

CZU: 342.98:35.08

<https://doi.org/10.59295/rpijn2025.15>

## **ANALIZA ASPECTELOR JURIDICE ALE FUNCȚIONARULUI PUBLIC: DEFINIREA, CLASIFICAREA, ÎNVESTIREA ÎN FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI STATUTUL ADMINISTRATIV-JURIDIC**

**VASILACHI Corina,**

Universitatea de Studii Europene din Moldova,  
masterandă,

Programul de master Drept constituțional și administrativ (științific)

**ORCID: 0009-0007-8309-8056**

**SPÎNU Igor,**

Universitatea de Studii Europene din Moldova,  
doctor în drept, conferențiar universitar,

**ORCID: 0000-0001-7512-6546**

### **SUMMARY**

This article provides a detailed analysis of how civil servant are defined and classified under the legislation of the Republic of Moldova, compared with the legislation of Romania. It examines the process of appointment to public office, including the methods for filling positions and the conditions required for promotion. Through a careful evaluation of the legislative framework and implementation practices, the article offers a clear perspective on the regulations and procedures governing public officials in both countries.

**Keywords:** public function, civil servant, classification, legal status.

**Introducere.** Funcționarul public joacă un rol esențial în structura administrației publice, având atribuții care influențează direct funcționarea eficientă a instituțiilor statului și interacțiunea cu cetățenii. În acest context, înțelegerea clară a statutului, structurii și reglementărilor privind funcționarul public devine crucială. Funcționarul public este definit și reglementat printr-un cadru juridic specific, care stabilește nu doar responsabilitățile și drepturile acestuia, dar și modul în care acesta contribuie la realizarea interesului public.

Principiile fundamentale care guvernează statutul funcționarului public includ *obiectivitatea, legalitatea, profesionalismul și imparțialitatea*. Acest articol își propune să analizeze aspectele esențiale ale statutului funcționarului public și impactul acestuia asupra eficienței administrației publice.

În această cercetare, am utilizat o abordare metodologică bazată pe analiza comparativă și revizuirea literaturii de specialitate. Analiza comparativă a fost esențială pentru a examina și compara reglementările și practicile referitoare la funcționarul public în diferite jurisdicții, oferind astfel o perspectivă asupra diversității și uniformității în cadrul legal. Revizuirea literaturii de specialitate a fost utilizată pentru a identifica și evalua sursele teoretice și practice relevante.

Potrivit datelor statistice naționale efectuate în Raportul anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [1], **ponderea ocupării funcției publice conform cadrului normativ** în anul 2018 -84,0 %; anul 2019- 95,6%; anul 2020 – 97,6 %; anul 2021 – 95,86 %; anul 2022 – 85,1% ; **ponderea ocupării funcției publice în bază de merit** anul 2018 – 75,0 %; anul 2019 – 69,0 %; anul 2020 – 68,0 %; anul 2021 – 69,0%; anul 2022 – 72,7 %; **ponderea ocupării funcției publice în bază de concurs** anul 2018 – 62,0%; anul 2019 – 55,1%; anul 2020 -54,0%; anul 2021- 55,0 %; anul 2022 – 52,7%. **ponderea ocupării funcției publice în baza de promovare** anul 2018 – 13,0 %; anul 2019- 13,9%; anul 2020 – 14,0%; anul 2021-14,0%; anul 2022 -20,1%.

Analizând datele statistice naționale, privind ponderea ocupării funcției publice, observăm o dinamică bună, satisfăcătoare, într-o pondere de creștere și evoluție a funcționarilor publici. În acest context, este important de a aborda aspectele juridice ale funcționarilor publici sub lumina modernizării și perfecționării legislației subordonate funcționarilor publici și ocuparea funcțiilor publice.

**Conceptul de funcționar public.** Funcționarul public este un element central al administrației publice, fiind esențial pentru realizarea prerogativelor statului. În cadrul doctrinei juridice și legislației naționale, există multiple definiții care reflectă complexitatea și diversitatea acestui concept.

Din perspectiva doctrinară, funcționarul public este definit ca fiind [2, p.587], „**persoana fizică investită în mod legal, prin actul de voință unilaterală al unei autorități publice sau al cetățenilor, cu sarcina îndeplinirii pe un timp limitat sau nedeterminat a unei funcții publice, în vederea realizării competenței organului din structura căreia face parte funcția respectivă**” .

În opinia autorului Prisacaru, V., [3, p. 265]. “Funcționarul public reprezintă persoana legal investită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ în scopul îndeplinirii competenței acestuia”.

În legislația Republicii Moldova, noțiunea de funcționar public, definită în **Legea nr.158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public** [4] sub aspect

comparativ este asemănătoare cu cea reglementată în **Codul administrativ al României** [5], potrivit căruia “funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică”.

În opinia noastră, funcționarul public poate fi definit ca *persoană fizică numită în mod oficial, conform prevederilor legale aplicabile, într-o funcție publică, având responsabilitatea de a îndeplini atribuții de autoritate și de serviciu în cadrul unei autorități sau instituții publice, cu scopul de a promova și de a proteja interesul public*. La fel, considerăm că, funcționarul public nu este doar un executant al voinței statului, ci un garant al bunei guvernări și al respectării drepturilor cetățenilor.

În aceeași ordine de idei, este important să **clasificăm funcționarii publici** care se face pe baza tipului și nivelului funcției publice ocupate, fiind clasificate în trei categorii principale, fiecare având un rol distinct în administrația publică: **Funcționari publici de conducere de nivel superior, Funcționari publici de conducere și Funcționari publici de execuție**.

Iar în raport cu complexitatea și natura sarcinilor, cu nivelul de importanță și responsabilitate, fiecare categorie de funcții publice se împarte în grupuri, specificate în **Clasificatorul unic al funcțiilor publice**, aprobat de Parlamentul RM [4].

Potrivit legislației naționale, **funcționarii publici de conducere de nivel superior** sunt cei care exercită managementul la cel mai înalt nivel în cadrul autorităților publice. Aceștia sunt responsabili pentru coordonarea și supravegherea activităților esențiale și au un impact semnificativ asupra strategiilor și politicilor instituțiilor în care activează. Categoria funcționarilor publici de conducere de nivel superior include funcții precum: secretar general adjunct al Guvernului, secretar general al ministerului, secretar general adjunct al ministerului, adjunct al conducătorului altei autorități administrative centrale din subordinea Guvernului și adjunct al conducătorului autorității administrative din subordinea ministerului, cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege; conducător și adjunct al conducătorului aparatului autorității publice.

Iar potrivit legislației române, funcționarii publici de conducere sunt clasificați în funcții precum” **Secretar General și Secretar General Adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice, Prefect, Subprefect și Inspector Governamental** “[5]. Categoria înalților funcționari publici din România include persoanele care dețin funcții esențiale la nivel înalt, dar denumirile și structurile sunt diferite față de cele din Moldova.

În Republica Moldova se utilizează denumiri mai detaliate și o structură mai complexă pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior, inclusiv funcții specifice precum secretar general adjunct și conducător de aparat al autorităților publice. Sub aspect comparativ, România utilizează denumiri mai generale, cum ar fi prefect și inspector guvernamental, cu un număr mai restrâns de funcții specifice.

Potrivit **Legii nr.158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public funcționarii publici de conducere** sunt cei care coordonează și supraveghează activitățile în cadrul subdiviziunilor interne ale autorităților publice.

Iar în conformitate cu art. 9 din Legea nr. 158, [4] funcționarii publici de conducere sunt definiți de legislația națională ca persoanele numite în funcții publice, precum:

- conducător și adjunct al conducătorului subdiviziunii interne a autorității publice;
- conducător și adjunct al conducătorului serviciului desconcentrat al autorității publice;
- conducător și adjunct al conducătorului serviciului descentralizat;
- secretar al consiliului satului (comunei), orașului (municipiului), raionului și secretar al preturii;
- șef al secretariatului instanței judecătorești;
- șef adjunct al secretariatului Judecătoriei Chișinău;
- custode principal de fonduri.

Generalizând aspectele legislative, funcționarii publici de conducere au responsabilitatea de a organiza, coordona, îndruma și controla activitățile specifice sub autoritatea unui funcționar public ierarhic superior sau a unei persoane cu funcție de demnitate publică.

În România, funcționarii publici de conducere sunt definiți și clasificați după funcțiile publice ocupate, [5] printre care se numără: director general din cadrul autorităților și instituțiilor publice; director general adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice; director din cadrul autorităților și instituțiilor publice; director adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice; director executiv din cadrul autorităților și instituțiilor publice; director executiv adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice; șef serviciu din cadrul autorităților și instituțiilor publice; șef birou din cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Concluziile formulate în urma analizei comparative a celor două sisteme sunt următoarele: atât legiutorii moldavi cât și cei români reiterează aceleași aspecte a funcționarilor publici de conducere care au roluri esențiale în managementul și coordonarea activităților administrative. La caz, menționăm că legislația română utilizează o structură mai detaliată în clasificarea funcțiilor publice de conducere, inclusiv poziții precum director general și director executiv, care reflectă o ierarhie mai complexă în cadrul autorităților publice. În contrast, Republica Moldova, deși este similară în funcționare cu România, are o clasificare care se concentrează mai puțin pe diferite niveluri de conducere, menționând funcții mai directe și specifice fără o distincție suplimentară de nivel.

În opinia noastră, **funcționarii publici de execuție** constituie categoria de bază a personalului din cadrul administrației publice, având rolul crucial de a implementa activitățile și politicile stabilite de funcționarii de conducere. Aceștia sunt responsabili pentru realizarea sarcinilor tehnice și administrative necesare funcționării eficiente a autorităților publice.

Iar potrivit legislației, funcționarii publici de execuție sunt definiți ca persoanele numite în condițiile legii, în alte funcții publice decât cele de conducere de nivel superior și de conducere. Aceștia includ specialiști care îndeplinesc sarcini specifice în cadrul administrației publice și sunt esențiali pentru desfășurarea eficientă a activităților administrative. În Republica Moldova, aceștia sunt definiți în mod general. Ei sunt implicați în funcții esențiale pentru buna funcționare a instituțiilor publice, dar clasificarea nu este detaliată.

Totodată, în România, funcționarii publici de execuție sunt împărțiți în trei clase distincte: Clasa I, Clasa a II-a și Clasa a III-a. Funcționarii din Clasa I includ consilieri, consilieri juridici, auditori, experți și inspectori, având atribuții complexe și responsabilități semnificative în domenii critice. Funcționarii din Clasa a II-a sunt numiți în funcția de referent de specialitate, ocupând roluri intermediare cu responsabilități specifice. Clasa a III-a include referenți și funcții de bază, esențiale pentru sarcinile zilnice ale administrației publice [5].

Diferențele majore între cele două sisteme constau în nivelul de detaliere al clasificării. România utilizează o structură detaliată, care permite o identificare clară a responsabilităților și cerințelor pentru fiecare clasă de funcționari publici de execuție. În contrast, Republica Moldova aplică o clasificare mai generală, fără

subdiviziuni detaliate, reflectând astfel o abordare diferită în gestionarea resurselor umane în administrația publică.

În acest context, ar fi recomandat ca legislația moldavă să ia în considerare adoptarea unei structuri similare cu cea din România, implementând o clasificare detaliată a funcționarilor publici de execuție. Această abordare ar putea contribui la o mai bună definire a responsabilităților, cerințelor și oportunităților de dezvoltare profesională, sporind astfel eficiența și transparența în administrația publică.

Este important, să specificăm că **investirea în funcția publică** asigura integritatea și eficiența în administrația publică, fiind esențial ca persoanele care doresc să ocupe funcții publice să îndeplinească anumite condiții. În Republica Moldova, aceste condiții și aspecte fiind prevăzute în **art. 27 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public**.

La fel, legislația prevede modalitățile de ocupare a funcției publice vacante sau temporar vacante care se face prin: concurs; promovare; transfer; detașare; asigurare a interimatului funcției publice de conducere de nivel superior și al funcției publice de conducere; numire în baza obținerii calificativului de evaluare „foarte bine” la finalizarea programului de stagii plătite în serviciul public cu o durată completă de ore, conform prevederilor Legii nr. 123/2023 cu privire la stagiile plătite în serviciul public; *[prevederile se vor pune în aplicare, în cazul autorităților administrației publice centrale începând cu 31 decembrie 2025, iar în cazul autorităților administrației publice locale – începând cu 1 ianuarie 2027]*; redistribuire a funcționarilor publici din corpul de rezervă. *[prevederile se vor pune în aplicare, în cazul autorităților administrației publice centrale începând cu 31 decembrie 2025, iar în cazul autorităților administrației publice locale – începând cu 1 ianuarie 2027]*.

Procedura de organizare și desfășurare a concursului pentru ocuparea funcției publice, atribuțiile factorilor implicați în procesul de organizare și desfășurare a concursului, modul de constituire și componența comisiilor de concurs sunt stabilite prin **Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs aprobat prin în Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008”** [6]. Regulamentul de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice vacante stabilește criterii clare pentru a asigura egalitatea de șanse între candidați. Prin aceste prevederi, se garantează că fiecare candidat, indiferent de rasă, gen, vârstă, religie sau afiliere politică, are acces egal la funcțiile

publice vacante. Procesul de selecție este conceput să fie transparent și bazat strict pe merit, asigurând astfel o competiție corectă și obiectivă.

Concursul este una dintre principalele modalități de ocupare a acestor funcții și se desfășoară în baza unor principii esențiale precum competiția deschisă, competența și meritul profesional, egalitatea accesului la funcțiile publice și transparența procesului.

Procedura concursului este împărțită în două etape principale: **recrutarea** și **selectarea** [7]. Recrutarea (etapa de organizare) implică pregătirea documentelor necesare, anunțarea publică a concursului și primirea dosarelor de la candidați. Selectarea (etapa de desfășurare) include organizarea și desfășurarea probei scrise, urmată de interviu, în vederea evaluării cunoștințelor și abilităților candidaților.

Procedura de ocupare a funcției publice vacante se finalizează cu numirea candidatului învingător al concursului în funcție. Candidații care au reușit la concurs sunt numiți **funcționari publici debutanți**. După criteriul gradului de acces în funcția publică, funcționarii publicii sunt grupați în funcționari publici debutanți și definitivi.

Numirea unui funcționar public se efectuează printr-un **act administrativ de numire**, care reprezintă documentul oficial ce reglementează începutul raporturilor de serviciu. Actul administrativ de numire are formă scrisă și conține temeiul legal al numirii, referința la una din modalitățile de ocupare a funcției publice specificate la art. 28, numele funcționarului public, funcția publică, data de la care acesta urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, perioada de probă, după caz, alte componente stabilite de legislație alin. (2) art. 30.

Numirea în funcțiile publice de conducere superior se face de către Guvern, în timp ce numirea în funcții de conducere și execuție se face de conducătorul autorității publice sau de organul colegial de conducere.

După numirea în funcția publică funcționarul public depune jurământul de credință, în termen de 10 zile de la confirmarea în funcția publică, în prezența conducătorului autorității publice respective și în fața simbolurilor de stat. Jurământul funcționarului public este un moment esențial care reflectă angajamentul profund față de valorile fundamentale ale statului și față de responsabilitățile atribuite.

În această ordine de idei, **statutul administrativ-juridic** este constituit din persoanele care, pentru prima dată, sunt investite într-o funcție publică și nu au mai ocupat anterior o astfel de poziție obțin statutul de funcționar public debutant. Acest statut marchează o etapă esențială de tranziție în cariera profesională a

funcționarului, oferind o adaptare graduală la cerințele și responsabilitățile funcției publice. Funcționarul public debutant este nou în sistemul administrației publice și, prin urmare, necesită o perioadă de probă pentru a se familiariza cu specificul și exigențele funcției sale.

Perioada de probă, de șase luni, începe de la data numirii funcționarului public debutant, după concursul de ocupare a funcției, și se încheie cu confirmarea în funcție. În această perioadă, funcționarul public debutant are dreptul să fie asistat și îndrumat în îndeplinirea sarcinilor, să primească însărcinări cu dificultate graduală și să beneficieze de timp pentru instruire, precum și acces la surse de informare. El este obligat să execute activitățile specifice postului, să își îmbunătățească pregătirea teoretică și să participe la instruirii interne și externe. Funcționarul public debutant trebuie să țină evidența activităților și să se consulte cu mentorul său pentru asigurarea unei îndepliniri corespunzătoare a atribuțiilor.

**După perioada de probă, statutul administrativ-juridic al funcționarului public debutant se transformă în statutul de funcționar public definitiv.** Aceasta se realizează prin depunerea jurământului, moment în care funcționarul devine parte integrantă a corpului funcționarilor publici și poate exercita legal atribuțiile funcției sale. Statutul funcționarului public debutant este mai restrâns în comparație cu cel al funcționarului public definitiv, atât în ceea ce privește drepturile, cât și obligațiile.

Statutul administrativ-juridic al funcționarului public reprezintă cadrul normativ și procedural care reglementează drepturile, obligațiile și responsabilitățile acestuia în contextul exercitării funcției publice. Acest statut se bazează pe un set de norme legale care definesc atât aspectele legale, cât și cele administrative ale funcționarului public, stabilind astfel un echilibru între autoritatea publică și protecția drepturilor individuale ale funcționarului.

Reglementarea materiei drepturilor fundamentale și obligațiilor funcționarului public se regăsește în **Capitolul IV, Secțiunea 1** intitulată Drepturile funcționarului public și **Secțiunea 2** Obligațiile funcționarului public **din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.**

Pe lângă drepturile și obligațiile generale stipulate expres de lege pentru toți funcționarii publici, există **drepturi și obligații individuale** care sunt strâns legate de funcția publică deținută. Acestea sunt detaliate în fișa de post a fiecărui funcționar public și reflectă cerințele și responsabilitățile particulare asociate cu poziția respectivă.

Calitatea de funcționar public aduce cu sine o serie de incompatibilități menite să prevină conflictele de interese și abuzurile de putere. În acest context, funcționarul public nu poate ocupa alte funcții publice în afară de cea pentru care a fost numit și este supus unor restricții stricte privind desfășurarea de activități remunerate în afara funcției publice. Excepții de la aceste restricții sunt stabilite de lege și includ activități precum cele științifice sau didactice, în condiții bine definite.

Funcționarii publici nu au voie să desfășoare activități în societăți comerciale, organizații necomerciale sau alte entități care sunt controlate sau subordonate autorității publice în care sunt angajați, cu excepția anumitor domenii de activitate, cum ar fi proiectele internaționale de cercetare sau activitățile de creație. De asemenea, nu pot favoriza activitatea întreprinzătorilor în virtutea funcției lor publice și nu pot fi mandatați de terțe persoane în cadrul autorității publice.

Pentru a preveni conflictele de interese și favoritismul, legea interzice funcționarilor publici să fie în subordinea directă a rudelor lor directe sau prin afinitate în cadrul aceleiași autorități publice. Dacă aceste condiții nu sunt respectate, funcționarul trebuie să fie transferat într-o altă funcție sau, dacă transferul nu este posibil, să fie eliberat din funcția publică.

În urma analizei aprofundate a reglementărilor privind funcționarii publici, am identificat mai multe aspecte relevante care influențează atât definiția, cât și statutul acestora. Studiul a demonstrat că, în cadrul legislației din România și Republica Moldova, funcționarul public este definit și reglementat printr-un cadru normativ robust, cu careva diferențe în implementare și aplicare.

De asemenea, analiza a relevat că statutul administrativ-juridic al funcționarului public este supus unui cadru legislativ dinamic, în continuă schimbare, care necesită o adaptare constantă din partea celor implicați. Aceasta include ajustări la nivelul drepturilor și obligațiilor, precum și modificări în cadrul procedural privind promovarea și evaluarea performanței.

În final, sub aspect comparativ a legislațiilor naționale, articolul evidențiază nevoia unei armonizări mai eficiente a normelor și practicilor pentru a asigura o mai bună coerență și echitate în managementul funcționarilor publici. Rezultatele sugerează că îmbunătățirea acestor aspecte ar putea contribui la o administrație publică mai eficientă și transparentă în ambele țări.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Raportul anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public 2022, Chișinău 2023/ [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport\\_fp\\_2023\\_spre\\_publicare\\_1\\_0.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_fp_2023_spre_publicare_1_0.pdf) (accesat la 26.09.2024);
2. IORGOVAN A. Tratat de drept administrativ, Op. Cit., 2005, p. 587;
3. PRISACARU V. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Op Cit., 2002, p.265;
4. Legea nr.158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Dicționarul funcției publice/ [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/dictionar\\_fp.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/dictionar_fp.pdf) (accesat la 20.09.2024);
5. Codul administrativ al României din 03.07.2019, publicat în Monitorul Oficial, Partea.I nr.555;
6. Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs din Legea nr.158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;
7. Recomandările metodice „Ocuparea funcției publice vacante prin concurs” elaborate în baza Legii nr.158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/800299\\_md\\_ocuparea\\_fpvc\\_r.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/800299_md_ocuparea_fpvc_r.pdf). (accesat la 23.09.2024).