

UNELE CONSIDERAȚII PRIVIND PROMOVAREA VALORILOR JURIDICE ȘI NEJURIDICE CARE STIMULEAZĂ ACTIVITATEA FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

SOME CONSIDERATIONS REGARDING THE PROMOTION OF LEGAL AND NON-LEGAL VALUES THAT STIMULATE THE ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS

CZU: 35.08

Ana BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Undoubtedly, good governance is an art, and any art of governance requires mechanisms and tools, which are appropriate, punctual and consistent with the aim its pursues. The success of any activity of public affairs management is directly proportional to the development of some management skills, proper management, establishment of criteria and standards for the provision of public services to citizens. This task is mainly connected with the change in the public officer's behavior while performing new tasks set before the public service, but also with the role and place of the public officer in the relations established in the public service which he/she represents.

Keywords: public service, public official, legal and informal relations established in the public service, public authorities, public officials and employees, common and specific rights and obligations, esteem, mutual respect, trust, senior public official.

REZUMAT

Este incontestabil faptul că buna guvernare este o artă, iar orice artă a guvernării are nevoie de mecanisme și instrumente adecvate, punctuale și consistente cu scopul pe care îl urmăresc. Succesul oricărei activități de administrare a treburilor publice se află în raport direct proporțional cu însușirea unor tehnici de gestionare, management calitativ, stabilirea unor criterii și standarde de furnizare a unor servicii publice cetățenilor. Acest deziderat ține, în mare măsură, de schimbarea comportamentului funcționarului public în realizarea noilor sarcini care revin serviciului public, dar și de rolul și locul funcționarului public în raporturile ce se stabilesc în domeniul serviciului public pe care acestea le reprezintă.

Cuvinte-cheie: serviciu public, funcționar public, raporturi juridice și neformale ce se stabilesc în domeniul serviciului public, organele administrației publice, personalul administrației publice, drepturi și obligații comune și specifice, stimă, respect reciproc, încredere, funcționar public de conducere.

Republica Moldova, aspirând la integrarea europeană, semnând în acest sens la 27 iunie 2014 Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, întreprinde reforme vizibile în ceea ce privește sistemul administrativ, administrația publică, atât la nivelul competențelor sale, având la bază principiul descentralizării administrative, cât și la nivelul procedurilor aplicate în realizarea funcțiilor executive și administrative ale statului.

Este incontestabil faptul că buna guvernare este o artă, iar orice artă a guvernării are nevoie de mecanisme și instrumente adecvate, punctuale și consistente cu scopul pe care îl urmăresc. Succesul oricărei activități de administrare a treburilor publice se află în raport direct proporțional cu însușirea unor tehnici de gestionare, management calitativ, stabilirea unor criterii și standarde de furnizare a unor servicii publice cetățenilor [1]. Acest deziderat ține, în mare măsură, de schimbarea comportamentului funcționarului public în realizarea noilor sarcini care revin serviciului public, [2] dar și de rolul și locul funcționarului public în raporturile ce se stabilesc în domeniul serviciului public pe care acestea le reprezintă.

Or, organele administrației publice, sub un anumit aspect sunt colective de oameni, care desfășoară o activitate de executare a legii. Exerțând anumite funcții, în cadrul organelor administrației publice, persoanele care compun colectivele de muncă ale administrației publice, au anumite drepturi și obligații în cadrul raporturilor sociale ce se formează cu prilejul activității depuse.

Existența unor raporturi sociale între membrii colectivelor sociale din organele administrației publice, întemeiate pe stimă, respect reciproc, pe încredere, constituie factori de ambianță care stimulează activitatea funcționarilor administrației

publice, în vederea realizării optime a sarcinilor de serviciu.

Dimpotrivă, existența unor relații încordate, afectate de resentimente, de neîncredere, de individualism și egoism, dăunează profund activității organelor administrației publice. [3], [4]

Asigurarea unor relații normale între oamenii, care constituie personalul administrației publice, depinde de educația, de gradul de cultură, de nivelul profesional și politic al acestor oameni.

Vom menționa că ambianța relațiilor sociale corecte și stimulative pentru buna funcționare a administrației publice mai depinde și de acțiunile susținute ale organelor de conducere ale administrației publice pe linia promovării valorilor care stimulează activitatea oamenilor care lucrează în administrația publică.

Relațiile juridice dintre cei ce compun un organ administrativ sunt reglementate de Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, de regulamente de ordine interioară și de legislația muncii ale Republicii Moldova.

Conținutul acestor relații îl alcătuiesc drepturile și obligațiile participanților la ele în domeniul administrației publice.

În privința drepturilor, distingem categoria drepturilor ce revin oricărei persoane angajate – dacă se află cu organul administrativ în raporturi de muncă, dar și drepturi specifice funcției publice:

- drepturile comune tuturor organizațiilor sunt, în general, prevăzute de Constituția Republicii Moldova și legislația muncii. Dintre acestea amintim dreptul la o salarizare corespunzătoare cantității și calității muncii, dreptul la odihnă, dreptul la asigurări sociale, dreptul de a participa la conducerea unității, dreptul de asociere în organizații sindicale sau alte formațiuni obștești etc.;

- drepturile funcționarilor publici sunt prevăzute de art. art. 14-21 ale Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în Regulamentul de ordine interioară și în alte reglementări speciale.

În general, cadrele cu funcții de conducere au dreptul de a îndruma, coordona și controla activitatea personalului din subordine, iar uneori - și dreptul de a aplica sancțiuni disciplinare, în caz de abateri.

Pentru anumite categorii ce-și desfășoară activitatea în domenii aparte, legile speciale prevăd drepturi speciale, cum ar fi, de pildă, dreptul cadrelor Ministerului Apărării Naționale, ale Ministerului Afacerilor Interne ale Republicii Moldova de a exercita anumite servicii în afara programului de zi etc.

Unele drepturi specifice sunt, în același timp, și obligații pentru titularii lor în timp ce drepturile generale se exercită în mod facultativ.

În privința obligațiilor, de asemenea, se poate face distincție între obligațiile generale ce revin oricărei persoane angajate și obligațiile specifice funcției.

Obligațiile comune tuturor angajaților sunt întocmai ca și drepturile comune, consacrate în Constituția Republicii Moldova, art. art. 55-59, precum și în legislația muncii. Asemenea obligații sunt: îndeplinirea cu exactitate și promptitudine a sarcinilor ce-i revin conform contractului de muncă, să respecte ordinea și disciplina la locul de lucru, să efectueze orice activitate potrivit pregătirii sale și nevoilor unității, să respecte normele de protecție a muncii, să asigure păstrarea secretului de stat și de serviciu etc.

Obligațiile funcționarului public sunt prevăzute, întocmai ca și drepturile în art. art. 22-24 ale Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în Regulamentul

de ordine interioară și în alte reglementări speciale.

Cu privire la aceste obligații apar unele situații, în sensul clarificării problemei obligației unui funcționar public de a executa ordinul ilegal al conducătorului. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în art. 23 reglementează expres aceste situații și anume: alineatul 2 al articolului 23 al Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevăd că funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător, dacă le consideră ilegale. Ca atare, concluzia constă în faptul că funcționarul public va trebui să execute ordinul dat de superiorul ierarhic competent, în cazul în care va fi și el competent să facă actele ordonate. El va putea să fie exonerat de răspundere numai dacă a atras în scris atenția superiorului ierarhic, că actul este ilegal. [5].

Această ordine de idei este consacrată în mod expres în alineatul 4 al articolului 23 al Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care pune baza reglementării unor astfel de situații ce au loc în unele cazuri în activitatea practică a administrației publice. Dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații. Astfel fiind văzute lucrurile, conform alin. 5 al Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bunăcredință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului.

Raporturile dintre subordonați sunt, din punct de vedere juridic, raporturi de egalitate. Cu toate acestea, **depășind sfera juridicului**, știința administrației acordă importanță tot mai mare relațiilor neformale dintre cadrul colectivului, dintre funcționarii pe aceeași treaptă a ierarhiei administrative.

Autoritatea unei persoane investite într-o funcție de conducere nu se poate baza însă exclusiv pe prerogativele legale. Autoritatea conducătorului trebuie să aibă la baza sa și o valoare personală. Ea trebuie să rezulte dintr-o constelație de valori profesionale, care-i conferă calitatea de specialist.

În ceea ce privește calitatea de specialist, cel puțin, două probleme fundamentale se cuvin a fi semnalate, exprimate într-o formă interogativă:

- în ce domeniu trebuie să fie specialist un conducător administrativ?

- cum se poate menține el în actualitate în condițiile revoluției științifico-tehnice contemporane și ale dinamismului legislației privind administrația?

Răspunsul la prima întrebare depinde, credem, de nivelul ierarhic la care se află conducătorul. Dacă un conducător se află pe o treaptă mai joasă a ierarhiei administrative, el va fi nevoit să apeleze mai mult la cunoștințe de strictă specialitate a colectivului pe care îl conduce. Un șef de serviciu, de pildă, va trebui să cunoască cel mai bine problemele tehnice ale serviciului pe care îl conduce. În schimb, cu cât un conducător se află pe o treaptă mai înaltă a ierarhiei sociale, cu atât va fi nevoit să apeleze mai puțin la cunoștințele de specialitate ale unor domenii înguste și va trebui să facă apel la cunoștințe din domeniul organizării și științei conducerii, a teoriei deciziilor, precum și a științei administrației.

În ceea ce privește cea de a doua în-

trebare, răspunsul este mai complex, datorită, pe de o parte, bombardamentului informațional căruia sunt supuși funcționarii publici în etapa revoluției tehnico-științifice, iar pe de altă parte, limitelor de ordine biofiziologică a omului, de recepție a informațiilor.

Ce poate atunci să facă cineva pentru a-și păstra totuși statutul de specialist, ținând cont și de faptul că prelucrarea automatizată a informațiilor nu se prestează la orice domeniu al relațiilor și nu este la îndemâna oricui.

Există două căi ce se impun conducătorului, care vrea să-și păstreze dimensiunea de specialist.

În primul rând, perfecționarea și autoperfecționarea capacității de a reține esențialul capacității de selectare. Conducătorul nu trebuie și nu poate să se înmormânteze în noianul informațiilor de tot felul, ci trebuie să-și formeze un orizont larg al cunoașterii și o gândire aptă să surprindă corelațiile dintre datele semnificative pentru domeniul în care își desfășoară activitatea de conducere.

În al doilea rând, conducătorul trebuie să-și dezvolte capacitatea de a învăța și pe alții cum să gândească selectiv.

Conducătorul trebuie să posede cunoștințe temeinice din domeniul psihologiei și psihologiei sociale, fiindcă cei ce sunt organizați și conduși sunt, în fond oameni, cu motivațiile lor sociale individuale, cu trăsăturile lor psihice și caracterologice particulare. [6]

Cele mai mari degradări ale personalității conducătorului provin din inversarea acestei relații individuale și sociale. Aici își are, de altfel, sursa și carierismul. Conducătorul care își folosește funcția de conducere pentru satisfacerea unor poftes individuale, constituie un viciu, care adesea molipsește și pe unii din cei conduși, fiindcă, așa cum spunea Jean Jaures, „**nu înveți pe**

alții ce vrei, nu-i înveți ce știi, ci îi înveți ceea ce ești”.

După cum am menționat deja, autoritățile publice, într-un anumit sens, sunt colective de oameni, colective constituite pe baza legii și care desfășoară o activitate de executare a legii.

În afara acestor aspecte juridice, pe care le prezintă raporturile sociale ce se formează în cadrul colectivelor sociale din administrația publică, după cum am văzut, există și aspecte care nu au o reglementare juridică, dar care au un rol deosebit de important pentru asigurarea eficienței și randamentului optim al administrației publice. Această problemă nu este o problemă nou-apărută în legătură cu apariția unor noi raporturi sociale, de această problemă se ocupă savanții tuturor țărilor democratice. [7]

Un rol deosebit în asigurarea relațiilor sociale cu caracter stimulator pentru funcționarii publici îl are asigurarea îndeplinirii funcțiilor pe care le exercită conducătorul, în cadrul unui grup social care alcătuiește o structură administrativă, ținându-se seama de autoritatea personală a acestuia.

După cum menționează prof. univ. Alexandru Negoită, „armonizarea reglementării juridice cu aspectele nereglementate din raporturile sociale, în cadrul grupurilor sociale din administrația publică, constituie factori de ambianță cu caracter deosebit de pozitiv pentru eficiența administrației publice” [8].

Problema conducătorului sau a șefului unor astfel de grupe sociale în structura administrației publice este foarte importantă pentru asigurarea unei activități raționale și eficiente a organelor administrației publice, care grupează un număr de astfel de grupe sociale.

În literatura de specialitate sunt subliniate două funcții importante care revin

conducătorului unui grup social, ce are de îndeplinit sarcini de natură diferită. [9]

Mai întâi, conducătorului grupului îi revine o funcție executivă care privește determinarea scopurilor și obiectivelor pe care trebuie să le realizeze obiectivul, cu precizarea mijloacelor ce trebuie folosite pentru atingerea lor. De asemenea, această funcție implică asigurarea ordinii și disciplinei în cadrul grupului și reprezentarea sa în raporturile cu alte grupuri.

Cea de a doua funcție de natură psihologică subliniază poziția conducătorului față de grup, sub aspectul autorității, influenței personalității sale față de membrii grupului. Din acest punct de vedere, conducătorul grupului trebuie să fie un pol, un centru potențial care asigură coeziunea grupului.

Conducătorul colectivului de muncă trebuie să transforme energiile membrilor colectivului într-o sursă dinamică pentru realizarea scopurilor și obiectivelor grupului.

Pentru atingerea acestui obiectiv, conducătorul trebuie să fie un model și un ideal pentru membrii grupului respectiv. Pentru a îndeplini aceste funcții, în cadrul grupurilor sociale, sunt necesare o serie de calități. În literatura de specialitate se ia drept criteriu, în stabilirea calităților pe care trebuie să le aibă șefii diferitelor grupuri, noțiunea de autoritate, de putere sau comandant. [10]

În concluzie vom menționa că structura sistemului administrației publice și eficiența sistemului se află în raport direct cu stabilirea numărului optim de organe ale administrației publice centrale, precum și ale celei locale, cu competența materială stabilită pentru elementele sistemului, precum și cu numărul, pregătirea și relațiile dintre cadrele corpului de funcționari publici, de care depinde funcționalitatea sistemului.

NOTE

1. Victor Popa și alții. Descentralizarea: elementele unui model. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2006, p. 4.
2. A se vedea: Mihail Platon. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău, 1997, p. 16 și urm.
3. A se vedea: M. Platon. Op. cit., pag. 65-96.
4. A se vedea: R. Ionescu. Drept administrativ. EDP, București 1970, pag. 191-194; A. I. Negoită. Drept administrativ și știința administrației. București, 1993, pag. 85-87; V. I. Prisacaru. Tratat de drept administrativ român (partea generală), București, 1993, pag. 179-182.
5. A se vedea: E. D. Tarangul. Tratat de drept administrativ român. Cernăuți, 1944, pag. 272.
6. A se vedea: F. E. Fiedler. A theory of leadership effectiveness. Department of Psychology University of Illinois, Urbana, 1967, pag. 199-267; H. Levison. Organizational Diagnosis. Cambrige MAS, Horvard University Press, 1972, cap. II; A. Nicolau. Liderii în dinamica grupurilor. Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1977, pag. 165-182.
7. A se vedea în acest context: A. Negoită. Drept administrativ. București, 1996, pag. 112-121; F. Fiedler. Op. cit., pag. 62-121; R. Gregoire. La fonction publique. Paris, 1954, pag. 24-105; A. Peretti. L'administration phenomene humaine. Ed. Berger Levrault, Paris, 1968, pag. 141-150.
8. A se vedea: A. Negoită. Op. cit., pag. 113.
9. A se vedea: A. Peretti. Op. cit., pag. 147.
10. A se vedea: A. Peretti. Op. cit., pag. 149.2 În privința calităților ce trebuie să fie întrunite de un șef sau conducător al unui grup social, unii autori au stabilit circa 79 de astfel de calități. Printre acestea amintim: vârsta, talia, greutatea, aspectul exterior, ușurința de a vorbi, inteligența, intuiția, originalitatea, adaptabilitatea, introversiunea, caracterul dominator, inițiativa, încrederea în sine, popularitatea, prestigiul ș. a.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
2. Legea nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 01.12.2008.
3. Victor Popa și alții. Descentralizarea: elementele unui model. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2006.
4. Mihail Platon. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău, 1997.
5. R. Ionescu. Drept administrativ. EDP, București, 1970.
6. A. I. Negoită. Drept administrativ și știința administrației. București, 1993.
7. V. I. Prisacaru. Tratat de drept administrativ român (partea generală), București, 1993.
8. E. D. Tarangul. Tratat de drept administrativ român. Cernăuți, 1944.
9. F. E. Fiedler. A theory of leadership effectiveness. Department of Psychology University of Illinois, Urbana, 1967, pag. 199-267; H. Levison. Organizational Diagnosis. Cambrige MAS, Horvard University Press, 1972, cap. II; A. Nicolau. Liderii în dinamica grupurilor. Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1977, pag. 165-182.

10. A. Negoită. Drept administrativ. București, 1996.
11. F. Fiedler. Op. cit., pag. 62-121; R. Gregoire. La fonction publique. Paris, 1954.
12. A. Peretti. L'administration phenomene humaine. Ed. Berger Levrault, Paris, 1968.
13. A. Peretti. Op. cit., pag. 149.2 În privința calităților ce trebuie să fie întrunite de un șef sau conducător al unui grup social, unii autori au stabilit circa 79 de astfel de calități. Printre acestea amintim: vârsta, talia, greutatea, aspectul exterior, ușurința de a vorbi, inteligența, intuiția, originalitatea, adaptabilitatea, introversiunea, caracterul dominator, inițiativa, încrederea în sine, popularitatea, prestigiul ș. a.

Prezentat: 15 martie 2018.

E-mail: a_bantus@yahoo.com