [62, p. 4]

Dreptul la salariu al funcționarului public reprezintă o garanție în expresie bănească, ridicată lunar de funcționar pentru activitatea sa. Atunci când suma salariului nu-i permite acestuia să acopere cheltuielile necesare pentru o existență conformă cu demnitatea umană, funcționarul este tentat să accepte sau chiar să solicite venituri suplimentare, unele privilegii nedatorate, să utilizeze logistica instituției în scopuri private, să abuzeze de funcție, acestea fiind exteriorizate prin anumite acțiuni sau comportamente ce constituie o încălcare a conduitei etice a funcționarului. Este de notat că, potrivit Studiului efectuat de Cancelaria de Stat în a. 2011, 97% din funcționarii publici chestionați consideră nivelul de salarizare insuficient și necorespunzător nivelului de prețuri din țară [132, p. 40-41].

De asemenea, menționăm despre impactul nivelului de salarizare asupra performanței autorității. Cercetările în domeniu demonstrează că există patru explicații ale raportului salariu – performanțe [167, p. 103-104]:

- reciprocitatea și moralul ridicat al personalului;
- fluctuația mai mică a personalului;
- scăderea procentului celor care „fug de muncă”;
- un număr mai mare de candidați.

În opinia noastră, scopul remunerării funcționarului constă în interdependența valorii în expresie bănească a salariului oferit și capacității acestuia de a menține un echilibru între venituri și cheltuielile ce rezidă din noțiunea „traie decent”. Conform aprecierilor Curții Constituționale, expuse în Hotărârea nr. 9 din 03.03.1997 [65], „...traie decent se realizează prioritar prin munca cetățeanului și a familiei sale, dar statul trebuie să contribuie decisiv la ameliorarea condițiilor de viață pentru a se realiza standardele civilizației. De aceea Constituția obligă statul la luarea măsurilor de dezvoltare economică și protecție socială corespunzătoare”. Curtea a reținut că „dezvoltarea omului liber nu este problema lui personală sau a familiei lui, ci o componentă esențială a politicii de stat” [30, p. 186].

Pentru marea majoritate a persoanelor care dețin funcții publice, salariul achitat din bugetul statului este unica sursă de venit, din simplul considerent că practicarea altor activități remunerate este interzisă prin lege. O bună parte a funcționarilor publici sunt lipsiți, în temeiul art. 25 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008 [91], de capacitatea de a câștiga suplimentar la salariul de bază sau au o posibilitate redusă de a o face. Caracterul incompatibil al funcției publice se completează și cu imposibilitatea negocierii salariului atât la angajare, cât și pe parcursul activității, deoarece, comparativ cu sectorul privat și spre deosebire de raportul juridic de dreptul muncii, în raportul juridic de serviciu, care este un raport de drept public, salariul nu poate constitui obiect de negociere, fiind prestabilit de lege și persoana, până a fi investită în funcția publică, are posibilitatea de a-l accepta sau nu [153, p. 90].

Ne alăturăm opțiunii de suspendare temporară a principiului lui Maximilian Weber (1864-1920), conform căruia funcția publică trebuie să fie unica sau cel puțin principala sursă de venit a funcționarului public, cu permisiunea obținerii veniturilor suplimentare legale, având în vedere posibilitățile financiare limitate ale statului pentru a ridica nivelul de salarizare [156, p. 38-39].

Astfel, conchidem că, în aspect general, respectarea normelor de conduită profesională este promovată și motivată de stat prin depunerea eforturilor în vederea ridicării economiei țării și respectiv a salariilor funcționarilor publici [62, p. 6]. În context organizațional, motivarea

funcționarilor publici ține atât de aspectul financiar, cât și de cel nefinanciar, de aceea autoritățile și instituțiile publice, la rândul lor, sunt responsabile de motivarea nefinanciară a funcționarilor, „care este orientată preponderent spre satisfacerea necesităților de apreciere, recunoașterea muncii, realizare profesională etc.” [132, p. 16].

Considerăm că deontologia funcționarului public urmează a fi privită drept parte integrantă a proceselor și procedurilor de lucru desfășurate de funcționarul public, iar rezultatele obținute vor fi evaluate conform cerințelor integrității profesionale. Există multiple epitete pe care le-am putea asocia caracteristicilor comportamentale ale unui individ, și doar un număr definit de termeni asociați comportamentului unui funcționar public. Studiind minuțios conținutul Regulamentului privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public [78], nu am identificat cerințe privind conduita integră a funcționarului, ci deziderate privind activismul profesional. Astfel, deducem că încălcarea normelor de conduită profesională nu influențează rezultatele evaluării performanțelor profesionale.

Pe această linie de idei, identificăm necesitatea stringentă de revizuire a criteriilor de evaluare a funcționarului public, prin suplینirea acestora cu cerințe referitoare la respectarea standardelor de conduită.

O chestiune constatată în cadrul elaborării prezentului studiu o reprezintă conținutul fișei de post a funcționarului public, elaborate conform cerințelor Metodologiei cu privire la elaborarea, coordonarea și aprobarea fișei postului, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 201/2009 [78]. După cum am remarcat în Cap. II, statutul juridic individual al funcționarului public este una dintre variațiile statutului juridic al funcționarului public, reglementat în fișa postului, în care, cu regret, nu figurează cerința integrității profesionale și a aptitudinilor morale înalte.

O altă problemă identificată se referă la aplicarea răspunderii juridice. Deoarece răspunderea administrativ-disciplinară este cea mai des întâlnită formă a răspunderii juridice, am decis să solicităm autorităților publice informația privind numărul cazurilor depistate de încălcare a Codului de conduită a funcționarului public ca rezultat al plângerilor depuse de beneficiarii serviciilor publice (anexa 2), cu descrierea succintă a subiectului și a rezultatelor examinării acestora. Răspunsurile primite ne-au permis să constatăm 6 cazuri identificate pentru a. 2014 și o sancțiune disciplinară aplicată sub formă de mustrare aspră.

De asemenea, nu au fost raportate cazuri privind încasarea despăgubirilor, prin hotărâre judecătorească, solidar cu entitatea publică și numai trei cazuri de chemare în instanță de contencios administrativ a funcționarului public.

Astfel, constatăm o contribuție modestă a instituției răspunderii juridice a funcționarului public pentru încălcarea normelor de conduită, ceea ce ne permite să înaintăm drept argumente:

(1) lipsa încălcărilor normei comportamentale, situație careia ne opunem cu vehemență pe fundalul încrederii reduse a publicului în autoritățile statului; (2) nu au fost constatate încălcări ale normelor comportamentale; (3) constatarea încălcărilor cu scutirea funcționarului de răspundere de către conducerea autorității; (4) tolerarea încălcărilor comportamentale de către conducere și colectiv; (5) tănuirea încălcărilor.

Dacă dorim să dezvoltăm *instituția avertizării de integritate* în Republica Moldova, merită să acordăm o atenție sporită măsurilor de protecție a avertizorilor, garantate de stat, precum și diversității acestora. În viziunea noastră, instituția avertizării de integritate este generată în mod direct de dominația principiilor integrității și loialității în serviciul public, de necesitatea instituirii unui mecanism de fortificare a acestora.

Termenul „protecție” însumează mai multe componente interdependente, de aceea considerăm că distingerea lor ține de răspunsurile obținute la întrebările: *Pe cine protejăm? De ce merită protecție? De cine/ce îl protejăm? și Ce acțiuni întreprindem pentru a asigura protecția?* În viziunea noastră, cea mai provocatoare este întrebarea a treia și cea mai de valoare este întrebarea a patra [223, p.93].

Detalierea faptelor ce pot fi incluse într-o avertizare de integritate, potrivit Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 707/2013 [75], ne permite să constatăm o listă impunătoare a ilegalităților ce pot afecta buna desfășurare a activităților din arealul serviciului public, reglementate de mai multe acte legislative, despre care deja ne-am expus detaliat [223, p.92].

Pe această linie de idei, pledăm pentru o formulare mult mai clară privind obiectul avertizării, în special în condițiile introducerii de curând a instituției avertizorului de integritate în cadrul normativ al țării. Deoarece confundarea ori abaterea de la faptele ce constituie avertizare de integritate lipsește funcționarul de protecția garantată de stat, enumerarea faptelor ce constituie avertizare trebuie să fie făcută într-o manieră clară și pe înțelesul tuturor părților implicate în procesul dat. Actuala redacție lasă loc de interpretare și pune potențialul avertizor în condițiile efectuării calificării juridice a faptelor despre care dorește să informeze. În consecință, o parte din funcționari nu au o idee clară despre obiectul avertizării de integritate, situație ce amenință aplicabilitatea dreptului de a avertiza [223, p.92].

Am remarcat că obiectul avertizării de integritate omite normele de conduită etică/deontologică a funcționarilor. Nu vor putea fi calificate drept avertizări de integritate sesizările despre neglijența în serviciu, încălcarea prevederilor legale privind accesul la informații, transparența decizională, achizițiile publice, partizanatul politic [223, p.93].

Regulamentul analizat [75] nu conține prevederi îndrumătoare în alegerea destinatarului avertizării de integritate, scutind de obligația de a raporta inițial conducătorului ierarhic superior

sau conducerii autorității publice. Astfel, avertizarea poate fi depusă alternativ sau cumulativ următoarelor persoane sau organe: conducătorului ierarhic superior; structurii specializate din cadrul autorității publice; organului de urmărire penală; conducătorului autorității publice; ANI; procurorului; organizațiilor neguvernamentale și/sau mass-mediei. Redacția actuală are intenția de a crea o reglementare care să faciliteze aducerea la cunoștință publică a încălcărilor legii. Posibilitatea de adresare direct presei, organizațiilor neguvernamentale sau altor organisme are ca scop eliminarea oricăror bariere formale din calea dezvăluirilor, inclusiv a barierelor constând în trepte ierarhice interne obligatoriu de urmat [53].

Rezultatele preliminare privind progresul de implementare a conceptului avertizării de integritate sunt destul de modeste și se limitează la instituirea Registrelor de evidență a avertizărilor despre posibilele ilegalități. Lipsa avertizărilor de integritate, constatate ca rezultat al utilizării dreptului privind accesul la informații (anexa 2), denotă lipsa dorinței funcționarilor publici de a raporta ilegalitățile. Mult mai alarmant este faptul că autoritățile nu au întreprins acțiuni ce țin de pregătirea adecvată a managerilor prin educarea și instruirea echipei manageriale, de consolidarea rolului acestora în inocularea sentimentului de siguranță și încredere, așteptat de subalterni.

Unul dintre mecanismele promovate de autor, realizarea căruia este prerogativa echipei manageriale, constă în analiza incidentelor de integritate [223, p. 92], procedură ce urmează a fi implementată în cadrul tuturor autorităților publice.

În opinia noastră, incident de integritate poate fi considerat un eveniment produs la nivelul unei structuri din cadrul autorității publice, soldat cu afectarea integrității instituționale, cu dispunerea tragerii funcționarului implicat la una din formele răspunderii juridice: administrativ-disciplinare, contravenționale sau penale [223, p. 92]. Suplimentar, ne expunem și asupra necesității elaborării unei proceduri-tip de constatare a premiselor și remedierii aspectelor ce au favorizat comiterea incidentelor de integritate. Identificarea și analiza problemelor ce au stat la baza comiterii incidentului vor permite planificarea acțiunilor ce se impun, în scopul lichidării, diminuării ori monitorizării riscurilor ce ar putea determina un nou incident de integritate.

În cadrul procesului de analiză a incidentelor de integritate, accentele vor fi puse pe „coraportul dintre cauze și condiții”, iar „în calitate de numitor comun evaluează un criteriu, un semn ori un grup de semne de aceeași natură sau apropiate ca mod de proveniență sau caracter de influență” [21 p. 34].

Subliniem că Departamentul Poliției de Frontieră și Serviciul Vamal al Republicii Moldova sunt autoritățile publice din țară care sunt libere de a-și elabora propriile regulamente privind analiza incidentelor de integritate. Ca rezultat al procesului de evaluare a riscurilor de

corupție în autoritățile menționate, a fost identificată și necesitatea instituirii postului de consilier de etică.

Instituția consilierii etice în structurile publice, după cum am menționat în paragraful precedent, este implementată pe larg în țările Uniunii Europene. Din decembrie 2015, Republica Kazahstan de asemenea a instituit funcția de consilier de etică (этика кеңесшісі), cu următoarele atribuții: consultarea funcționarilor publici cu privire la respectarea legislației în domeniul serviciilor publice, cadrului normativ anticorupție și a Codului de etică; contribuie la respectarea de către funcționarii publici a restricțiilor și incompatibilităților reglementate legal; examinează sesizările persoanelor fizice și juridice privind încălcarea eticii profesionale de către funcționarii publici; contribuie la dezvoltarea și promovarea unei culturi organizaționale de racordare la standardele etice recunoscute în societate; protejează funcționarul public în caz de încălcare a drepturilor și intereselor legitime ale acestuia; monitorizează și controlează respectarea normelor eticii profesionale; desfășoară activități de prevenire a încălcărilor etice etc. [225].

În sensul celor relatate, Legea privind Codul de conduită a funcționarilor publici din România, nr. 7/2004 [109], prin art. 21 alin. (1) fixează obligația conducătorilor autorităților și instituțiilor publice de a desemna un funcționar public pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită.

Este de remarcat contribuția substanțială a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici din România la dezvoltarea instituției consilierii etice. Metodologia de acordare individuală a consilierii etice, aprobată prin Ordinul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1200 din 04.04.2013 [121], conține recomandări de urmat în organizarea și desfășurarea unei ședințe de consiliere etică, primirea și înregistrarea solicitării de consiliere etică individuală, pregătirea și desfășurarea ședinței de consiliere, activități ce se impun întru monitorizarea, evaluarea și raportarea respectării normelor de conduită profesională etc.

Cu siguranță că implementarea mecanismului de consiliere etică este unul de durată, dar de perspectivă. Republica Moldova, la moment, nu este dispusă de a purcede nici la înființarea acestuia la nivel național. Opinăm astfel ca rezultat al parcurgerii proiectului Strategiei Naționale Anticorupție pentru anii 2016-2020 [157], și a proiectului Legii Integrității [93].

Eforturile depuse de Republica Moldova privind racordarea legislației interne la standardele anticorupție ale Uniunii Europene nu au contribuit la consolidarea integrității în serviciul public. După cum a menționat cercetătoarea I. Vlah în teza sa de dr. în drept, „s-au acumulat o mulțime de probleme nesoluționate ce țin de administrația de stat, probleme care au apărut în cursul înfăptuirii serviciului public. Autoritatea serviciului public este încă extrem de redusă, iar cetățenii văd în aparatul administrației de stat un baston al birocrăției și al persoanelor

mituite. Corupția a subminat serios autoritatea țării în ochii comunității internaționale” [185, p.6].

Conform teoriei „geamurilor sparte”, elaborate de sociologii americani, dacă o clădire are un geam spart care nu este înlocuit în cel mai rapid mod, în scurt timp clădirea va avea din ce în ce mai multe geamuri sparte, până la vandalizarea completă. Deci, oamenii țin să se comporte în funcție de condițiile în care acționează, or, conduita umană este rezultatul mediului în care se află [190]. „Înlocuirea geamului spart” urmează a fi una dintre prerogativele oricărei autorități publice. Standardele de conduită profesională a funcționarului public, privite doar ca norme prescrise, nu își vor produce efectul scontat în lipsa unei politici bine definite privind etica și deontologia în cadrul autorității publice.

*Esența politicii privind etica și deontologia în autoritățile publice* constă în stabilirea cerințelor și crearea condițiilor ce se impun întru obținerea unui colectiv de funcționari publici responsabili, profesioniști și integri. Scopul principal constă în consolidarea integrității instituționale a autorității publice, care include cel puțin cinci obiective de bază:

1. *perfectarea cadrului de reglementare*: elaborarea normelor ce îndrumă, ghidează funcționarul public, răspunderea pentru încălcarea normelor de conduită etc.;
2. *desfășurarea acțiunilor de prevenire*: declararea conflictului de interese, declararea veniturilor și proprietăților, evaluarea riscurilor de corupție, analiza incidentelor de integritate, motivarea funcționarilor publici, avertizarea de integritate, instituirea funcției de consilier de etică, identificarea funcțiilor sensibile;
3. *informarea, formarea și educarea funcționarului public*;
4. *eficientizarea sistemului organizatoric al autorității publice*;
5. *activități de monitorizare și control*: monitorizarea stilului de viață, testarea integrității profesionale, liniile specializate anticorupție, auditul intern, sancționarea funcționarilor culpabili etc.

După cum am remarcat anterior, una dintre chestiunile ce tergiversează implementarea Codului de conduită a funcționarului public constă în faptul că, la adoptarea Codului și ulterior, legislativul nu a pus pe rol atribuțiile de coordonare, monitorizare și control al aplicării normelor de conduită profesională. La moment, în Republica Moldova nu există o autoritate publică ce ar veghea aplicarea standardelor de conduită.

Suntem de părerea că administrația publică din Republica Moldova are nevoie de un organ de specialitate cu rolul de a dezvolta un corp de funcționari publici profesioniști, stabili și integri. Cu titlu de exemplu evocăm Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România, căreia i-au fost delegate atribuții de consolidare a sistemului funcției publice; perfecționare și modernizare a managementului funcțiilor publice; perfecționarea, asigurarea formării și



pregătirii profesionale a funcționarilor publici; îmbunătățirea cadrului legal; crearea și implementarea mecanismelor de aplicare efectivă a legii; îmbunătățirea imaginii corpului funcționarilor publici [160].

După cum se poate deduce din art. 20 din Codul de conduită a funcționarilor publici din România, nr. 7/2004 [109], competențele de coordonare, monitorizare și control al aplicării normelor de conduită au fost atribuite Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care nu numai supraveghează aplicarea legii, ci și realizează studii și analize privind respectarea Codului de conduită și colaborează cu organizațiile neguvernamentale de profil.

Crearea unui nou organ de specialitate ar contribui nu numai la soluționarea, fie și parțială, a problemelor abordate în prezentul paragraf, ci și-ar aduce aportul esențial la includerea în agendele manageriale a subiectelor stringente, precum funcțiile sensibile, analiza incidentelor de integritate, politica instituțională privind etica, propriile coduri de etică și conduită profesională, afirmarea instituției de consiliere etică etc.

#### **4.3 Concluzii la capitolul 4**

Ca rezultat al analizei realizate, putem trage un șir de concluzii.

În procesul de aderare la Uniunea Europeană, Republica Moldova depune multiple eforturi pentru racordarea cadrului normativ la standardele europene de conduită a funcționarului public. Au fost adoptate acte normative noi și completate – ba chiar modificate – un șir de acte în vigoare, de o importanță incontestabilă fiind Codul de conduită a funcționarului public, care cu certitudine este un „discipol” al Codului-model de conduită, recomandat de CM al CoE.

Instituirea standardelor de conduită a funcționarului public, ca parte componentă a reformei administrației publice, își pune drept obiectiv crearea unui corp de funcționari publici responsabili, eficienți, integri și profesioniști. Este prematur să concluzionăm asupra realizării acestui obiectiv. Analiza efectuată ne-a permis să constatăm un șir de deficiențe cu care se confruntă autoritățile publice în aplicare normelor deontologice, pe care le-am putea clasifica în deficiențe *de reglementare* și *de implementare*.

În acest sens, Codul de conduită a funcționarului public nu și-a demonstrat eficacitatea din cauza prevederilor incomplete, precum luarea măsurilor ce se impun pentru a garanta securitate și confidențialitate informațiilor de serviciu, utilizarea economică și eficientă a bunurilor, neutralitatea politică, precum și din omisiunea reglementării activității publice, participării la procesul de luare a deciziilor, folosirii prerogativelor de putere publică, folosirii imaginii proprii, relațiilor cu personalul din cadrul autorității publice și cetățenii.

Aprobarea și intrarea în vigoare a actului legislativ dat nu a generat implementarea mecanismelor de identificare/constatare a impactului acestuia și a nivelului de cunoaștere și

percepere a principiilor și normelor de conduită, nivelului de respectare a normelor de conduită; nu a fost realizate activități întru fortificarea principiului bunei guvernări, diminuarea nivelului corupției în sectorul public și creșterea gradului de încredere a populației în autoritățile statului. În acest sens, facem referire la o autoritate precum Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România.

Totuși, adoptarea normei de conduită impune un spectru vast de activități de promovare a acesteia, studiere și conștientizare a conținutului, educare și, evident, sancționarea funcționarilor care se fac vinovați de încălcarea normei juridice. Una dintre deficiențele constatate este lipsa unui mecanism de analiză a cazurilor încălcării normelor de conduită profesională, de studiere a problemelor ce au favorizat comiterea incidentului, de constatare și înlăturare, pe cât e posibil, a factorilor ce ar putea duce la repetarea acestuia.

Controlul și monitorizarea conduitei profesionale a funcționarilor publici, acordarea consilierii etice, analiza incidentelor de integritate, promovarea unei culturi organizaționale de respectare a normelor deontologice etc. ar putea fi consolidate prin instituirea atribuțiilor/funcției de consilier de etică în cadrul autorităților publice.

Pentru a promova conduita integră, contăm primordial pe responsabilitatea managerială în elaborarea și promovarea unei politici privind etica și deontologia în cadrul autorității publice gestionate, iar integritatea în serviciu trebuie plasată în avangarda priorităților agendei manageriale.

În sensul celor expuse supra, subliniem că instituția conduitei profesionale în serviciul public este afectată de:

- imperfecțiunea cadrului normativ în domeniu;
- ignorarea pregătirii profesionale continue ca mecanism de cunoaștere și însușire a normelor comportamentale;
- neglijarea segmentului educativ al funcționarului public;
- motivarea insuficientă a funcționarului public;
- nedorința conducerii de a constata și sancționa abaterile deontologice;
- lipsa unui mecanism privind analiza incidentelor de integritate, cu misiunea de a preveni comiterea repetată a ilegalităților;
- inexistența unei politici privind etica și deontologia în cadrul autorităților publice;
- lipsa unei autorități specializate cu rolul de a dezvolta un corp de funcționari publici profesioniști, stabili și integri;
- lipsa unei politici instituționale în domeniul eticii și deontologiei profesionale;
- corupția la nivel înalt.

## CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

În urma analizei și sintezei materiei expuse în teză, efectuate întru realizarea obiectivelor preconizate și pentru atingerea scopului propus, formulăm următoarele concluzii:

1. O cercetare amplă privind responsabilitatea funcționarului public din punct de vedere deontologic și regăsirea acesteia în cadrul statutului juridic al funcționarului public este actuală și importantă, făcând posibilă o abordare nouă în materia dreptului administrativ. Analiza efectuată ne-a permis să concluzionăm că procesul configurării responsabilității funcționarului public se află în etapa incipientă și urmează a fi dezvoltat în continuare.

2. Susținem opinia doctrinară privind statutul deontologic al funcționarului public care cuprinde totalitatea cerințelor morale impuse funcționarului public, acestea fiind concentrate în acte administrativ-juridice sau în norme morale nescrise. Însă nu am identificat careva opinii referitoare la coraportul dintre statutul juridic și statutul deontologic al funcționarului public.

Considerăm că acest coraport este analogic cu cel dintre ordinea socială și ordinea de drept. Ordinea de drept vine în susținerea ordinii sociale la fel cum statutul juridic vine în susținerea statutului deontologic al funcționarului public. Astfel, statutul juridic al funcționarului public este o instituție mai restrânsă și poate fi examinată ca parte componentă a statutului său deontologic [128, p. 23].

3. Ca urmare a analizei diverselor opinii doctrinare privind elementele constitutive ale statutului juridic al funcționarului public, optăm pentru următoarea structură a acestuia: *îndatoririle; drepturile; responsabilitatea juridică și răspunderea juridică*. Atunci când îndatoririle și drepturile funcționarului public sunt determinate de statutul funcției publice, responsabilitatea este condiționată de investirea în funcția publică – din acel moment funcționarul public devine responsabil de onorarea îndatoririlor sale și de neadmiterea abuzului de drepturile oferite. Responsabilitatea juridică a funcționarului public este asigurată inclusiv prin posibilitatea aplicării răspunderii juridice.

În principiu, are dreptul la existență și punctul de vedere potrivit căruia componenta deontologică este prezentă în fiecare dintre elementele de structură ale statutului juridic al funcționarului public, chiar și dacă, cu titlu de excepție, depășește aria de competență a acestuia [128, p. 23].

4. Coraportul dintre statutul juridic și statutul deontologic al funcționarului public se bazează, cu precădere, pe responsabilitatea funcționarului public, prin care se mobilizează celelalte elemente ale statutului juridic și celui deontologic, deoarece doar responsabilitatea permite ca norma morală și cea juridică să fie respectate.

Responsabilitatea funcționarului public, privită din punct de vedere deontologic, constituie o simbioză între responsabilitatea morală și cea juridică, acestea într-un final fiind indivizibile.

Odată cu obținerea statutului de funcționar public, responsabilitatea morală este suplinită de responsabilitatea juridică; totodată, o înaltă responsabilitate morală a funcționarului public constituie o garanție a respectării normei juridice.

5. Apartenența normelor deontologice domeniilor dreptului și moralei determină particularitățile răspunderii funcționarului public pentru încălcarea normelor deontologice, aceasta fiind divizată în răspundere *juridică* și răspundere *morală*. Din punctul de vedere al răspunderii juridice, remarcăm că ea reprezintă intervenția organelor împuternicite ale statului prin aplicarea sancțiunii. Răspunderea juridică pentru încălcarea normei deontologice constituie un raport juridic de constrângere numai atunci când conduita etică este legiferată, iar încălcarea ei este calificată ca abatere disciplinară. În acest sens, potrivit art. 57 lit. (h) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008, încălcarea normelor de conduită a funcționarului public constituie o abatere disciplinară.

În comparație cu răspunderea morală, procedura examinării abaterii disciplinare este reglementată de lege și orice deviere poate determina anularea sancțiunii aplicate, iar în condițiile aplicării sancțiunii disciplinare se impune necesitatea identificării și analizei elementelor constitutive ale abaterii disciplinare, cu preponderență a laturii obiective – locul și timpul săvârșirii abaterii, consecințele acesteia, afectarea standardelor de integritate morală și organizațională, precum și legătura de cauzalitate dintre faptele comise/omise, funcția deținută și rezultat etc. [64, p. 18].

Caracterul răspunderii morale se manifestă prin efectul și trăsăturile sancțiunii – oprobriul public, regretul, musturarea de conștiință, desconsiderarea etc. Răspunderea morală nu este supusă termenului de prescripție și deseori vine din exterior, afectând imaginea autorității publice și încrederea cetățenilor în instituțiile statului.

6. În viziunea noastră, nereglementarea responsabilității drept principiu al conduitei funcționarului public în Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 25/2008, și-a lăsat amprenta asupra procesului de studiere și, evident, de aplicare a normelor de conduită prescrise, dar și de educare a funcționarului public.

Considerăm că responsabilitatea urmează a fi reglementată ca principiu ce guvernează conduita funcționarului public, principiu ce conturează îndatorirea (obligația) drept o necesitate inevitabilă și benefică. Remarcăm sarcina majoră atribuită *principiului responsabilității*, care dispune de acea forță motrice care dezvoltă atașamentul funcționarului public față de valorile și principiile conduitei profesionale. Conduita funcționarului public trebuie să fie ghidată continuu de regula responsabilității, în caz contrar iresponsabilitatea generează aplicarea răspunderii ca proces real și practic.

7. Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 25/2008, pe parcursul a circa opt ani de existență, nu a atins scopul prestabilit – de a contribui la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică. Consideram că actul legislativ nominalizat conține prevederi incomplete, precum: *nereglementarea măsurilor ce se impun pentru a garanta securitate și confidențialitate informațiilor de serviciu, utilizarea economică și eficientă a bunurilor, neutralitatea politică, participarea la procesul de luare a deciziilor, folosirea prerogativelor de putere publică, relațiile cu personalul din cadrul autorității publice și cu cetățenii: reglementarea regimului cadourilor și influențelor necorespunzătoare*. Concluziile făcute determină necesitatea revizuirii conținutului actului legislativ menționat.

8. Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin Legea nr. 25/2008, este de ordin general și nu acoperă întreg spectrul activităților desfășurate de funcționarii publici din cadrul autorităților publice, care implică activități specifice ori vulnerabile la corupție, cum sunt: *încasare a plăților; acordare de drepturi și eliberare a actelor permissive; control, supraveghere, constatare de conformitate; aplicare de sancțiuni* etc. În acest sens se impune necesitatea înlăturării vidului normativ constat, prin reglementarea normelor deontologice distincte pentru fiecare categorie de funcționari publici, cu atribuții și competențe specifice, din cadrul autorităților subordonate ministerelor, ceea ce va contribui la sporirea integrității profesionale a funcționarilor publici vizați.

9. Reglementarea administrativ-juridică a normelor deontologice este, cu certitudine, o componentă contributivă, dar insuficientă pentru formarea unui funcționar public integru și pentru obținerea calificativului de autoritate *integră*. Raportul *normă deontologică – integritate instituțională* este condiționat de calitatea și claritatea normei juridice, de eficacitatea exercițiilor de învățare/cunoaștere a normei, de prestarea activităților ce contribuie la educarea și responsabilizarea funcționarului public. În lipsa acțiunilor enumerate, norma deontologică își pierde din valoarea aplicativă.

10. Reglementarea conduitei funcționarului public la nivel de act legislativ nu a generat necesitatea instituirii ori nominalizării unei autorități publice responsabile de coordonarea, monitorizarea și controlul aplicării normelor de conduită profesională în serviciul public. Administrația publică din Republica Moldova are nevoie de un organ de specialitate cu rolul de a dezvolta un corp de funcționari publici profesioniști, stabili și integri, echivalent cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România, structură căreia să-i fie delegate atribuții de: consolidare a sistemului funcției publice; perfecționare și modernizare a managementului funcțiilor publice; perfecționare, asigurare a formării și pregătirii profesionale a funcționarilor publici; îmbunătățire a cadrului legal; creare și implementare a mecanismelor de aplicare

eficientă a legii; îmbunătățire a imaginii corpului funcționarilor publici; ținere a Cazierului disciplinar etc.

11. În lipsa motivării financiare a funcționarului public, ce ar asigura un echilibru constant între veniturile obținute și cheltuielile aferente unui trai decent, integritatea profesională a acestuia este supusă riscului coruperii. Astfel, conchidem că, în aspect general, respectarea normelor de conduită profesională a funcționarilor publici este promovată și motivată de stat prin depunerea eforturilor în vederea ridicării economiei țării și, respectiv, a salariilor funcționarilor publici [62, p. 7].

12. Analiza informației obținute ca urmare a înaintării cererilor de solicitare a accesului la informația oficială, în adresa a 97 de autorități publice, ne-a permis să concluzionăm că situația existentă în domeniul dezvoltării profesionale continue a funcționarilor publici este una dominată de pasivitate și formalism, cu ignorarea principiului profesionalismului și responsabilității – situație ce afectează dreptul funcționarului public de a se perfecționa continuu.

Etica și conduita profesională sunt reflectate superficial în temele de studiu din cadrul instruirilor interne desfășurate de autoritățile administrației publice centrale și autoritățile subordonate lor. Eludarea subiectelor privind conduita managerială afectează standardele colective de gândire, atitudine, convingere și valorile morale ce domină în autoritatea publică [223, p. 87-88].

13. Printre deficiențele existente în aplicarea standardelor de conduită a funcționarului public ar putea fi evidențiate: *imperfecțiunea cadrului normativ în domeniu; ignorarea pregătirii profesionale continue ca mecanism de cunoaștere și însușire a normelor comportamentale; neglijarea segmentului educativ al funcționarului public; motivarea insuficientă a funcționarului public; lipsa dorinței conducerii de a constata și a sancționa abaterile disciplinare; lipsa unui mecanism de analiză a incidentelor de integritate; lipsa unei autorități specializate, cu rolul de a dezvolta un corp de funcționari publici profesioniști, stabili și integri; existența corupției la nivel înalt* etc. Considerăm că o parte semnificativă a curenților de ordin intern ar putea fi înlăturate sau minimizate prin implementarea politicii instituționale privind etica și deontologia, elaborate de sine stătător de fiecare autoritate publică de nivel central ori local [223, p. 87; 90; 92; 93].

Având în vedere investigația efectuată și concluziile formulate, înaintăm următoarele **propuneri și recomandări**:

1. Dat fiind faptul că normele de conduită profesională se aplică insuficient, inclusiv din cauza lacunelor și ambiguităților existente în redacția normelor juridice reglementate de Legea Republicii Moldova nr. 25 din 22.02.2208 privind Codul de conduită a funcționarului public, considerăm rațională completarea și modificarea acestuia după cum urmează:

1.1. Pentru a legitima principiul responsabilității, propunem completarea legii cu *art. 7<sup>1</sup> „Responsabilitatea”*, care ar putea avea următorul conținut:

„Art. 7<sup>1</sup> Responsabilitatea

(1) Funcționarul public conștientizează că respectarea normelor conduitei profesionale contribuie la consolidarea integrității profesionale și instituționale, la sporirea calității serviciilor publice și la creșterea încrederii cetățenilor în instituțiile statului.

(2) Funcționarul public își va exercita îndatoririle de serviciu cu responsabilitate, în mod onest și ireproșabil, dând dovadă de o înaltă ținută morală și maximă corectitudine.

1.2. Întru asigurarea securității și confidențialității informațiilor de serviciu, propunem completarea *art. 8 „Accesul la informație”* cu două alineate – (2<sup>2</sup>) și (2<sup>3</sup>), care, în opinia noastră, ar putea avea următorul conținut:

„(2<sup>2</sup>) Funcționarul public trebuie să ia măsurile adecvate pentru a garanta securitatea și confidențialitatea informațiilor de care este responsabil sau pe care le deține.

(2<sup>3</sup>) Funcționarul public nu trebuie să caute acces la informațiile pe care nu trebuie să le dețină. Utilizarea inadecvată a informațiilor obținute în cadrul sau cu ocazia exercitării funcțiilor sale este interzisă.”

1.3. În scopul aplicării parametrilor calitativi și cantitativi, cum sunt eficiența și economicitatea în utilizarea resurselor publice, pledăm pentru expunerea alineatelor (2) și (4) din *art. 9 „Utilizarea resurselor publice”* în următoarea redacție:

„(2) Funcționarul public este obligat să folosească timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității publice într-un mod util, eficient și economic.”

(4) Funcționarul public va utiliza bunurile autorității publice numai în scopul desfășurării activităților aferente funcției publice deținute. Este interzisă utilizarea în interes personal a timpului de lucru sau a logisticii autorității publice pentru a desfășura activități publicistice, didactice, de cercetare sau alte activități neinterzise de lege.”

1.4. Pentru a exclude ambiguitățile referitoare la interzicerea cadourilor, în special a cadourilor ce nu au nicio legătură de cauzalitate cu funcția publică, propunem modificarea conținutului alin. (1) din *art. 11 „Cadourile”* în următoarea redacție:

„(1) Funcționarul public nu trebuie nici să solicite și nici să accepte cadouri, favoruri, invitații, servicii sau orice alt avantaj care îi este destinat lui ori familiei sale, sau unor persoane ori organizații cu care funcționarul public are sau a avut relații de afaceri ori politice, care pot influența imparțialitatea în exercitarea atribuțiilor de funcție sau pot constitui sau par a constitui o recompensă în raport cu funcțiile sale.”

1.5. Întru instituirea unei clarități privind neutralitatea politică și activitatea publică a funcționarului public și pentru excluderea lacunelor legislative, considerăm utilă completarea legii cu *art. 11<sup>2</sup> „Activitatea politică ori publică”*, care ar putea avea următorul conținut:

”Art. 11<sup>2</sup> Activitatea politică ori publică

(1) Participarea la activități politice sau implicarea în dezbateri publice a funcționarului public nu va știrbi încrederea publicului în capacitatea funcționarului public de a-și îndeplini misiunea cu imparțialitate și loialitate.

(2) Funcționarul public nu va impune alți funcționari publici să se înscrie în organizații sau asociații, indiferent de natura acestora, ori să le sugereze acest lucru, promițându-le acordarea unor avantaje materiale sau profesionale.”

2. În mod curent, serviciul public își realizează activitatea și sarcinile ce îi revin printr-un contingent de funcționari publici constituit eterogen, competențele cărora diferă și rezidă din statutul juridic al autorității publice. Întru oficializarea normelor deontologice pentru funcționarii publici din cadrul autorităților publice cu atribuții specifice, recomandăm acestora elaborarea și aprobarea propriilor Coduri de etică și conduită profesională, considerându-le cea mai reușită, complexă și acceptabilă variantă pentru reglementarea conduitei funcționarilor publici care desfășoară activități vulnerabile la corupție.

3. În scopul creării și dezvoltării unui corp de funcționari publici profesioniști, stabili și integri, recomandăm crearea *Agenției Naționale a Funcționarilor Publici din Republica Moldova*, una dintre direcțiile de activitate ale căreia va consta în crearea și implementarea mecanismelor de aplicare eficientă a standardelor de conduită profesională în serviciul public.

4. Pentru monitorizarea situației disciplinare a funcționarului public, recomandăm Cancelariei de Stat din Republica Moldova crearea unui serviciu de evidență a sancțiunilor aplicate funcționarilor publici – *Cazierul disciplinar*, care va stoca într-un sistem unic informația pe țară privind disciplina de serviciu, executorie și deontologică a funcționarului public, inclusiv concedierile disciplinare în cazul unui rezultat negativ al testului de integritate.

5. Recomandăm instituțiilor de învățământ superior din țară instituirea *disciplinei „Deontologia funcționarului public”* pentru studenții și masteranzii care își fac studiile în domeniile administrare publică și drept public. Disciplina în cauză va constitui un suport pentru înțelegerea rolului deontologiei, a principiilor generale ce direcționează activitatea și conduita funcționarului public, totodată va contribui la formarea unei atitudini științifice în acest domeniu [223, p. 88 ].

6. În scopul sistematizării și organizării activităților necesare funcționarului public, precum și pentru integrarea normelor administrativ-juridice cu cele etice în activitatea cotidiană a acestuia, recomandăm autorităților publice elaborarea și implementarea *Politicii instituționale*



*în domeniul eticii și deontologiei profesionale*, elemente constitutive ale căreia vor fi: activitățile de promovare a normelor deontologice, implementarea conceptului de *funcție sensibilă*, instituirea funcției/atribuției de *consilier de etică*, elaborarea mecanismului de analiză a *incidentelor de integritate*, planificarea și organizarea sesiunilor de instruire la subiectele etică, deontologie și integritate profesională, desfășurarea activităților educative ce ar ridica nivelul responsabilității funcționarului public etc. Activitățile desfășurate vor contribui la perceperea eticii și deontologiei ca părți integrante ale proceselor și procedurilor de lucru, iar impactul va fi evaluat în simbioză cu evaluarea integrității instituționale [223, p. 90-93].

**Avantajele și valoarea propunerilor și recomandărilor** rezultă din necesitatea responsabilizării funcționarului public și, în opinia noastră, se regăsesc în următoarele domenii: *în domeniul teoretic*, lucrarea reprezintă un bun îndrumar în vederea promovării normelor deontologice și a integrității funcționarului public în cadrul autorităților publice de toate nivelele, cu accente majore pe rolul responsabilității în activitatea profesională și în viața privată a funcționarului public. *În domeniul legislativ*, avantajul constă în perfecționarea cadrului normativ privind conduita profesională a funcționarilor publici. *În domeniul de politici*, cercetarea efectuată va permite revizuirea politicilor la nivel de țară și de autorități publice, cu elaborarea politicilor noi privind etica și deontologia în sectorul public.

**Impactul asupra științei și culturii.** Prin concluziile științifice și recomandările practice, teza a abordat problematica responsabilității funcționarului public din punct de vedere deontologic, fiind astfel propuse noi viziuni în materia responsabilității acestuia, coraportului dintre statutul juridic și cel deontologic al funcționarului public. Cercetătorii autohtoni interesați de subiectul vizat au posibilitatea să-și aprofundeze cunoștințele teoretice în acest domeniu, astfel fiind deschisă calea spre noi direcții în cercetarea științifică.

**Planul de cercetări de perspectivă include următoarele repere:**

- continuarea investigațiilor privind responsabilitatea și răspunderea funcționarului public;
- efectuarea unui studiu despre rolul și impactul responsabilității manageriale privitor la conformarea funcționarilor publici la prevederile normelor deontologice;
- evaluarea nivelului de cunoaștere și de aplicare a normelor de conduită profesională în autoritățile administrației publice centrale și locale din Republica Moldova, pentru identificarea soluțiilor de îmbunătățire a situației prin responsabilizarea funcționarului public.

## BIBLIOGRAFIE:

### I. Referințe bibliografice în limba română

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acesteia, pe de altă parte, ratificat prin Legea RM nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acesteia, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al RM, 18.07.2017, nr. 185-199, (442).
2. Actul de constatare nr. 03/184 din 14.04.2015 a Comisiei Naționale de Integritate cu privire la încălcarea regimului juridic a conflictului de interese de către unul din specialiștii principali ai Agenției Naționale Intervenții și Plăți în Agricultură [http://cni.md/?page\\_id=1847](http://cni.md/?page_id=1847) (vizitat 15.12.2015).
3. Albu E. Deontologia funcției publice. București: Fundația România de mâine, 2009. 236 p.
4. Alexandru I. ș.a. Drept administrativ. București: Economică, 2002. 432 p.
5. Anghene M. Elemente de drept administrativ. București: Științifică, 1958, 221 p.
6. Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republicii Moldova. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Ghid metodic. Chișinău, 2013, 60 p.
7. Aplicarea legii privind liberul acces la informații. Recomandări practice. Centrul ACCES-Info. Chișinău, 2003. 71 p.
8. Apostol Tofan D. Curs Universitar de Drept administrativ. Vol. I. București: ALL Beck, 2003. 336 p.
9. Arseni A. Forme și metode contemporane de organizare a procesului de administrare. În: Cartea albă situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2000. p. 149-155.
10. Baltag D. Teoria răspunderii și responsabilității juridice. Chișinău: ULIM, 2007. 440 p.
11. Bantuș A. Noțiunea și conceptul serviciului public. În: Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Centrală, 2003 p. 157-197.
12. Bantuș A. Statutul juridic al funcționarului public în Republica Moldova. Teză de dr. în drept. Chișinău, 1999. 126 p.
13. Bîrgău M. Rolul conducătorului subdiviziunilor MAI în activitatea educativă cu subordonații. În: Ordine și Lege, nr. 13-14, p. 11-12.
14. Belecciu Șt. Controlul de legalitate exercitat asupra activității administrative. În: Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Centrală, 2003, p. 321-351.
15. Brânză S. ș.a. Drept penal. Vol. II. Chișinău: Cartier, 2005. 804 p.
16. Capcelea V. Etica juridică. Chișinău, 2004, 240 p.
17. Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, adoptată de Consiliul Europei la Strasburg la 15.10.1985  
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Romanian/122-Romanian.pdf> (vizitat 15.02.2015)
18. Catlabuga V. Conduita funcționarului public. În: Ghidul Funcționarului public. Liga națională a asociațiilor de primari din Moldova. Chișinău: Tehnologii intelectuale, 2007. 446 p.

19. Călinoiu C., Vedinaș V. Teoria funcției publice comunitare. București: Lumina LEX, 1999. 447 p.
20. Cârnaț T. Principiul transparenței în activitatea autorităților publice locale. În: Perpetua misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății. Chișinău: Elan Poligraf, 2014. p. 164-168.
21. Cerba V. Factorii care influențează activitatea organelor afacerilor interne. În: Legea și Viața, 2008, nr. 4, p. 34-39.
22. Ceterchi I., Craiovan I. Introducere în teoria generală a dreptului. București: ed. ALL, 1996. 128 p.
23. Ciobanu T. Originea și evoluția deontologiei juridice. Teză de dr. în drept. Chișinău 2009. 176 p.
24. Cobut E. Valori, reguli, comportament. În: Îndrumar de integritate a poliției. Departamentul Federal al Apărării, Protecției Civile și Sportului al Elveției. p. 63-93.
25. Codul de conduită a funcționarului fiscal, aprobat prin Ordinul Inspectoratului Fiscal de Stat nr. 357 din 28 mai 2012. <http://old.fisc.md/ro/about/cod/> (vizitat 17.06.2016)
26. Codul model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici. Anexă la Recomandarea Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre, aprobată la 11 mai 2000, la cea de-a 106-a Sesiune. În: Standarde anticorupție ale Consiliului Europei. Strasbourg, 2009. 223 p.
27. Coman-Kund L. Deontologia și statutul funcționarilor din administrația publică, manual pentru specializarea universitară „Administrație publică”. București: Didactică și Pedagogică, 2005, 138 p.
28. Comarnițaia E. Răspunderea contravențională ca modalitate a constrângerii statale în domeniul asigurării ordinii de drept. Teză de dr. în drept. Chișinău, 2012. 161 p.
29. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial, 12.08.1994, nr. 1
30. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: ARC, 2012. 576 p.
31. Convenția civilă privind corupția, ratificată prin Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Convenției civile privind corupția, Nr. 542-XV din 19.12.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.01.2004, nr. 6-12 (64).
32. Convenția ONU împotriva corupției, adoptată la 31 octombrie 2003, ratificată prin Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției. Nr. 158-XVI din 06.07.2007. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.07.2007, nr. 103-106 (451).
33. Convenția penală privind corupția, ratificată prin Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, Nr. 428 din 30.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.11.2003, nr. 229, (918).
34. Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, adoptată la Roma la 04 noiembrie 1950. În: Tratatate Internaționale Nr. 1 din 01.01.1998
35. Cornea V. Deontologia funcției publice. Note de curs. Cahul: Universitatea de Stat din Cahul, 2009. 110 p.
36. Costache Ch. Apariția și dezvoltarea teoriei statului de drept. În: Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Centrală, 2003. 13-47.
37. Cozma C. Elemente de etică și deontologie. Iași: Universitatea Al. I. Cuza, 1997. 168 p.
38. Crăciun C. Deontologia funcționarului public. În: Administrarea publică, 2002, nr. 1-2, p. 63-73.

39. Creangă I. Curs de drept administrativ pentru studenții facultăților de drept. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2004. 336 p.
40. Dabu V. Răspunderea juridică a funcționarilor publici. Colecția Curs Universitar. București: Global Lex, 2000. 423 p.
41. Dascălu D. Individualism și responsabilitate într-o lume în schimbare. În: Dialogul civilizațiilor: etică, educație, libertate, responsabilitate într-o lume în schimbare. Conferința Științifică Internațională. Chișinău, 2013. p. 230-235.
42. Dastic A. Răspunderea administrativ-patrimonială în contenciosul administrativ. În: Legea și viața, 2005, nr. 9, p. 63-66.
43. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, Nr. 217-XII din 28.07.1990. În: Tratatate Internaționale , vol. I., 1998, p. 11-18
44. Deleanu M. Deontologia funcției și a funcționarului public. Reșița: Timpul, 2001.180 p.
45. Dezvoltare profesională. Academia de Administrare Publică de pe lângă Guvernul Republicii Moldova. <http://www.aap.gov.md/ro/article/acte-normative-ddp-2> (vizitat 10.04.2015)
46. Dicționarul Explicativ al Limbii Române <https://dexonline.ro/> (vizitat 16.12.2016)
47. Dvoracec M., Lupu Gh. Teoria generală a dreptului. Iași: Chemarea, 1996. 391 p.
48. Frunză S. Comunicare etică și responsabilitate socială. București: Tritonic, 2011. 207 p.
49. Furdui S. Dreptul contravențional. Chișinău: Cartier, 2005. 248 p.
50. Garștea V. Dimensiuni conceptuale privind funcția publică, funcționarul public și managementul funcției publice și funcționarilor publici. În: Administrare publică, 2009 nr. 2, p. 147-156.
51. Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese. Agenția Națională de Integritate România. 26 p. <http://www.romaniacurata.ro/> (vizitat 19.01.2015)
52. Ghid privind protecția avertizorilor de integritate. Asociația Română pentru Transparență. Transparency International Romania. <http://www.transparency.org.ro/publicatii/ghiduri/GProtectieAvertizori.pdf> (vizitat 08.01.2015)
53. Ghidul avertizorului de integritate din instituțiile publice din presă (radio, televiziune, agenție de presă). Agenția de monitorizare a presei. București, 2012. [http://www.activewatch.ro/Assets/Upload/files/ghidul%20avertizorului\\_web.pdf](http://www.activewatch.ro/Assets/Upload/files/ghidul%20avertizorului_web.pdf) (vizitat 07.02.2015)
54. Ghidul de aplicare a Codului de etică și deontologie a polițistului. Ministerul administrării și internelor România. [http://depabd.mai.gov.ro/GHIDUL\\_etica\\_deontologie.pdf](http://depabd.mai.gov.ro/GHIDUL_etica_deontologie.pdf) (vizitat 08.01.2015)
55. Chiveri G. Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept. Teză de dr. în drept. Chișinău, 2013. 169 p.
56. Grama D. Doctrina juridică – factor important în dezvoltarea statalității popoarelor lumii. În: Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Centrală, 2000. p. 59- 154.
57. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: Tipografia centrală, 2013. 600 p.
58. Guțuleac V. Drept contravențional. ULIM. Chișinău, 2006. 270 p.
59. Guțuleac V. Drept polițienesc. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015. 336 p.

60. Guțuleac V. Paticularitățile răspunderii juridice a funcționarului public. În: Materialele conferinței internaționale științifico-practice „Integritatea în serviciul public: repere etice”. Chișinău: Bons Offices, 2006. p. 100-109.
61. Guțuleac V. Comarnițaia E. Responsabilitatea juridică și răspunderea juridică în dreptul contravențional. În: Studii juridice universitare, 2008, nr. 1-2, p. 47-64.
62. Guțuleac V., Mostovei T. Dreptul funcționarului public la un salariu decent conform atribuțiilor acestuia. În: Legea și Viața. 2012, nr. 8, p. 4-7.
63. Guțuleac V., Mostovei T. Funcționarul public față în față cu conflictul de interese: reglementare, exemplificare și soluționare de situații. În: Jurnalul juridic național: Teorie și practică. Chișinău, 2014, nr. 2, p. 4-9.
64. Guțuleac V., Mostovei T. Încălcarea normelor de conduită ca temei al răspunderii administrativ-disciplinare a funcționarului public. În: Legea și Viața, 2015, nr. 9, p. 13-18.
65. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova despre constituționalitatea prevederilor punctului 2 din Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 677 din 6 octombrie 1995 cu privire la majorarea salariilor angajaților din sfera bugetară și a pensiilor cetățenilor (în redacția Hotărârii Guvernului nr.55 din 30 ianuarie 1996) Nr. 9 din 03 martie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.03.1997, nr. 18 (6).
66. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul penal și Codul de procedură penală (confiscarea extinsă și îmbogățirea ilicită) (Sesizarea nr. 60a/2014) nr. 6 din 16 aprilie 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 15.05.2015, nr. 115-123 (10).
67. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 1104-XV din 06.06.2002 „Cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției” și Legea nr. 190-XVI din 26.07.2007 „Cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului” nr. 27 din 25.11.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.12.2010, nr. 247-251 (28).
68. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind excepția de neconstituționalitate a art. 53 lit. c) în Legea nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția public și statutul funcționarului public și art. 76 lit. g) din Codul muncii Nr. 6 din 03 martie 2016. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 06.05.2016, nr. 123-127 (37).
69. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale (Sesizarea nr. 43a/2014) nr. 7 din 16 aprilie 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 15.05.2015, nr. 115-123 (11).
70. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Codului de conduită a colaboratorilor Centrului Național Anticorupție. Nr. 664 din 30 august 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2013, nr. 198-204 (772).
71. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Codului de etică și deontologie a polițistului. Nr. 481 din 10 mai 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.05.2006, nr. 75-78 (527).
72. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, Nr. 808 din 07 octombrie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.10.2014, nr. 297-309 (851).

73. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la controlul de stat al calității în construcții. Nr. 360 din 20 iunie 1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.07.1996, nr. 49-50 (415).
74. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Codul de etică și conduită a colaboratorului vamal. Nr. 1161 din 20 octombrie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.10.2016, nr. 396-397 (1257).
75. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate. Nr. 707 din 09 septembrie 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2012, nr. 198-204 (808).
76. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru implementarea Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale. Nr. 767 din 19 septembrie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.10.2014, nr. 325-332 (945).
77. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet Nr. 188 din 03 aprilie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.04.2012, nr. 70-71 (227).
78. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Nr. 201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.03.2009, nr. 55-56 (249).
79. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire a corupției, Nr. 421-XV din 16 decembrie 2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.01.2005, nr. 13-16 (5).
80. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea pentru corupere pasivă ori activă, Nr. 5 din 30.03.2009. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2010, nr. 2, p. 10-20.
81. Iamandi I., Filip R. Etică și responsabilitate socială corporativă în afacerile internaționale. București: Economică, 2008. 351 p.
82. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, ed. a III-a. București: All Beck, 2001. 648 p.
83. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. București: Nemira, 1996. 687 p.
84. Ivanoff I. Deontologia funcției publice. Ediția a 3-a revizuită. Târgoviște: Bibliotheca, 2010. 485 p.
85. Lacroix A. Susținerea ofițerilor de poliție care se confruntă cu probleme etice. În: Îndrumar de integritate a poliției. Departamentul Federal al Apărării, Protecției Civile și Sportului al Elveției. p. 136-161.
86. Lege Codul contravențional al Republicii Moldova, Nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6 (15).
87. Lege Codul penal al Republicii Moldova, Nr. 985-XV din 18 aprilie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74 (195).
88. Legea Republicii Moldova contenciosului administrativ, Nr. 793 din 10 februarie 2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.05.2000, nr. 57-58 (375).
89. Legea Republicii Moldova cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, Nr. 320 din 27 decembrie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.02.2013, nr. 42-47 (145).

90. Legea Republicii Moldova cu privire la conflictul de interese. Nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 (abrogată). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.04.2012, nr. 72-75 (231).
91. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232, (840).
92. Legea Republicii Moldova cu privire la secretul de stat, Nr. 245 din 27 noiembrie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.02.2009, nr. 45-46 (123).
93. Legea Republicii Moldova Integrității. Proiect.  
[http://cna.md/sites/default/files/proiecte\\_decizii%20/pr.legeintegritate\\_site\\_2.pdf](http://cna.md/sites/default/files/proiecte_decizii%20/pr.legeintegritate_site_2.pdf) (vizitat 20.06.2016)
94. Legea Republicii Moldova pentru aplicarea testării comportamentului simulat, Nr. 269 din 12 decembrie 2008. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.03.2009, nr. 57-58 (161).
95. Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Nr. 326 din 23 decembrie 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.02.2014, nr. 47-48 (92).
96. Legea Republicii Moldova privind accesul la informație, Nr. 982-XIV din 11 mai 2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.07.2000, nr. 88-90 (664).
97. Legea Republicii Moldova privind actele legislative. Nr. 780-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2002, nr. 36-38 (210).
98. Legea Republicii Moldova privind Codul de conduită a funcționarului public. Nr. 25 din 22 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr. 74-75 (243).
99. Legea Republicii Moldova privind controlul financiar public intern. Nr. 229 din 23 septembrie 2010. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 26.11.2010, nr. 231-234 (730).
100. Legea Republicii Moldova privind declararea averii și a intereselor personale. Nr. 133 din 17 iunie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.07.2016, nr. 245-246, (513).
101. Legea Republicii Moldova privind declararea și controlul veniturilor și proprietăților persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere, Nr. 1264-XV din 19 iulie 07.2002 (abrogată). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.04.2012, nr. 72-75, (229).
102. Legea Republicii Moldova privind evaluarea integrității instituționale. Nr. 325 din 23 decembrie 2013. Republicat În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.08.2016, nr. 277-287 (586).
103. Legea Republicii Moldova privind protecția datelor cu caracter personal Nr. 133 din 08 iulie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.10.2011, nr. 170-175, (492).
104. Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional. Nr. 239 din 13 noiembrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.12.2008, nr. 215-217 (798).
105. Legea Republicii Moldova privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice. Nr. 271 din 18 decembrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.02.2009, nr. 41-44 (118).
106. Legea Republicii Moldova serviciului public (abrogată), Nr. 443 din 04 mai 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.11.1995, nr. 61 (681).

107. Lege-Cadru a României privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, Nr. 284 din 28 decembrie 2010. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, 28.12.2010, nr. 877.
108. Legea României pentru modificarea și completarea Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, nr. 50/2007 din 13 martie 2007. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, 21.03.2007, nr. 194.
109. Legea României privind Codul de conduită a funcționarilor publici Nr. 7 din 18 februarie 2004 (republicare). În: Monitorul Oficial al României, Partea I, 02.08.2007, nr. 525.
110. Legea României privind Statutul funcționarilor publici, Nr. 188 din 08 decembrie 1999. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, 8.12.1999, nr. 600.
111. Leonardescu C. Etică și conduită civică. Ediție îngrijită și studiu introductiv de dr. C. Stroe. București: Lumina Lex, 1999. 136 p.
112. Lungu V. Etica profesională. Suport de curs. Chișinău: USM, 2011. 192 p.
113. Macari I. Dreptul penal al Republicii Moldova. Partea specială. Chișinău: CE USM, 2003. 509 p.
114. Machiavelli N. Principele. București: Antet, 2009. 96 p.
115. MAI reevaluează modul de distribuire și utilizare a transportului de serviciu. <http://old.mai.gov.md/content/15938> (vizitat 21.06.2016)
116. Manda C. Drept administrativ. București: Victor, 2000. 320 p.
117. Marian L. Etica profesională și bazele comunicării. Chișinău: UTM, 2008. 97p.
118. Matei O. Etica principiu – abordarea deontologică în administrația publică. În: Revista de administrație publică și politici sociale. Facultatea de științe umaniste, politice și administrative. Universitatea de Vest „Vasile Goldiș” Arad. 2009, nr. 1. p. 05-12.
119. Mazilu D. Teoria generală a dreptului. București: ALL BECK, 1999. 329 p.
120. Mazilu D. Teoria generală a dreptului. Ediția a II-a. București: ALL BECK, 2000. 440 p.
121. Metodologia de acordare individuală a consilierii etice. În: Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică. București: Centrul de resurse jurnalistice, 2015. 171 p.
122. Mihai Gh., Motica R. Fundamentele dreptului. București: ALL BECK, 1997. 250 p.
123. Mihai G., Motica R. Fundamentele dreptului. Optima Justiția. București: All Beck, 1999. 191 p.
124. Ministerul Justiției. Limita cadourilor. [www.transparency.md/component?option.../lang,ro/](http://www.transparency.md/component?option.../lang,ro/) (vizitat 10.12.2013)
125. Mocreac T. Deontologie juridică. Chișinău: USM, 2005. 228 p.
126. Monitorizarea conflictelor de interese în autoritățile publice centrale. 2014. TI Moldova [http://www.transparency.md/files/docs/CoI%20Moldova%202014\\_ro.pdf](http://www.transparency.md/files/docs/CoI%20Moldova%202014_ro.pdf) (vizitat 05.01.2014)
127. Mostovei T. Conflictul de interese: noțiune, conținut, reglementare. În: Administrarea publică, 2011, nr. 2. p. 135-140.
128. Mostovei T. Deontologia funcționarului public: de la norme morale spre conduită profesională. În: Legea și Viața, 2009, nr. 2. p. 19-23.
129. Mostovei T. Evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice – progrese și deficiențe în implementare. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice 24 mai 2012, Chișinău, p. 174-176.
130. Mostovei T. Funcționarul public față în față cu conflictul de interese: reglementare, exemplificare și soluționare de situații. În: Mecanisme naționale și internaționale de



- protecție a drepturilor omului. Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, Chișinău, 2014, p. 217-229.
131. Mostovei T. Procedee actuale de fortificare a integrității instituțiilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice 24 mai 2011, Chișinău, p. 106-108.
  132. Motivarea nefinanciară a funcționarilor publici. Recomandări metodice. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Chișinău: Elena Poligraf, 2011. 70 p.
  133. Mrejeru T. Contenciosul administrativ. Doctrina. Jurisprudență. București: BECK, 2003. 352 p.
  134. Muntean V. Aspecte constituționale ale statutului juridic al polițistului în Republica Moldova. Teză de dr. în drept. Chișinău, 2006. 146 p.
  135. Munteanu A. ș.a. Manualul funcționarului public în domeniul drepturilor omului. Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova. Chișinău: Combinatul Poligrafic, 2011. 279 p.
  136. Negoită A. Drept administrativ și știința administrației. București: Atlas Lex, 1993. 265 p.
  137. Nicola I. Drept administrativ Curs universitar. Sibiu: Universitatea Lucian Blaga, 2007. 579 p.
  138. Ordinul Ministerului Finanțelor cu privire la aprobarea Standardelor Naționale de Control Intern în sectorul public, Nr. 189 din 05 noiembrie 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.12.2015, nr. 332-339 (2391).
  139. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: ed. Epigraf, 2001. 216 p.
  140. Orlov M. Statutul juridic al funcționarului public. În: Administrarea publică, 2003, nr. 2. p. 610-617.
  141. Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ. Chișinău: „Elena-V.I.”, 2005. 270 p.
  142. Oroveanu M. Tratat de drept administrativ, ediția a II-a revăzută și adăugată. București: Cerna, 1998. 618 p.
  143. Pavilescu T. Tratat elementar de drept administrativ. Craiova: Sitech, 2007. 397 p.
  144. Planul de acțiuni UE-RM. <http://infoeuropa.md/files/planul-de-actiuni-ue-moldova.pdf> (vizualizat 01.09.2015)
  145. Platon M. Etica și eticheta funcționarului public. Chișinău: AAP, 2008. 48 p.
  146. Platon M. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău: A.S.D.A.P., 1997. 226 p.
  147. Platon M. și alții. Funcționarul public: principii și norme comportamentale. Chișinău: Liceum, 1995. 148 p.
  148. Popa C. Drept administrativ și elemente ale științei administrației, - note de curs. Timișoara: Universitatea de Vest, 1995. 168 p.
  149. Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea albă situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2000, p.5-22.
  150. Popa V., Manole T., Mihailuță I. Administrația publică locală a Republicii Moldova. Comentarii legislative. Chișinău: Museum, 2000. 288 p.
  151. Popovici T. Unele aspecte ale eticii judiciare și responsabilitatea judecătorului în Republica Moldova (cercetare comparativă de dr. procesual penal). Teză de dr. în drept. Chișinău, 2001. 170 p.
  152. Postolache M. Serviciul public. Chișinău: Tehnica-Info, 2005. 118 p.
  153. Preda M. Drept administrativ, partea generală. București: Lumina Lex, 2000. 400 p.
  154. Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ român, partea generală, ediția a II-a revăzută și adăugată. București: ALL, 1996. 601 p.

155. Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ român – partea generală – ediția III revizuită și adăugată de autor. București: Lumina Lex, 2002. 915 p.
156. Profiroiu M., Parlăgi A., Crai E. Etică și corupție în administrația publică. București: Economică, 1999. 61 p.
157. Proiectul Strategiei Naționale Anticorupție pentru anii 2016-2020  
<http://cna.md/pageview.php?l=ro&idc=44&t=/Transparenta-decizionala/Proiecte-elaborate>  
(vizitat 12.12.2016)
158. Raport asupra situației presei în Republica Moldova în a. 2008 din perspectiva libertății de exprimare și a dreptului la informație. Centrul pentru Jurnalism Independent.  
[http://ijc.md/Publicatii/mlu/raport\\_anual\\_2008.pd](http://ijc.md/Publicatii/mlu/raport_anual_2008.pd) (vizitat 19.12.2014)
159. Rădulescu C. Deontologia funcției publice. Suport de curs. București: Universitatea din București, 2006. 192 p.
160. Regulament de organizare și funcționare a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, aprobat prin Ordinul Președintelui ANFP Nr. 4135 din 20 decembrie 2013.  
[http://www.anfp.gov.ro/continut/Regulament\\_de\\_organizare\\_si\\_functionare\\_](http://www.anfp.gov.ro/continut/Regulament_de_organizare_si_functionare_) (vizitat 22.06.2016)
161. Rezoluția Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei Nr. 97 (24) privind cele 20 de principii directe pentru lupta împotriva corupției (Adoptată la 6 noiembrie 1997, la Sesiunea 101) În: Standarde anticorupție ale Consiliului Europei. Strasbourg, 2009. 223 p.
162. Rezultatele sondajului funcționarilor publici privind implementarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale. TI Moldova. 2013.  
<http://www.transparency.md/files/docs/Raport%20final%20NED%202013.pdf> (vizitat 09.03.2015)
163. Rîbca E., Pîrțac O. Accesul la informație – provocare în procesul de democratizare. În: Revista Națională de Drept, 2006, nr. 12. p. 53-57.
164. Sandu A. Etică și deontologie profesională. Iași: Lumen, 2012. 264 p.
165. Schopenhauer A. Fundamentele moralei. Oradea: Antet, 1995. 168 p.
166. Simon H. A. Comportamentul administrativ. Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative. Chișinău: Știința, 2004. 300 p.
167. Sirota D., Mischkind L., Meltzer M. Motivarea angajaților. Cum creștem performanța companiei odată cu entuziasmul oamenilor. București: ed. ALL, 2010. 327 p.
168. Sîmboteanu A. Teoria administrației publice. Chișinău: CEP al USM, 2008. 221 p.
169. Smochină A. Istoria universală a Statului și Dreptului. Chișinău: Bons Offices, 2006. 552 p.
170. Specificații formare și ofertă de cursuri 2015. Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România [http://www.anfp.gov.ro/continut/Oferta\\_cursuri\\_2015](http://www.anfp.gov.ro/continut/Oferta_cursuri_2015) (vizitat 10.04.2016)
171. Spinei Ia., Obreja T. Tratatul de conflicte de interese în serviciul public: reglementări și percepții. Chișinău: Bons Offices, 2008. 98 p.
172. Ștefan L. Scurtă analiză comparativă a statutelor și competențelor consilierilor de etică.  
[www.anfp.gov.ro/.../Scurta%20analiza%20comparativa%20-%20consilie...](http://www.anfp.gov.ro/.../Scurta%20analiza%20comparativa%20-%20consilie...) (vizitat 12.12.2015)
173. Tomescu M. Deontologia funcționarului public. Ediția III-a, revăzută și adăugată. București: Pro Universitaria, 2012. 239 p.
174. Tompea D. Etică, morală și putere. Iași: Polirom, 2000. 160 p.
175. Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană din 07 februarie 1992

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026> (vizitat 30.01.2016)

176. Tratatul de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona, 13 decembrie 2007.  
[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_ro.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_ro.htm) (vizitat 20.01.2016)
177. Țurcan S. Statutul juridic al funcționarului public. În: Cartea albă, situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2000. p. 23-38.
178. Țurcan L. Statutul administrativ-juridic al organelor securității statutului în Republica Moldova și optimizarea activității lor. Teză de dr. în drept. Chișinău, 2006. 155 p.
179. Vedinaș V. Deontologia vieții publice. București: Universul Juridic, 2007, 391 p.
180. Vedinaș V. Drept administrativ și instituții politico-administrative. București: Lumina Lex, 2002. 955 p.
181. Vedinaș V. Elemente de protocol. București: Lumina Lex, 2000. 271 p.
182. Vedinaș V. Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici, comentată, ediția a II-a, revăzută și adăugată. București: Lumina LEX, 2002. 360 p.
183. Vedinaș V. Statutul funcționarului public. București: Nemira, 1998. 262 p.
184. Vedinaș V., Călinoiu C. Statutul funcționarului public european, Ediția a II-a. București: Universul Juridic, 2007. 417 p.
185. Vlah I. Concepția modernă a dezvoltării serviciului public în Republica Moldova. Autoreferat al tezei de dr. în drept. Chișinău, 2007. 25 p.
186. Zaharia Gh. ș.a. Drept administrativ, ediția a IV-a revăzută și completată. Iași: Junimea, 2002. 480 p.

## **II. Referințe bibliografice în limba engleză**

187. GRECO. Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010).  
[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium\\_Thematic\\_Articles\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf) (vizitat 16.01.2016)
188. International Code of Conduct for Public Officials, Annex Action against corruption. General Assembly United Nations, 82nd plenary meeting, 12 December 1996, A/RES/51/59  
<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm> (vizitat 15.01.2016)
189. Managing Conflict of Interest in the Public Sector A TOOLKIT. OECD. Paris: OECD Publication, 2005. 110 p.
190. Kelling G., Coles C. Fixing Broken Windows: Restoring Order And Reducing Crime In Our Communities. New York: Free Press, 1996. 319
191. The Civil Service code. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> (vizualizat 10.05.2016)

## **III. Referințe bibliografice în limba franceză**

192. Bentham J. Déontologie, ou science de la morale, Volume I, Théorie; Traduit de l'Anglais par Benjamin Laroche. Paris: Charpentier. John Bowring. Editeur ascientifique, 2004. 394 p.
193. Braibant G. Droit administratif français, Paris: Dalloz, 1984. 541 p.
194. Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission Européenne dans ses relations avec le public. Publié au Journal officiel des Communautés européennes

- sous le numéro L 267 du 20.10.2000.  
[http://ec.europa.eu/transparency/code/\\_docs/code\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_fr.pdf) (vizitat 15.12.2015)
195. Conseil d'Etat, 10 novembre 1944, Sieur Langneur, rec. p. 248.  
[www.revuegeneraledudroit.eu/.../conseil-detat-10-novembre](http://www.revuegeneraledudroit.eu/.../conseil-detat-10-novembre). (vizitat 15.05.2016)
  196. Convention contre la corruption impliquant des fonctionnaires [Journal officiel C 195 du 25.6.1997].<http://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/FR/TXT/?uri=URISERV:l33027> (vizitat 15.12.2015)
  197. Droit de la fonction publique. <http://www.cours-de-droit.net/cours-de-droit-de-la-fonction-publique> (vizitat 08.07.2015)
  198. Duguit L. Les transformation de droit public. Paris: Colin, 1913. 285 p.
  199. Le Code européen de bonne conduite administrative.  
<http://www.ombudsman.europa.eu/fr/resources/code.faces#/page/1> (vizitat 15.12.2015)
  200. Loi du Canada sur les conflits d'intérêts, 2006, ch.9 art. 2 <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-36.65/> (vizitat 24.01.2016)
  201. Loi du République Française n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Version consolidée au 21 juin 2016.  
<http://www.legifrance.gouv.fr/> (vizitat 21.06.2016)
  202. Loi du République Française n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1) <http://www.legifrance.gouv.fr/> (vizitat 24.05.2016)
  203. Loi du République Française n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaires relatives à la fonction publique territoriale <http://www.legifrance.gouv.fr/> (vizitat 24.02.2015)
  204. Loi du République Française n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière <http://www.legifrance.gouv.fr/> (vizitat 24.02.2016)
  205. Loi du République Française n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (1)  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&categorieLien=id> (vizitat 21.06.2016)
  206. Mercuzot B. Organisation administrative: les institutions administratives françaises. Paris: Eska, 2000. 288 p.
  207. Rivero J., Waline J. Droit administratif, 17<sup>e</sup> éd. Paris: Dalloz, 1998. 522 p.
  208. Taillefait A. Déontologie des fonctionnaires et principes du service public de l'éducation nationale.  
[http://www.esen.education.fr/fileadmin/user\\_upload/Modules/Ressources/Bibliographies/ethique/a\\_taillefait\\_deontologie\\_fonct.pdf](http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Bibliographies/ethique/a_taillefait_deontologie_fonct.pdf) (vizitat 04.08.2013)
  209. Ziller J. Administration comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze. Paris: Montchrestien-EJA, 1993. 511 p.

#### **IV. Referințe bibliografice în limba rusă**

210. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Учебник. Часть I. Сущность и основные институты административного права. Москва: МГУ, 1995. 465 с.
211. Барабашев А.Г., Кабышев С.В. Реформа государственной службы: Канадский опыт и Российская действительность. Москва.: Формула права, 2006. 147 с.

212. Бельский К.С., Козлов Ю.М., Колибаба Г.И. Административное право. Москва: Юристъ, 2001. 728 с.
213. Бровко Н.В., Григорян С.А., Соколова Ю.А. Административное право. Ростов на Дону: Феникс, 2002, 288 с.
214. Брэбан Г. Французское административное право. Москва: Прогресс, 1988. 488 с.
215. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право. Москва: ООО ТК Велби, 2003. 480 с.
216. Гуцуляк В. Административное право Республики Молдова. Chişinău: „Elena-V.I.”, 2007. 464 с.
217. Закон Латвийской Республики о предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц nr. 567 от 25 апреля 2002 г. [http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon\\_o\\_konflikte\\_interesov.pdf](http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon_o_konflikte_interesov.pdf) (vizitat 24.09.2016)
218. Качкина Т.Б., Качкин А.В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей. Учебное пособие. Ульяновск: Печатный двор. 2010. 80 с.
219. Козырин А.И., Штатинина М.А. Административное право зарубежных стран. Москва: Спартак, 2003. 464 с.
220. Костаки Г.И., Игнатъев В.П., Кушмир В.Т. Административное право. Книга 1 – Общая часть. Chisinau: Tipografia. Prag-3, 2002. 472 с.
221. Лапина М.А. Административное право. Москва: МИЭМП, 2010. 314 стр. <http://lib.lunn.ru/KP/Sovremenniki/lapina1.pdf> (vizitat 15.02.2014)
222. Модельный кодекс этики и поведения сотрудников таможенной службы разработанный ВТам. В: Передовая практика на пунктах пересечения границы: содействие торговле и транспорту. Справочник ОБСЕ – ЕЭК ООН. Vienna: Ueberreuter Print GmbH, 2013. 304 p.
223. Мостовой Т. Механизмы по продвижению стандартов этического поведения на государственной службе. В: Правовая жизнь, Таджикский Национальный Университет, 2015, -№ 3 (11), с. 84-94.
224. Овсянко Д.М. Административное право. Москва: Юристъ, 1997. 448 с.
225. Положение об уполномоченном по этике. Утверждён Указом Президента Республики Казахстан Nr. 159 от 29 декабря 2015 г. [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38035182#pos=107;-256](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38035182#pos=107;-256) (vizitat 15.06.2016)
226. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Одобрен решением президиума совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол nr. 21) <http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Admin/kodeks.html> (vizitat 15.06.2016).
227. Тихомиров Ю. Административное право и процесс, полный курс. Москва: Наука, 2001. 652 с.
228. Федеральный Закон Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, nr. 79-ФЗ от 27.07.2004 г. <http://www.pravo.gov.ru/> (vizitat 26.02.2016).
229. Шевалье Ж. Государственная служба. Москва: изд. Композит, 1996 г. 133 стр.
230. Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих). Утверждён Указом Президента Республики Казахстан Nr. 159 от 29 декабря 2015 г. [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38035182#pos=107;-256](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38035182#pos=107;-256) (vizitat 15.06.2016)

231. Яблонская Л. Деонтология государственной службы как наука о долге и достойном поведении государственных служащих. В: Журнал Вестник Челябинского Государственного Университета, 2008, № 27. с. 88-93.

## **Declarația privind asumarea răspunderii**

Subsemnata, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Tatiana MOSTOVEI

semnătura

data

## CURRICULUM VITAE AL AUTORULUI

Nume, prenume **Tatiana MOSTOVEI**  
Data și locul nașterii **15 octombrie 1968,**  
**or. Ungheni, Republica Moldova**



### *Studii*

2009- 2013                      Universitatea Liberă Internațională din Moldova, doctorandă  
2006-2007                      Universitatea de Stat a RM, master în drept economic  
1996-2000                      Universitatea de Stat a RM, licențiată în drept public  
1986-1988                      Colegiul de Informatică Chișinău, facultatea de drept

### *Domenii de interes științific*

Drept administrativ, deontologia funcționarului public, etica în serviciul public

### *Activitate profesională*

2016                      membru al grupului de lucru pentru elaborarea conceptului funcției sensibile instituit de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova  
2015                      membru al grupului de lucru pentru elaborarea Codului de etică conduită a colaboratorului vamal instituit de Serviciul Vamal al Republicii Moldova  
2013 - prezent       formator în cadrul BMSC OSCE Dushanbe, Tajikistan  
2012-2013                      coordonator al grupului de lucru pentru elaborarea curriculei anticorupție și a Îndrumarului metodologic anticorupție pentru instituțiile de învățământ ale serviciilor de frontieră și vamale din Republica Moldova și Ucraina, elaborat sub egida EUBAM și OSCE  
2010-2013                      formator anticorupție în cadrul Centrului de instruire a Serviciului Vamal  
2003 – prezent       inspector principal, șef secție Centrul Național Anticorupție  
1998-2003                      jurist, șef secție juridică Inspectoratul Fiscal de Stat Ungheni,

### **Publicații**

#### **Articole în reviste de specialitate din Republica Moldova:**

1. Conflictul de interese: noțiune, conținut, reglementare. În: Administrarea publică, Nr. 2 (70) /2011, ISSN 1813-8489, Chișinău, p. 135-140;
2. Deontologia funcționarului public: de la norme morale spre conduită profesională. În: Legea și Viața. Nr. 2 (290) 2016, ISSN 1810-309X, Chișinău, p. 19-23;
3. Dreptul funcționarului public la un salariu decent conform atribuțiilor acestuia. În: Legea și Viața. Nr. 8 (248) 2012, ISSN 1810-309X, Chișinău, p. 4-7. (în coautorat cu prof. univ., dr. în drept Guțuleac Victor);



4. Funcționarul public față în față cu conflictul de interese: reglementare, exemplificare și soluționare de situații. În: Jurnalul juridic național: teorie și practică. Nr. 2 (6) 2014, ISSN 2345-130, Chișinău, p. 4-9. (în coautorat cu prof. univ., dr. în drept Guțuleac Victor) ;

5. Încălcarea normelor de conduită ca temei al răspunderii administrativ-disciplinare a funcționarului public. Legea și Viața. Nr. 9 (285) 2015, ISSN 1810-309X, Chișinău, p. 13-18. (în coautorat cu prof. univ., dr. în drept Guțuleac Victor)

#### **Articole în reviste de specialitate străine:**

1. Механизмы по продвижению стандартов этического поведения на государственной службе. Правовая жизнь. Nr. 3 (11) 2015, ISSN 2307 – 5198, Душанбе, стр. 84-94.

#### **Comunicări științifice:**

1. Evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice – progrese și deficiențe în implementare. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice 22 mai 2011, Chișinău, pag. 78-80;

2. Procedee actuale de fortificare a integrității instituțiilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice 24 mai 2011, Chișinău, pag. 106-108;

3. Укрепление стандартов профессиональной целостности как современный подход в обеспечении безопасности границ. Научно-исследовательская конференция «Внедрение инновационных решений и новейших технологий для решения проблем, связанных с обеспечением безопасности границ» ПКРС ОБСЕ, Душанбе, декабрь 2015 г.

#### **Lucrări metodologice și didactice:**

1. Предупреждение и противодействие коррупции. Учебно-методическое пособие для проведения учебного курса в учебных заведениях пограничных и таможенных ведомств Республики Молдова и Украины. Одесса, 2013. 318 стр. - coautor

2. Ghid metodic de aplicare a Codului de etică și conduită a colaboratorului vamal. Chișinău, 2016. 51 p. - coautor

#### **Limbi străine:**

Rusa - fluent

Franceza - mediu

Engleza – începător

#### **Date de contact**

Adresa serviciu: bd. Ștefan cel Mare 198, mun. Chișinău

tel. 079565157

[t.mostovei@gmail.com](mailto:t.mostovei@gmail.com)

**Statistica răspunsurilor obținute de la autoritățile publice sesizate în temeiul Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație  
la situația linii martie a. 2015**

Autoritatea/instituția	Cereri privind accesul la informații expediate	Cereri privind accesul la informație recepționate		Răspunsuri obținute		Din ele cu depășirea termenului		Din ele cu neprezentarea sau prezentarea necorespunzătoare a informațiilor solicitate	
		numeric	numeric	%	numeric	%	numeric	%	numeric
Autorități ale administrației publice centrale de specialitate, Ministere	15	15	100%	9	60%	-	-	8	89%
Comisia Națională de Integritate	1	1	100%	1	100%	1	100%	1	100%
Autorități subordonate ministerelor	16	16	100%	7	44%	2	29%	5	71%
Autorități ale administrației publice locale de nivelul II	34	19	59%	3	16%	-	-	2	67%
Autorități ale administrației publice locale de nivelul I	31	18	58%	5	30%	1	20%	5	100%
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>69</b>	<b>71%</b>	<b>25</b>	<b>36%</b>	<b>4</b>	<b>16%</b>	<b>21</b>	<b>84%</b>

**Informația sistematizată, obținută de la autoritățile publice prin aplicarea Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație**

<b>1. Există sau nu în fișele de post ale funcționarilor publici din cadrul autorității reglementări referitoare la obligativitatea respectării normelor de conduită, regimului legal al conflictului de interese și declarării veniturilor și proprietății?</b>		
1	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	
2	Ministerul Agriculturii	„Da”
3	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	
4	Ministerul Economiei	
5	Ministerul Justiției	
6	Ministerul Sănătății	
7	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	„În compartimentul responsabilități s-a inclus obligațiunea privind respectarea legislației referitor la conflictul de interese și declararea veniturilor și proprietății, precum și respectarea Regulamentului intern al instituției, în care se conțin norme ce țin nemijlocit de respectarea normelor de conduită” Răspuns evaziv
8	Ministerul Tineretului și Sportului	„Fișa postului nu conține prevederi cu privire la normele de conduită, regimul legal al conflictului de interese și declarării veniturilor și proprietății”
9	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	„Există”
10	Agenția de Stat pentru protecția Consumatorilor	„Există”
11	Agenția de Stat pentru Protecția Moralității	”Fișele postului ale funcționarilor publici sunt elaborate conform H.G. 201 din 11.03.2009”
12	Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase	”Există reglementări referitor la obligativitatea respectării normelor de conduită etică a funcționarului public...”
13	Camera de Licențiere	
14	Serviciul Fiscal de Stat	

15	Serviciul Stare Civilă	„Sunt prevăzute”
16	Serviciul Vamal	
17	Consiliul raional Ștefan-Vodă	
18	Consiliul raional Strășeni	„Este reflectată”
19	Primăria or. Florești	„Nu”
20	Primăria or. Ialoveni	
21	Primăria or. Șoldănești	
22	Primăria or. Ștefan-Vodă	”Nu este reglementată în parte obligativitatea respectării normelor de conduită și regimului legal al conflictului de interese și declarării veniturilor și proprietăților”
23	Primăria or. Ungheni	„Fișele postului ale funcționarilor publici sunt elaborate conform H.G. 201 din 11.03.2009”
<b>2. Numărul cazurilor de avertizare de integritate declarate și înregistrate</b>		
1	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	„Nu au fost declarate și înregistrate”
2	Ministerul Agriculturii	„0”
3	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	„Nu au fost înregistrate cazuri”
4	Ministerul Economiei	„Nu au fost înregistrate cazuri”
5	Ministerul Justiției	„Nu au fost”
6	Ministerul Sănătății	„0”
7	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	„Nu au fost declarate”
8	Ministerul Tineretului și Sportului	„Nu au fost identificate”
9	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	„Nu sunt”
10	Agenția de Stat pentru Protecția Consumatorilor	„Nu au fost înregistrate cazuri”
11	Agenția de Stat pentru Protecția Moralității	„Nu au fost declarate și înregistrate”
12	Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase	„Cazuri declarate și înregistrate până la moment nu sunt”
13	Camera de Licențiere	„Nu au fost înregistrate cazuri”
14	Serviciul Fiscal de Stat	„Nu au fost înregistrate cazuri”
15	Serviciul Stare Civilă	„Nu au fost înregistrate”
16	Serviciul Vamal	„Nu au fost înregistrate cazuri”
17	Consiliul raional Strășeni	Nu au fost înregistrate

18	Consiliul raional Ștefan-Vodă	Nu au fost înregistrate
19	Primăria Florești	„Nu”
20	Primăria Ialoveni	„Cazuri descrise în aceste puncte nu avem”
21	Primăria Șoldănești	„Nu au fost înregistrate cazuri”
22	Primăria or. Ștefan-Vodă	„0 cazuri”
23	Primăria or. Ungheni	„Nu au fost înregistrate cazuri”
<b>3. Numărul cazurilor de avertizare de integritate false</b>		
1	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	„Nu au fost înregistrate cazuri”
2	Ministerul Agriculturii	„0”
3	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	„Nu au fost înregistrate cazuri”
4	Ministerul Economiei	„Nu au fost înregistrate cazuri”
5	Ministerul Justiției	„Nu au fost înregistrate”
6	Ministerul Sănătății	„0”
7	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	„Nu au fost declarate”
8	Ministerul Tineretului și Sportului	
9	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	„Nu sunt”
10	Agenția de Stat pentru Protecția Consumatorilor	„Nu au fost înregistrate”
11	Agenția de Stat pentru Protecția Moralității	
12	Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase	„Nu sunt înregistrate”
13	Camera de Licențiere	„Nu au fost înregistrate cazuri”
14	Serviciul Fiscal de Stat	„Nu au fost înregistrate cazuri”
15	Serviciul Stare Civilă	
16	Serviciul Vamal	„Nu au fost înregistrate cazuri”
17	Consiliul raional Strășeni	„Nu au fost înregistrate”
18	Consiliul raional Ștefan-Vodă	
19	Primăria Florești	„Nu”
20	Primăria Ialoveni	„Cazuri descrise în aceste puncte nu avem”
21	Primăria Șoldănești	„Nu au fost înregistrate cazuri”
22	Primăria or. Ștefan-Vodă	„0 cazuri”
23	Primăria or. Ungheni	„Nu au fost înregistrate cazuri”

<b>4. Numărul conflictelor de interese raportate de funcționarii publici, cu descrierea fabelei (fără a indica numele și prenumele funcționarului) și rezultatele soluționării acestora</b>		
1	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	„Nu au fost raportate”
2	Ministerul Agriculturii	„0”
3	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	„Nu au fost înregistrate cazuri”
4	Ministerul Economiei	„Nu au fost înregistrate cazuri”
5	Ministerul Justiției	„Nu au fost înregistrate”
6	Ministerul Sănătății	„0”
7	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	„Nu au fost declarate”
8	Ministerul Tineretului și Sportului	„Nu au fost identificate”
9	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	„Nu sunt”
10	Agencia de Stat pentru protecția Consumatorilor	„Nu au fost declarate”
11	Agencia de Stat pentru Protecția Moralității	
12	Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase	
13	Camera de Licențiere	„Nu au fost înregistrate cazuri”
14	Serviciul Fiscal de Stat	„Nu au fost înregistrate cazuri”
15	Serviciul Stare Civilă	„Nu au fost înregistrate”
16	Serviciul Vamal	„Nu au fost înregistrate cazuri”
17	Consiliul raional Strășeni	„Nu au fost înregistrate”
18	Consiliul raional Ștefan-Vodă	„Nu au fost înregistrate”
19	Primăria Florești	„Nu”
20	Primăria Ialoveni	„Cazuri descrise în aceste puncte nu avem”
21	Primăria Șoldănești	„Nu au fost înregistrate cazuri”
22	Primăria or. Ștefan-Vodă	„0 cazuri”
23	Primăria or. Ungheni	„Nu au fost înregistrate cazuri”
<b>5. Numărul cererilor de chemare a entității în instanța de contencios administrativ cu indicarea sumei prejudiciului material și/sau moral solicitat</b>		
1	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	„5 cereri; prejudiciul material 10.00,00 lei”
2	Ministerul Agriculturii	„10 cereri; valoare prejudiciului material – 10.092.984,80 lei; valoarea prejudiciului moral – 55.299,08 lei și 93.150.000 euro”

3	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	„30 de cereri”
4	Ministerul Economiei	„14 dosare în instanțe de contencios administrativ. Suma prejudiciului material solicitat – 988.239, 47 lei; Suma prejudiciului moral solicitat – 1.330.400,00 lei.”
5	Ministerul Justiției	„2176 de cereri de chemare în instanță de contencios administrativ. A fost dispusă încasarea prejudiciului moral din contul Ministerului în sumă de 1.300,00 lei”
6	Ministerul Sănătății	„0”
7	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	„7 cereri de chemare în instanță de contencios administrativ cu suma totală a prejudiciului solicitat de 530.663,77 lei. Toate cererile au fost soluționate în favoarea ministerului”
8	Ministerul Tineretului și Sportului	„Una cerere, ulterior scoasă de pe rol”
9	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	„Nu sunt date”.
10	Agencia de Stat pentru protecția Consumatorilor	„9 cazuri de chemare a entității în instanța de contencios administrativ”
11	Agencia de Stat pentru Protecția Moralității	
12	Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase	„Nu au fost înregistrate”
13	Camera de Licențiere	
14	Serviciul Fiscal de Stat	Răspuns evaziv
15	Serviciul Stare Civilă	„Nu au fost înregistrate cazuri”
16	Serviciul Vamal	„SV nu duce o evidență în acest sens”. Executorul sugerează accesarea <a href="http://www.csj.md">www.csj.md</a>
17	Consiliul raional Strășeni	„Nu sunt”
18	Consiliul raional Ștefan-Vodă	„Una cerere de chemare în judecată cu suma prejudiciului moral de 5.000,00 lei”
19	Primăria Florești	„Nu”
20	Primăria Ialoveni	„Cazuri descrise în aceste puncte nu avem”
21	Primăria Șoldănești	„Nu au fost înregistrate cazuri”
22	Primăria or. Ștefan-Vodă	„0 cazuri”
23	Primăria or. Ungheni	„Nu au fost înregistrate cazuri”
<b>6. Numărul cazurilor de chemare în instanță de contencios administrativ a funcționarului public care a elaborat actul administrativ contestat sau care a refuzat să soluționeze cererea în cazul în care se solicită despăgubiri. Numărul deciziilor instanței de contencios privind încasarea de la funcționarul public a despăgubirilor solidar cu entitatea, indicând suma. Cazuri de chemare în garanție a superiorului</b>		

<b>ierarhic. (art. 20 Legea 793/2000)</b>		
1	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	„Nu au fost”
2	Ministerul Agriculturii	„0”
3	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	„Nu au fost înregistrate cazuri”
4	Ministerul Economiei	„Nu au fost înregistrate cazuri”
5	Ministerul Justiției	„Nu au fost înregistrate”
6	Ministerul Sănătății	„0”
7	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	Nu au fost depuse
8	Ministerul Tineretului și Sportului	Fără răspuns
9	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	„Nu sunt informații”
10	Agenția de Stat pentru protecția Consumatorilor	”au fost chemați în instanța de contencios administrativ 3 funcționari publici. Este un caz pe rol privind încasarea de la un funcționar public a despăgubirilor solidar cu entitatea. Nu a fost nici un caz de chemare în garanție a superiorului ierarhic”
11	Agenția de Stat pentru Protecția Moralității	Fără răspuns
12	Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase	Nu au fost înregistrate
13	Camera de Licențiere	Fără răspuns.
14	Serviciul Fiscal de Stat	Nu au fost înregistrate cazuri
15	Serviciul Stare Civilă	Nu s-au atestat
16	Serviciul Vamal	Nu au fost înregistrate cazuri
17	Consiliul raional Strășeni	Nu sunt
18	Consiliul raional Ștefan-Vodă	Fără răspuns
19	Primăria Florești	„Nu”
20	Primăria Ialoveni	„Cazuri descrise în aceste puncte nu avem”
21	Primăria Șoldănești	Nu au fost înregistrate cazuri.
22	Primăria or. Ștefan-Vodă	„0 cazuri”
23	Primăria or. Ungheni	Nu au fost înregistrate cazuri
<b>6. Numărul cazurilor depistate de încălcare a Codului de conduită a funcționarului public cu descrierea succintă a faptei (fără a indica numele și prenumele funcționarului, în dependență de caz și a funcției) și rezultatele examinării acestora, din ele depistate ca rezultat al plângerilor depuse de beneficiarii serviciilor publice</b>		
1	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării	„Sanctiune disciplinară sub formă de „mustrare” pentru încălcarea art. 6 „Profesionalismul”



	Europene	alin, (2) „funcționarul public este responsabil pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu...” și art. 7 Loialitatea alin.(2) „funcționarul public are obligația să se abțină de la orice act sau faptă care poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice”
2	Ministerul Agriculturii	„0”
3	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	„Nu au fost înregistrate cazuri”
4	Ministerul Economiei	„Nu au fost înregistrate cazuri”
5	Ministerul Justiției	„..la Comisia de disciplină au fost adresate 2 sesizări privind încălcarea prevederilor referitoare la obligații, conflict de interese și restricții stabilite prin lege de către funcționarii ministerului. În ambele cazuri nu s-a aplicat nici o sancțiune disciplinară, deoarece în primul caz au fost constatate elementele unei abateri disciplinare iar în al doilea caz, persoanele ale căror fapte au fost sesizate au depus cereri de demisie”
6	Ministerul Sănătății	„0”
7	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	„Nu au fost depistate cazuri”
8	Ministerul Tineretului și Sportului	„Nu au fost identificate”
9	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	„Nu sunt”
10	Agencia de Stat pentru protecția Consumatorilor	„Au fost înregistrate 3 cazuri de încălcări a Codului de conduită a funcționarului public”
11	Agencia de Stat pentru Protecția Moralității	„Nu au fost declarate și înregistrate”
12	Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase	
13	Camera de Licențiere	„Nu au fost înregistrate cazuri”
14	Serviciul Fiscal de Stat	„Nu au fost înregistrate cazuri”
15	Serviciul Stare Civilă	„Nu s-au depistat”
16	Serviciul Vamal	
17	Consiliul raional Strășeni	„Nu au fost înregistrate”

18	Consiliul raional Ștefan-Vodă	„Nu au fost înregistrate”
19	Primăria Florești	„Nu”
20	Primăria Ialoveni	„Cazuri descrise în aceste puncte nu avem”
21	Primăria Șoldănești	„Nu au fost înregistrate cazuri”
22	Primăria or. Ștefan-Vodă	„0 cazuri”
23	Primăria or. Ungheni	
<b>7. Planurile de pregătire profesională instituționale pentru anii 2013-2015 în copii sau altă informație relevantă despre asigurarea organizării unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă al funcționarilor publici din cadrul autorității/instituției (art. 37 Legea nr. 158/2008)</b>		
1	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	<p>„Regulile de comportament a diplomatului și membrilor familiei care îl însoțesc, în special în țara de acreditare”</p> <p>Instruiri individuale a. 2013– legea cu privire la conflictul de interese; Legea cu privire la declararea și controlul veniturilor și proprietăților; Codul de etică profesională a personalului instituțiilor serviciului diplomatic</p> <p>Instruiri interne, inclusiv a colaboratorilor misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale RM peste hotare, a. 2014 - – legea cu privire la conflictul de interese; Legea cu privire la declararea și controlul veniturilor și proprietăților; Codul de conduită a funcționarului public, Codul de etică profesională a personalului instituțiilor serviciului diplomatic</p>
2	Ministerul Agriculturii	Planurile nu includ teme referitoare la conduita funcționarului public
3	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	„De găsit in Secția Resurse Umane, volum mare de informație”
4	Ministerul Economiei	Planul de instruire internă pentru a. 2013 conține tema „etică și decizii manageriale”
5	Ministerul Justiției	<p>Instruire internă a. 2014 – „Completarea și depunerea în termen a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și interesele personale”; „Tratarea conflictelor de interese în serviciul public”</p> <p>Instruire internă a. 2013 – „Conflictul de interese – prevederi legale”; „Etica în serviciul public”; „Prevenirea și combaterea corupției”</p>
6	Ministerul Sănătății	
7	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	<p>„Modul de completare a declarațiilor pe venituri și proprietăți, declarațiilor de interese personale și termenilor de depunere a acestora la CNI” – 2013-2014-2015 – durata 5 ore la necesitate</p> <p>”Activitate de consiliere privind avertizorii de integritate” - 38 de ore – a. 2014</p>
8	Ministerul Tineretului și	„Conduita etică și tratarea conflictelor de interese” – instruire internă a. 2013

	Sportului	
9	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	Instruire internă a. 2013- ”Tratarea conflictului de interese în serviciul public. Completarea declarațiilor de interese personale”; „Depunerea declarației cu privire la venituri și proprietate”; „Dreptul de acces la informație”; „Implementarea Strategiei Naționale Anticorupție”; „Tratarea conflictelor de interese personale” Instruire internă a. 2014 – „Aplicarea actelor normative cu privire la integritatea funcționarului public”;
10	Agencia de Stat pentru protecția Consumatorilor	Instruire internă a. 2015 – „Legea privind Codul de conduită a funcționarului public”; „Legea privind prevenirea și combaterea corupției”; „Legea privind protecția datelor cu caracter personal”; „Legea privind accesul la informație”; Instruire internă a. 2014 – „Măsurile de securitate în vederea protecției datelor cu caracter personal”; „Legea privind accesul la informație”; „Legea privind Codul de conduită a funcționarului public”; „Legea privind prevenirea și combaterea corupției”
11	Agencia de Stat pentru Protecția Moralității	„Conform Hotărârii nr. 201 din 11.03.2009 și nr. 231 din 13.04.2012”.
12	Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase	Planul cursurilor de dezvoltare profesională internă pt. a. 2013 include tema ”Cerințele către funcționarii publici. Drepturile, obligațiunile inspectorilor în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu. Drepturile, obligațiunile inspectorilor în afara exercitării atribuțiilor de serviciu” Planurile respective pentru a. 2014-2015 nu conțin teme cu referire la conduita funcționarului public.
13	Camera de Licențiere	Planul de instruire internă pentru a. 2013-2014-2015 nu conține teme cu referire la normele de conduită a funcționarilor publici. Pentru a. 2014-2015 este inclusă tema „Prevenirea și combaterea corupției”
14	Serviciul Fiscal de Stat	Programul cursurilor de dezvoltare profesională internă și externă a personalului din cadrul IFPS pentru a. 2014 tema: ”Răspunderea juridică pentru actele de corupție”; „Aplicarea în practică a Legii 325/2012 privind testarea integrității profesionale”; Regimul cadourilor – formatori CNA în cadrul Centrului de Instruire a IFPS
15	Serviciul Stare Civilă	„Instruire internă a. 2014 – „Studierea Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal”; „Codul de conduită a funcționarilor publici. Codul de conduită al angajaților Serviciului Stare Civilă al Ministerului Justiției ...”
16	Serviciul Vamal	„Planul de instruire a colaboratorilor vamali pentru a. 2014 și respectiv 2013 tema „Corupția în sectorul public și reforme instituționale” – seminar cu durata de o zi pentru 15 participanți Planul de instruire a colaboratorilor vamali pentru a. 2015 temele „Integritatea, regimul cadourilor în cadrul desfășurării activităților de serviciu”; „Conduita managerială”; Standarde naționale anticorupție” – seminar ; „Fenomenul corupției, traficul de influență și combaterea lor”. Diversitatea temelor datorită

		Planului de Integritate”
17	Consiliul raional Strășeni	„Anual se aprobă prin Hotărâre de Guvern, comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice. În baza acestui act normativ, funcționarii din toate autoritățile locale sunt delegați la Academia de Administrare Publică la cursuri de pregătire profesională”
18	Consiliul raional Ștefan-Vodă	„Pregătirea profesională instituțională a funcționarilor publici este realizată prin participarea lor la diferite sesiuni de instruire organizate de Academia de Administrare Publică”
19	Primăria Florești	„Nu”
20	Primăria Ialoveni	„Funcționarii publici participă la cursuri la Academia de Administrare Publică conform unui grafic adoptat de Guvern”
21	Primăria Șoldănești	„Planurile de pregătire profesională nu sunt deoarece ele sunt întocmite de organele ierarhic superioare, deoarece cursurile de perfecționare se fac pe la instituțiile de stat abilitate”
22	Primăria or. Ștefan-Vodă	„în perioada nominalizată nu au fost elaborate planurile de pregătire profesională a funcționarilor publici”
23	Primăria or. Ungheni	„...pregătirea profesională se efectuează sub diferite forme: - semestrial la cursurile Academiei de Administrare Publică - la nivel local cursuri organizate de Cancelaria de Stat, AAP, ONG etc.”
<b>8. Numărul de cazuri de refuz în scris și motivat din partea funcționarilor publici ce țin de îndeplinirea dispozițiilor scrise sau verbale, primite de la conducător, în caz că funcționarul le consideră ilegale (art. 23 Legea 158/2008)</b>		
1	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	„Nu au fost înregistrate cazuri”
2	Ministerul Agriculturii	„0”
3	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	„Nu au fost înregistrate cazuri”
4	Ministerul Economiei	„Nu au fost înregistrate cazuri”
5	Ministerul Justiției	Nu se pot expune, deoarece Legea 158 nu prevede obligativitatea autorității de a ține evidența acestor cazuri
6	Ministerul Sănătății	„0”
7	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	„Nici un funcționar n-a depus în scris refuz de executare a indicațiilor conducerii”
8	Ministerul Tineretului și Sportului	„Nu au fost înregistrate cazuri”
9	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii	„Nu sunt”

	Drumurilor	
10	Agencia de Stat pentru protectia consumatorilor	„1 caz de refuz”
11	Agencia de Stat pentru Protectia Moralitatii	„Nu au fost declarate si inregistrate”
12	Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnica a Obiectelor Industriale Periculoase	„Nu au fost inregistrate”
13	Camera de Licentiere	„Nu au fost inregistrate cazuri”
14	Serviciul Fiscal de Stat	„Nu au fost inregistrate cazuri”
15	Serviciul Stare Civila	„Nu au fost inregistrate”
16	Serviciul Vamal	„Nu au fost inregistrate cazuri”
17	Consiliul raional Strasenii	„Nu au fost inregistrate cazuri”
18	Consiliul raional Stefan-Voda	
19	Primaria or. Floresti	„Nu”
20	Primaria or. Ialoveni	”Nu exista”
21	Primaria or. Soldanesti	„Nu au fost inregistrate cazuri”
22	Primaria or. Stefan-Voda	„0 cazuri”
23	Primaria or. Ungheni	„Nu au fost inregistrate cazuri”

*Proiect*

**PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA**

**Lege**

**pentru modificarea și completarea Legii nr. 25 din 22 februarie 2008  
privind Codul de conduită a funcționarului public**

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

**Articol unic:** - **Legea nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public** (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75 (243), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

**1. Articolul 1 alin. (4) se exclude.**

**2. Articolul 2 se completează cu literele f); g); h) cu următorul conținut:**

„ f) responsabilității

g) priorității interesului public

h) transparenței”

**3. Articolul 5: după alineatul (2) se introduce alineatul (3) cu următorul conținut:**

”(3) Funcționarul public își va îndeplini atribuțiile și îndatoririle potrivit competențelor stabilite pentru nivelul ierarhic pe care îl ocupă, fără imixtiunea altor lucrători, persoane sau autorități.”

**4. După articolul 7 se introduce articolul 7<sup>1</sup> cu următorul conținut:**

„Articolul 7<sup>1</sup> Responsabilitatea

(3) Funcționarul public conștientizează că respectarea normelor conduitei profesionale contribuie la consolidarea integrității profesionale și instituționale, la sporirea calității serviciilor publice și creșterii încrederii cetățenilor în instituțiile statului.

(4) Funcționarul public își va exercita îndatoririle de serviciu cu responsabilitate, în mod onest și ireproșabil, dând dovadă de o înaltă ținută morală și maximă corectitudine.

**5. După articolul 7<sup>1</sup> se introduce articolul 7<sup>2</sup> cu următorul conținut:**

”Articolul 7<sup>2</sup> Prioritatea interesului public

(1) În exercitarea funcției publice, funcționarul public are îndatorirea de a considera interesul public mai presus decât interesul personal și va evita ca interesele sale proprii să intre în conflict cu interesele de serviciu.

(2) Funcționarul public nu trebuie să obțină în interesul personal vreun avantaj datorită poziției sale oficiale.”

**6. După articolul 7<sup>2</sup> se introduce articolul 7<sup>3</sup> cu următorul conținut:**

„Articolul 7<sup>3</sup> Transparența

(1) Funcționarul public își va desfășura activitatea într-o manieră deschisă față de public, în care accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public să constituie regula, iar limitarea accesului la informație să constituie, în condițiile legii, excepția.”

**7. Capitolul III va avea următorul conținut: “Normele de conduită profesională a funcționarului public”**

**8. Articolul 8: după alineatul (2) se introduc alineatele (2<sup>2</sup>) și (2<sup>3</sup>) cu următorul conținut:**

„(2<sup>2</sup>) Funcționarul public trebuie să ia măsurile adecvate pentru a garanta securitatea și confidențialitatea informațiilor de care este responsabil sau pe care le cunoaște.

(2<sup>3</sup>) Funcționarul public nu trebuie să caute acces la informațiile pe care nu trebuie să le dețină. Utilizarea inadecvată a informațiilor obținute în cadrul sau cu ocazia exercitării funcțiilor sale este interzisă.”

**9. Articolul 9, alineatul (2) va avea următorul conținut:**

„(2) Funcționarul public este obligat să folosească timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității publice într-un mod util, eficient și economic.”

Alineatul (4) va avea următorul cuprins:

„(4) Funcționarul public va utiliza bunurile autorității publice numai în scopul desfășurării activităților aferente funcției publice deținute. Este interzisă utilizarea timpului de lucru sau a logisticii autorității publice pentru a desfășura activități publicistice, didactice, de cercetare sau alte activități neinterzise de lege în interes personal.”

**10. Articolul 11, alineatul (1) va avea următorul conținut:**

„(1) Funcționarul public nu trebuie nici să solicite și nici să accepte cadouri, favoruri, invitații, servicii ori orice alt avantaj care îi este destinat lui sau familiei sale, sau unor persoane sau organizații cu care funcționarul public are ori a avut relații de afaceri sau politice, care pot influența imparțialitatea în exercitarea atribuțiilor de funcție sau pot constitui sau par a constitui o recompensă în raport cu funcțiile sale.”

**11. După articolul 11 se introduce articolul 11<sup>1</sup> cu următorul conținut:**

”Articolul 11<sup>1</sup>. Folosirea prerogativelor de putere publică

(1) Funcționarului public îi este interzisă folosirea prerogativelor funcției publice deținute în alte scopuri decât cele prevăzute de lege.

(2) Prin activitatea desfășurată, funcționarului public îi este interzisă urmărirea obținerii de foloase materiale ori avantaje în interes personal sau cauzarea prejudiciului material ori moral persoanelor fizice ori juridice.

(3) Funcționarul public nu trebuie să încerce să influențeze în scopuri personale vreo persoană fizică ori juridică, inclusiv alți funcționari publici, servindu-se de poziția sa oficială sau propunându-le avantaje personale.”

**12. După articolul 11<sup>1</sup> se introduce articolul 11<sup>2</sup> cu următorul conținut:**

”Articolul 11<sup>2</sup>. Activitatea politică ori publică

(1) Participarea la activități politice sau implicarea în dezbateri publice a funcționarului public nu va știrbi încrederea publicului în capacitatea funcționarului public de a-și satisface misiunea cu imparțialitate și loialitate.

(2) Funcționarul public nu va impune alți funcționari publici să se înscrie în organizații sau asociații, indiferent de natura acestora, ori să le sugereze acest lucru, promițându-le acordarea unor avantaje materiale sau profesionale.”

**13. Articolul 13, alineatul (1) va avea următorul conținut:**

”(1) Funcționarul public cu funcții de conducere de nivel superior și funcționarul public cu funcții de conducere au obligația să promoveze normele de conduită prin utilizarea exemplului personal și să asigure respectarea acestora de către funcționarii publici din subordine.”

**14. Art. 13<sup>1</sup>**

Alin. (1) va avea următorul conținut: „Încălcarea dispozițiilor prezentului Cod de conduită atrage răspunderea disciplinară a funcționarului public, în condițiile legii.”

Alin. (2) va avea următorul conținut: „În cazurile în care faptele săvârșite întrunesc elementele constitutive ale unor contravenții sau infracțiuni, vor fi sesizate autoritățile competente, în condițiile legii.”

Alin. (3) va avea următorul conținut: „Funcționarul public răspunde, potrivit legii, pentru faptele săvârșite cu încălcarea normelor de conduită profesională, ce au prejudiciat persoanele fizice ori juridice.”

**Președintele Parlamentului**