

## Considerații privind conceptul de administrație publică

Prof. univ.dr. Adrian Gorun

**1. Preliminarii.** Societatea contemporană se caracterizează printr-o dinamică pronunțată a fenomenelor social - politice cu consecințe în planul relațiilor dintre state și în cel al integrării internaționale regionale, fapt care interesează în cel mai înalt grad pe specialiștii din domeniile dreptului și științelor sociale<sup>1</sup>. Metodele clasice folosite de state nu mai pot oferi, azi și mai ales mâine, soluții viabile pentru atingerea finalităților impuse de contextul intern și internațional<sup>2</sup>. Originile conceptului de administrație publică nu pot fi despărțite de stat, putere publică, autoritate. Etimologic, administrație provine din limba latină („administer”), având pentru limba română o pluricorespondență: agent, ajutor, servitor, instrument. Într-un anume sens, s-ar putea spune că administrația „ajută” în aplicarea politicilor publice, ea fiind instrumentul în slujba cetățeanului. Mai edificator în conținutul său este verbul **a administra**, care semnifică un sistem complex de acțiuni: a ajuta (principiul subsidiarității aplicat în administrație), a conduce, a dirija, a cârmui. Apelând la *Dicționarul limbii române*, se constată explicarea substantivului administrație într-un sens instituțional: totalitatea autorităților administrative existente într-un stat, secție sau serviciu, care au în competență probleme administrative (concis, au în competență, organizarea executării și executarea în concret a legilor, precum și actul de organizare și realizare a conducerii).

Este cert că avem în vedere doar domeniul public al administrației. În privința administrației din sfera privată, vom avea în vedere doar acei actori implicați în activități de interes public. Prin urmare, dacă administrația și administrarea au deopotrivă incidență asupra domeniilor public și privat, administrația **publică** se circumscrie, logic, doar domeniului public.

Chiar dacă la origini conceptul de administrație este intrinsec statului și puterii etatice, administrația publică nu se identifică cu administrația de stat. Aceasta, în virtutea faptului că: statul este implicat ca administrator atât în sfera publică, cât și în sfera privată (exemplul cel mai concludent vizând proprietatea publică a statului și proprietatea privată a statului); sfera administrației publice este mai largă (atât instituțional, cât și funcțional) decât sfera administrației de stat. Ea cuprinde, alături de administrația publică din sectorul de stat, administrația publică la nivelul comunităților locale. Rămâne de clarificat, pe parcursul elaborărilor noastre teoretice, care este statutul instituțiilor private de interes public.

Dihotomia substantival-verbală privind conotațiile administrație – administrare generează implicit un unghi dublu de abordare a administrației publice: ca domeniu al socialului (administrația ca sistem, privit în sincronia și diacronia sa); denumim

---

<sup>1</sup>"Dinamica fenomenelor social -politice în societatea contemporană pune în fața specialiștilor din domeniile dreptului și al științelor sociale, noi provocări din perspectiva schimbării relațiilor dintre state, a cooperării internaționale dintre acestea și nu în ultimul rând a integrării internaționale regionale" N. Miulescu, *Administrația publică centrală și locală. Paralelă și drept comparat*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2006, p.7

<sup>2</sup>Idem:"Metodele clasice, consacrate pe fundamentul instituției politice fundamentale, statul, nu mai pot oferi soluții viabile în contextul transformărilor actuale, care .....integrarea statului la nivel internațional, regional și universal. Concomitent cu întărirea rolului și autonomiei colectivităților teritoriale locale și respectarea democrației, a drepturilor omului în general.

**instituțională** această abordare; ca sistem de activități întreprinse, ca ansamblu de competențe, atribuțiuni, acțiuni; - să denumim această abordare **funcțională**.

Avem în vedere aici și contextele utilizării termenului „administration” conform explicitărilor din *Dictionary of American Government and Politics* (1988): conducerea și îndrumarea afacerilor guvernelor și instituțiilor; totalitatea oficialilor din aparatul guvernamental; executarea și implementarea de politici publice; timpul în care se află în funcție un șef executiv (președinte, guvernator, primar).

**2. Delimitări.** O detaliere a acestor conotații contextuale conduce spre alte delimitări. O delimitare între ceea ce putem denumi aici **administrație corp** (instituții, autorități și corpul funcționarilor din sectorul public) și **administrație funcție**, la care inevitabil adăugăm coordonata temporală (acțiuni, competențe, atribuții exercitate în sfera conducerii, organizării și executării în concret a legii, inclusiv durata mandatului exercitat în domeniul executivului). Administrația corp reprezintă anatomia domeniului administrației publice, în timp ce administrația funcție reprezintă fiziologia (corespunzătoare verbului a administra).

Chiar dacă pornește de la necesitatea realizării rolului statului în organizarea și conducerea societății, în Vol I. al *Tratatului de drept administrativ* (apărut în 1934 la Institutul de grafice E.Marvan), Paul Negulescu considera că cercetările teoretice asupra termenului de administrație publică trebuie să vizeze tocmai clarificarea acestei noțiuni. A administrației ca formă de exercitare a puterii executive în stat, dar și a administrației publice ca modalitate în care trebuie să fie realizată această exercitare în practică<sup>3</sup>.

Succint, P.Negulescu trimite, pe de o parte, la administrația publică înțeleasă ca sistem de organisme instituționale, iar pe de altă parte, la administrația publică, înțeleasă din perspectivă organizatoric – funcțională. Consider că *Dictionary of American Government and Politics* circumscrie mult mai bine sfera pentru „public administration”. Astfel, acest concept vizează: funcția executivă în guvern; executarea (aplicarea) politicii publice; organizarea și conducerea poporului și altor resurse pentru atingerea obiectivului guvernării; arta și știința aplicată la sectorul public.

Analizând pe rând aceste elemente de conținut pentru administrația publică – cu precizarea că în S.U.A. ea are un specific aparte – reținem, în primă instanță, faptul că administrația publică vizează, din perspectiva funcției executive la nivel guvernamental punerea în aplicare a politicilor publice. Apoi, administrația publică este înțeleasă ca reprezentând un aparat specializat, relativ autonom, având ca rol organizarea și coordonarea resurselor utilizate pentru atingerea obiectivelor guvernării. În sfârșit, administrația publică vizează un sistem de principii, norme și metode științifice aplicate în organizarea și conducerea sectorului public.

**3. Opinii.** Ca și alte concepte și cel de administrație publică este definit din diferite ipostaze, insistându-se pe diverse caracteristici ale acestui domeniu complex. Astfel, administrația este înțeleasă ca: având rolul de **mijloc**: administrația este activitatea prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului (John Carson și J.P.Harris); având rolul de **scop**: ca domeniu de activitate, administrația publică este, în principal, preocupată de mijloacele pentru implementarea valorilor politice (John Piffner, Robert Presthus, Nicolas Henry); având aceleași competențe cu cele pe care le presupune ramura executivă a guvernării (James W. Davis); aici trebuie inclus și punctul de vedere conform căruia

---

<sup>3</sup>În acest sens, Charles Debbasch, *Function administrative et missions de l'administration*, în *Science administrative*. Administrations publiques, Paris, Librairie Dalloz, 1975.

administrația este activitatea activă, cea de „afaceri” a guvernului, preocupată cu punerea în aplicare a legii.

Felix și Lloyd Nigro dezvoltă definiția administrației publice în cinci elemente: este efortul unui grup care cooperează într-un cadru public; acoperă cele trei ramuri ale puterii – executivă, legislativă și judecătorească, inclusiv relațiile dintre acestea; are un rol important în formularea politicii publice și de aceea, reprezintă o parte a procesului politic; este diferită de administrația privată, prin trăsături semnificative; este asociată îndeaproape cu numeroase grupuri private și de indivizi.

Insistând și aici succint asupra elementelor prin care se descrie administrația publică, observăm că unele note definitorii sunt surprinse și în celelalte descrieri enumerative, altele vizând aspecte noi. Astfel, transpar aspecte precum cele referitoare la corpul funcționarilor publici (un grup care cooperează într-un cadru public și acționează în acest domeniu), aspecte ce vizează competența materială (domeniul de exercitare a atribuțiilor fiind corelativ celor trei ramuri ale puterii și inter-relațiilor stabilite la acest nivel), precum și elemente explicative privind rolul în formularea politicilor publice, rol ce face din administrație o componentă a procesului politic. Totodată, Felix și Lloyd Nigro aduc în planul analizei și două elemente noi: cel referitor la diferențele specifice dintre administrația publică și administrația privată (diferențe date de trăsături semnificative, proprii celei dintâi, urmare tocmai a specificului domeniului public) dar și cel legat de raporturile în care administrația publică intră cu diverse grupuri private și persoane fizice particulare. Aici se mai desprinde încă o idee: aceea a raporturilor în care intră potențial autoritățile administrației publice: pe de o parte acestea intră în raporturi intrasistem (deci, o autoritate a administrației publice intră în raporturi cu alte autorități ale administrației publice) precum și în raporturi cu subiecte de drept privat.

Analizând elementele prezentate mai sus, Ioan Alexandru concluzionează asupra următoarelor coordonate ale administrației publice: administrarea publică implică o activitate ce se corelează cu politica; tinde să fie concentrată în ramura executivă a guvernării; diferă de administrația din sfera privată; are ca atribuțiune esențială aplicarea legii<sup>4</sup>.

**4. Definirea conceptului în doctrina noastră.** În acest context Ioan Alexandru realizează și o definiție pentru administrația publică, definiție ce ilustrează, în opinia autorului, poziția administrației în cadrul diferitelor activități ale autorităților statale sau ale comunităților locale, individualizarea autorităților abilitate ca autorități ale administrației publice, precum și existența componentelor esențiale ale administrației publice: elementul structural-organic și elementul funcțional. În baza acestor considerente, administrația publică este definită ca activitate realizată de către autoritățile abilitate, ce constă în principal în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a legilor, a tuturor actelor normative și a celorlalte acte emise de autoritățile statului de drept.

Luând în calcul atât **sensul material** al administrației publice, prin care se exprimă specificul activității administrative (administrația reprezintă o multitudine de activități ale autorităților publice și ale agenților însărcinați cu atribuțiuni în numele acestor autorități), precum și **sensul organizațional** conform căruia administrația publică este reprezentată de totalitatea organelor administrative (în esență, altele decât organele legislativului, sistemului judecătoresc și guvernului), se poate realiza o definiție operațională a administrației publice.

---

<sup>4</sup> A se vedea Ioan Alexandru, *Drept administrativ*, Ed. Omnia, Brașov, 1999, p.26 și urm.

Într-o altă lucrare de Drept administrativ<sup>5</sup>, Ioan Alexandru formulează o altă definiție. Conform acestei definiții, administrația publică este reprezentată de „folosirea teoriilor și proceselor manageriale, politice și juridice în vederea realizării mandatelor guvernării legislative, executive, și judecătorești, pentru a asigura reglementările și serviciile pentru societate în ansamblu, cât și pentru segmentele acesteia”. Așadar, administrația publică este definită aici drept arta și știința conducerii aplicată la sectorul public. Or, această definiție completează perspectiva funcțională de abordare a administrației publice

În acest cadru, administrația publică este reprezentată de sistemul autorităților publice și agenților investiți cu prerogative de putere publică, ce exercită atribuțiunile și competențe în domeniul organizării executării și executării nemijlocite a legilor, a actelor administrative normative și individuale. Definiția comportă mai multe explicații, unele fiind detaliate pe parcursul demersului nostru. Ne limităm aici în a face câteva precizări de ordin general. Astfel este necesar de precizat că în sistemul administrației publice, funcțiile de specificul activității, sunt cuprinse atât autorități publice (centrale, locale, specifice), cât și alți agenți care, deși nu sunt autorități publice, în virtutea activităților prestate, sunt investite cu putere publică. Apoi, sintagma „executarea nemijlocită a legilor” - exprimă o extensie a termenului de lege: se are în vedere Constituția, legile organice, legile speciale, ordonanțele de urgență, ordonanțele, hotărârile de guvern, toate actele administrative (cu caracter normativ și individual) emise de autoritățile publice abilitate, precum și de agenții investiți cu putere publică.

**5. Administrația ca activitate.** Modernitatea târzie presupune pe lângă multiple elemente definitorii, o amplă dezvoltare a administrației ca activitate și sistem de organisme implicate atât în domeniul public, cât și în domeniul privat. O societate supusă unei succesiuni de transformări realizate în timp din ce în ce mai restrâns și caracterizată prin factori economici, politici, culturali nu se poate organiza rațional și eficient în absența unui fenomen complex precum fenomenul administrației. Azi se vorbește despre administrație ca realitate factuală în orice sistem socio-politic organizat, aceasta desemnând „noțiunea-cheie” pentru știința administrației<sup>6</sup>. Deși se poate vorbi despre administrare și administrație chiar la nivelul societăților lignajere<sup>7</sup>, problemele de administrație au suscitât interesul (practic și teoretic), îndeosebi în perioada constituirii statelor moderne în Europa „și cu aclimatizarea sa specifică în SUA<sup>8</sup>”. De la abordări izolate ale fenomenului administrativ, trecând prin diverse concepții care poartă pecetea modului în care este înțeles statul (îndeosebi abordările weberiene), s-a ajuns să se discute azi despre o „eră administrativă”, „revoluție administrativă”<sup>9</sup>, chiar globalizare a administrației: „Se poate spune că asistăm la o veritabilă mondializare a științei administrației, atât ca întindere, cât și ca influență<sup>10</sup>”.

Este cert că, atât administrația, dar mai ales știința administrativă trebuie să reprezinte mijloace moderne și eficiente pentru organizarea științifică a unei societăți cu nevoi tot mai complexe și tot mai diverse. O organizare care să presupună atât aspectele imanente fenomenului administrativ, dar și transformarea acestui fenomen dintr-un

<sup>5</sup> Ioan Alexandru (coordonator), *Drept administrativ*, Lumina Lex, București, 2005, p. 26 și urm

<sup>6</sup> Corneliu Manda, *Știința administrației*, Curs universitar, Lumina Lex, București, 2004, pg.9.

<sup>7</sup> Vezi Adrian Gorun, *Teorie politică*, cap. Despre o delimitare a domeniului politicului.

<sup>8</sup> Corneliu Manda, op.cit.pg.9

<sup>9</sup> Perre Bandet, Lucien Mehl, *Le fait administratif: nature, origine et développement* în „Traite de science administrative”, Monto net Co, Paris, La tlaye, 1966, p.80.

<sup>10</sup> Jaques Chevallier, *Science administrative*, Themis, p.u.I, 2-e

consumator de resurse, într-un element reformator al socialului. O organizare științifică orientată spre continua autoperfecționare a activității și structurii administrației cu dublu scop: obținerea unui optim administrativ; obținerea unui optim social. Ambele printr-o folosire a tuturor resurselor alocate în mod eficient, spre a obține rezultate maxime, cu eforturi minime<sup>11</sup>.

**6. Sarcini și mijloace.** Sarcinile autorităților administrației publice sunt multiple, iar pentru îndeplinirea lor sunt necesare o serie de acte juridice (acte administrative, de drept civil, de dreptul muncii), dar și activități și mijloace nejuridice, inclusiv informații și teorii din alte științe privind **conducerea**. Este cert că „fenomenologia administrativă” depășește cadrul dreptului pozitiv în ansamblu, al dreptului administrativ, în special<sup>12</sup>. Înțelegerea corectă a administrației publice ca realitate socială presupune depășirea cadrului **formal-juridic** și, concomitent cu studiul reglementărilor juridice, sunt necesare studii dedicate unor probleme specifice cercetărilor din domeniile politicului, socialului, economicului, presupune totodată, surprinderea unor coordonate precum știința și arta conducerii, calitatea, eficacitatea și eficiența etc.

Pe scurt, abordării unidisciplinare (îndeosebi, abordării specifice dreptului administrativ), i se adaugă o abordare pluridisciplinară, sfera noțiunii administrației fiind supusă unui demers mai larg. Acest demers aparține științei administrației. O serie de autori printre care Pierre Bandet, Lucien Mehl, Alexandru Negoită, Mihai Oroveanu, Antonie Iorgovan, Jaques Chevallier, Charles Debbasch, Corneliu Manda ș.a. consideră că obiectul de investigație al administrației publice este fenomenul administrației (abordat în complexitatea sa), știința administrației fiind o știință **nejuridică**, de sinteză, autonomă, cu obiect, principii și metode specifice de cercetare, recunoscută la nivel științific internațional<sup>13</sup>.

**7. Despre obiectul științei administrației.** Existența unui obiect al științei administrației este fie contestată, fie supralicitată. Și aceasta, în virtutea faptului că delimitările între știința dreptului administrativ și știința administrației au fost greu de acceptat. Așa se explică punctul de vedere exprimat de autori precum Macarel, Vivien, Laferriere ș.a. care subliniază necesitatea unor distincții mai clare între cele două științe. Apoi, trebuie precizat că au existat și încă există puncte de vedere care iterează ideea imposibilității separării dreptului administrativ ca știință, de știința administrației întrucât nu sunt precizate elemente referitoare la obiect, metodă, aplicații proprii, elemente care să fundamenteze o astfel de separare. De altfel, deși este o știință relativ recentă, referirile la știința administrației au fost variate, ea fiind considerată fie știință politică, fie știință socială sau economică, fie o știință de grad inferior, un fel de introducere la știința dreptului administrativ, o știință tehnică sau o ramură a conducerii<sup>14</sup>. Corneliu Manda prezintă și alte concepții potrivit cărora știința administrației este considerată „o știință a principiilor raționale” (autorii francezi), „o știință politică și tehnică a organizării administrației” (Cooreman), „o știință tehnică” (F.W. Taylor), „o filozofie a dreptului administrativ” (Manuel Colmeiro)<sup>15</sup>. De altfel, Jaques Chevallier se întreabă în ce măsură administrația

<sup>11</sup> Vezi Mihai T. Oroneanu, *Introducere în știința administrației*, București, 1994, p.5.

<sup>12</sup> Vezi Ion Vântu, Mircea Anghene, Mircea Străoanu, *Organele administrației de stat în RSR*, Editura Academiei RSR, București, 1971, p.29 și urm.

<sup>13</sup> C.Manda, op.cit.p.10

<sup>14</sup> Idem, p.11: În acest sens pot fi nominalizați și A.Molitor, Jaques Chevallier, Charles Debasch, Paul Negulescu, Iancu St. Toma, A.Iorgovan, Ioan Alexandru ș.a.

<sup>15</sup> Idem p.12

poate fi obiect de studiu pentru o știință, din moment ce aceasta este considerată o „artă” (arta de a organiza, conduce, monitoriza, previziona, abilitatea în a elabora și aplica soluții legale și oportune).

Nuanțările și dezbaterile pe tema obiectului cercetării științei administrației continuă și azi. Astfel, J. Chevallier consideră știința administrației drept o știință socială care nu are un obiect „preexistent”, ci unul ce se constituie dintr-o „problematică”, respectiv „dintr-un ansamblu de probleme puse de realitate”<sup>16</sup>. Pornind de la mențiunea lui Max Weber conform căreia aceste relații „nu sunt raporturi reale între lucrurile care constituie principiul de delimitare al diferitelor domenii științifice, ci raporturi conceptuale între probleme”<sup>17</sup>, Chevallier susține că obiectul unei științe, în contextul dat, „nu este un obiect concret”, ci un „construit”. Acest „construit” este realizat „în funcție de o problematică teoretică” permanent supusă la o interogație sistematică a aspectelor realității pusă în relație prin problematica care le este pusă”<sup>18</sup>. Reconstrucția teoretică a obiectului se face în funcție de „problematica” pe care o ridică realitatea socială și se poate vorbi despre „obiectul reconstruit” în momentul în care administrația devine obiect al științei.

Aici poate fi evidențiat obiectul de studiu, respectiv **fenomenul administrativ**, ca element ce se distinge de **alte fapte sociale**, iar autonomia științei administrației trebuie stabilită în funcție de celelalte științe care studiază fenomenul administrativ. Abordarea de acest tip este regăsită în doctrina europeană, îndeosebi în doctrina franceză „unde știința administrației, în deceniul al șaptelea al secolului al XX-lea, era considerată ca având drept **obiect o categorie specială de fenomene** a cărei analiză trebuia să ducă la cunoașterea **problemelor puse de acțiunea administrației** și, mai ales, a **problemelor activității eficiente**”<sup>19</sup>.

Pe linia prezentată mai sus se înscriu și Pierre Bandet și Lucien Mehl care, în *Traité des science administrative* (1966), introduc noțiunea „cheie” de fapt administrativ, acesta de pe urmă fiind considerat obiectul științei administrative. O știință cu caracter interdisciplinar, având în vedere complexitatea fenomenului studiat; dar și utilizarea critică a cunoștințelor și informațiilor puse la dispoziție de alte discipline științifice legate de fenomenul administrativ<sup>20</sup>. Totodată, se poate spune că știința administrației, studiind fenomenul administrativ în complexitatea și amploarea sa, are caracter general prin raportare la o serie de științe particulare care au ca obiect (fiecare) unele aspecte ale acestui fenomen. Acest aspect generează o anumită autonomie a științei administrației prin raportare la științe particulare precum: științele juridice, sociologia, managementul. Modernizarea societății a ridicat și o serie de probleme pe care o societate tradițională nu și le-a pus. Probleme de arie extinsă, de la asigurarea securității individului și mediului, la răspunderea statului, a organismelor sale în privința organizării raționale a vieții sociale.

De altfel, caracterizând știința administrației ca o știință nouă, Jerzy Starosciak insistă pe ideea că știința administrației a apărut „ca o consecință a materializării nevoii de a se organiza în mod rațional viața socială”, nevoie asigurată în „aspirația de a asigura o cât

<sup>16</sup> Idem; a se vedea și Jaques Chevallier, op.cit.p.55

<sup>17</sup> Max Weber, *Economie et societe*, 1922, trad.Paris Plou, citate C.Manda după Jaques Chevallier, op.cit.p.56

<sup>18</sup> Corneliu Manda, op.cit.p.13, citat după J.Chevallier, op.cit.p.56

<sup>19</sup> Idem; este citat Georges Langrod, *La science administrative et sa place parmi les sciences voisines*, în *Traite de sciences administrative*, 1985, p.30-41.

<sup>20</sup> Vezi și Pierre Bondet, Lucien Mehl, op.cit; J. Chevallier, D. Loschae, *Science administrative*, Paris, 1978, p.61, C.Manola, op.cit.p.14.

mai mare eficiență a activității colective”<sup>21</sup>. La rândul său, Charles Debbasch, precizând că obiectul de studiu pentru știința administrației este **faptul administrativ**, nuanțează conținutul acesteia printr-o nuanțare a obiectului de studiu. El insistă pe trei domenii de investigație: a) ce este administrația, b) ce trebuie să fie administrația și c) ce va fi administrația. Cu alte cuvinte, Debbasch introduce triada: real – dezirabil - real virtual (posibil), pe o coordonată temporală ce presupune atât sincronia, dar mai ales diacronia obiectului construit.

Primul domeniu este unul al **cunoașterii realității** un studiu obiectiv prin care se dorește cunoașterea mecanismelor de funcționare a administrației publice, a structurilor sale, descoperirea și explicitarea problemelor ce apar, analiza genezei acestor probleme etc. Practic, un produs al cunoașterii discursive. Cel de-al doilea domeniu vizează rolul pe care știința administrației îl are asupra evoluției realității administrative, în sensul că știința formulează principiile unei **bune funcționări a administrației**. Practic, prin studiul realității factuale, a faptului administrativ, se pot obține soluții cu valoare de principiu care, aplicate, vor conduce către schimbările dorite. Este cert că ideea unei bune guvernări, apare aici ca idee a unei bune administrări.

Este știut că atât antropologia politică, cât și filosofia politică au vizat „atingerea” esenței politicului, dar și surprinderea diversității formelor care îl evidențiază. Însă, relațiile dintre cele două discipline „par totuși marcate de ambiguitate”<sup>22</sup>. Trebuie precizat că primii antropologi au denunțat etnocentrismul majorității teoriilor politice, R. Lowie văzând în ele o reflecție centrată, în special, pe stat și care recurge la o concepție unilaterală asupra guvernării societăților omenești. Drept consecință, filosofia politică se identifică cu o filosofie a statului, considerându-se insuficiente datele rezultate din analiza societăților așa-zis „primitive”. Consider că ilustrarea opiniei lui Georges Balandier este edificatoare și pentru înțelegerea problemei puse de noi în discuție. Astfel, Balandier opinează că antropologii moderni „opun caracterul științific al cercetării lor caracterului normativ al filosofilor politice, valabilitatea rezultatelor lor concluziilor nedeterminate ale teoreticienilor”<sup>23</sup>.

Considerațiile de mai sus pot fi realizate și în privința științei administrației, cu o completare. Anume, aceea care comportă aspectele legate de statutul științei administrative, unde, prin confruntare, s-au conturat două tendințe:

- a) Știința administrativă este normativă, prescriptivă;
- b) Știința administrativă este pozitivă.

Prima tendință subliniază că rolul științei administrative constă în surprinderea a ceea ce trebuie să se întâmple. Mai precis, detectarea unor norme pentru acțiunea administrativă, construirea unui „ideal” administrativ și promovarea unei atitudini reformiste. Adepții științei administrative pozitive susțin că ea trebuie să fie preocupată de prezentarea și explicarea unor realități factuale, concepție promovată în sistemele de gândire începând cu secolul al XIX-lea. Amintind și radicalismul weberian (principiul neutralității axiologice), trebuie remarcat aici că opinia lui Ch. Debbasch se circumscrie, printr-o atitudine echilibrată, principiului obiectivității imanente a științei. Obiectivitate fundamentată în asumția că ideile și concluziile cercetătorului nu sunt afectate de interese, orientări valorice și aspirații proprii știința administrației neavând statutul de prizonieră a politicii. Practic, un echilibru manifest între episteme și doxa pentru orice cercetător.

<sup>21</sup> Vezi C.Manda, op.cit, p.14 și urm; Jerzy Starosciak, *Elemente de știința administrației*, Ed. Politică, București, 1967, p.12.

<sup>22</sup> Georges Balandier, *Antropologie politică*, Editura Amarcord, Timișoara, p.17

<sup>23</sup> Idem: Vezi și Adrian Gorun, *Teorie politică, Concepte fundamentale și fenomene politice*, Presa Universitară Clujeană, 2002, p.98 și urm.

Studiul faptului administrativ conduce la decantarea unor reguli care să permită o creștere a eficacității administrației. Cel de-al treilea domeniu nuanțat de Ch. Debbasch pentru obiectul științei administrației vizează capacitatea ei predictivă. Acest domeniu „se constituie în jurul faptului că știința administrației preconizează legi ale evoluției sistemelor administrative, pe baza cunoașterii trecutului și a prezentului”<sup>24</sup>. Este de reținut că esența cercetării administrației publice o reprezintă faptul (fenomenul) administrativ.

Autori români reprezentativi, printre care Ioan Alexandru și Alexandru Negoită surprind unele trăsături caracteristice faptului administrativ. Astfel, faptul administrativ este: a) un fapt social; b) o activitate subordonată; c) situat între valoarea pe care trebuie să o îndeplinească și executarea materială a acestei valori; d) implică în mod necesar organizarea. Majoritatea autorilor ajung la o definiție a științei administrației care presupune următoarele elemente: este o știință interdisciplinară; are un obiect propriu de cercetare, respectiv administrația publică în complexitatea ei; are ca obiectiv major elaborarea principiilor și normelor generale necesare reformării funcționale și organice a administrației publice; are ca finalitate optimizarea procesului de conducere a vieții sociale și promovare a interesului public.

Vorbind despre conținutul științei administrației, C.Manda, Al.Negoită, Jerzy Starosciak, Mihai T. Oroveanu, George Laryod și alți autori de referință subliniază că ea este o „știință specializată” ce are „drept sursă de cunoaștere practica administrativă” și ca geneză nevoia „de a generaliza experiența acestei practici administrative”.

O serie de factori ce caracterizează orice acțiune administrativă sunt prezenți în conținutul științei administrației și asigură „conceptualizarea de ansamblu”. Acești factori sunt: a) factorul **ordonator** - prin definiție, administrația este organizată spre asigurarea ordinii; b) factorul **stabilizator** - continuitatea, perpetuarea unor structuri reprezintă elementele ce asigură o relativă stabilitate însă, avându-se în vedere reformarea continuă a acestora, se poate vorbi despre un echilibru dinamic al administrației publice; c) factorul **rațional** - vizează fundamentarea logică, rațională a cooperării umane; d) factorul **organizare** - elementul „organizațional” are rol esențial în acțiunea administrativă; e) factorul **finalitate** - administrația promovează interesul public, interes determinat de opțiunile puterii politice; f) factorul **centripet** - administrația, prin definiție, exercită un rol de integrare, acționând pentru unitatea sistemului. Acești factori ce compun conținutul științei administrației sunt cercetați și analizați de această știință, în scopul „găsirii celor mai bune soluții pentru organizarea și funcționarea administrației publice în condiții optime”.

**8. Nesitatea și actualitatea științei administrației.** Progresul social al unei țări este condiționat de un complex de factori interni, dar și internaționali. Istoria recentă dovedește că țările care au elaborat politici publice fundamentate, au inclus în strategiile lor nu doar elemente relevante privind volumul și diversitatea surselor, ci și o serie de indicatori calitativi, edificatori din perspectiva eficienței și eficacității acestor resurse. O organizare rațională a oricărui proces conduce la modernizarea sa. State precum Germania, Japonia, SUA, Marea Britanie, Austria sunt recunoscute în privința rigorilor administrative și culturii instituționale. La acestea se adaugă azi statele U.E., Africa de Sud, China ș.a., preocupate tot mai mult de organizarea și dezvoltarea capacităților administrative proprii. De altfel, nu se poate realiza o dezvoltare socio-economică, politică și culturală a unei țări făcându-se abstracție de administrație în general, de administrația publică în special. Este însă știut că „o perfecționare constantă a administrației publice nu se poate realiza numai

---

<sup>24</sup> C. Manda, op.cit, p.14-19



constatându-se unele probleme ale realității curente din administrația publică ci, în primul rând, pe baza unor cercetări științifice ale acesteia. Această cercetare științifică are în vedere cunoașterea aprofundată a administrației publice, iar pe baza cunoștințelor dobândite posibilitatea de a formula propuneri de organizare rațională și funcționare eficientă a administrației publice”. Mai mult, în modernitatea târzie administrația este, în statele cu sisteme democratice funcționale, orientată mai mult către cetățean, beneficiarul direct al serviciilor publice. Solicitățile, dezideratele, problemele curente tot mai diverse ale cetățenilor reclamă o permanentă fundamentare științifică a administrației publice. Aici trebuie căutată necesitatea și actualitatea științei administrative, ca știință socială ce cercetează atât structura, cât și activitatea autorităților administrației publice, a administrației publice ca sistem cu funcții proprii, o știință ce folosește și esențializează contribuția tuturor celorlalte științe sociale (de ramură) ce au ca obiect administrația publică. Pornind de la aceste considerații, C. Manda elaborează o definiție a științei administrației, ca știință care cercetează activitatea și structura autorităților administrative în vederea perfecționării lor continue în funcție de valorile politice și cerințele economico-sociale, în scopul realizării eficiente a sarcinilor sale și intereselor generale ale cetățenilor.

Cea mai importantă problemă ce se ridică în legătură cu specificul și autonomia științei administrației este aceea a delimitării ei de știința dreptului administrativ. Deși această problemă a suscitat unele discuții încă din secolul al XIX-lea (controversele manifestându-se chiar și azi), trebuie spus că în prezent cei mai mulți autori recunosc autonomia, denumirea și importanța științei administrației<sup>25</sup>. În același timp, comunitatea academică din România manifestă încă rețineri în privința decretării științei administrației publice drept o știință ce aparține domeniului socio-politic în detrimentul exprimării pe mai departe a unor puncte de vedere conform cărora știința administrației aparține științelor juridice.

Luând în calcul opiniile epistemice internaționale, dar și caracteristicile științei administrației, consider că aceasta este o știință autonomă, cu obiect de studiu bine definit, care operează cu un aparat conceptual relativ propriu și utilizează metode specifice de cercetare. Această opinie este formulată de Ioan Alexandru, Al. Negoită și, după cum s-a văzut mai sus, de Jaques Chevallier, D. Loschak. Astfel, obiectul de cercetare bine determinat este administrația publică<sup>26</sup> în întreaga sa complexitate<sup>27</sup>. Mai complet, administrația publică drept „fenomen social, politic, juridic ce urmărește ca, prin cunoștințele pe care le dobândește și le sistematizează, să formuleze principii și legități pe baza cărora se poate realiza raționalizarea administrației publice, atât în ceea ce privește organizarea cât și funcționarea acesteia”<sup>28</sup>.

Al doilea aspect care trebuie avut în vedere aici este cel surprins de Antonie Iorgovan care, corelat modalităților de manifestare a autonomiei științei administrației semnalează necesitatea întrunirii de către aceasta a „elementelor noțiunilor generale de știință”, a „încadrării” acesteia în ramurile universale acceptate ale științei, „încadrare ce presupune stabilirea raporturilor dintre știința (științele) respectivă și științele vecine”<sup>29</sup>. Prin urmare, trebuie avut în vedere, pe de o parte încadrarea științei administrației în una din categoriile acceptate (științe despre natură, științe sociale, științe despre gândire) și, pe de altă parte, trebuie surprinse interferențele cu științele din aceeași categorie, dar și

<sup>25</sup> Avem în vedere opinii exprimate de A. Iorgovan, Mihai T. Oroveanu, C. Manda, Jaques Chevallier ș.a.

<sup>26</sup> Vezi J. Chevallier, D. Loschak, op.cit.vol.I, p.62

<sup>27</sup> C. Manda, op.cit.p.18

<sup>28</sup> Al. Negoită, op.cit. p.16

<sup>29</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ediția a III-a, Ed.All Beck, 2001, p.230

elementele ce-i dau identitate. Acest punct de vedere conduce implicit la plasarea științei administrației în perimetrul științelor de sinteză ea, făcând parte, din ramura științelor sociale<sup>30</sup>. Corelat statutului de știință de sinteză pe care-l are administrația publică, trebuie precizat și caracterul său interdisciplinar, aria sa de cercetare interferându-se cu sociologia, științele juridice, științele economice, managementul, istoria, științele politice ș.a. Această aserțiune conduce spre concluzia că aspectele ce-i dau identitate științei administrației îi asigură implicit o autonomie chiar din perspectiva domeniului de investigat și metodelor utilizate. Insistând pe autonomia științei administrației, Georges Langrod vorbește de necesitatea constituirii ei, necesitate izvorâtă din viziunea multilaterală introdusă în studiul fenomenului administrativ, abordare ce nu aparține unei alte științe.

Este vorba de faptul că, deși se interferează cu alte științe precum sociologia, științele juridice, politologia ș.a., niciuna dintre acestea nu cercetează „în profunzime domeniul acțiunii administrative”, niciuna nu poate singură să analizeze și să interpreteze, în totalitate faptul administrativ<sup>31</sup>.

Insistând pe utilizarea termenului consacrat în literatura de specialitate – acela de știința administrației -, C.Manda trece în revistă și pluralul utilizat îndeosebi în literatura franceză – sciences administratives -, plural prin care se evidențiază existența unor studii specializate, a „unui ansamblu de discipline strănse în jurul unui obiect comun – studiul administrației”<sup>32</sup>. Considerăm că utilizarea pluralului nu presupune existența mai multor științe ale administrației, ci, pe de o parte, caracterul multidisciplinar al fenomenului studiat (caracterul de sinteză al științei respective), iar pe de altă parte, investigarea – din unghiuri și cu metode diferite – fenomenului administrației de către mai multe științe. Fiecare cu domeniul său (parte din fenomenul administrativ), dar niciuna ca știință de sinteză. Tocmai aici stă elementul de specificitate (identitate) al științei administrației, termen consacrat și în literatura anglo-saxonă – cel de Public Administration.

#### **9. Raportul dintre știința administrației și știința dreptului administrativ.**

Demonstrând autonomia științei administrației, nu ne putem rezuma la abordarea ei fără a surprinde raporturile cu alte științe. Iar cel mai dificil de identificat este raportul acestei științe cu știința dreptului administrativ din următoarele motive: existența unor interferențe între domeniile de cercetare ale celor două științe; abuzul de normativitate utilizat în funcționarea fenomenului administrativ în regimul totalitar comunist și regimurile anterioare; maximizarea sferei etatice a administrației publice (chiar identificarea administrației publice cu administrația de stat); considerarea domeniului administrației publice ca domeniu exclusiv de studiu pentru științele juridice; includerea administrației publice ca specializare juridică în structura facultăților de drept etc.

Aceste motive, la care se pot adăuga și altele, au condus fie la considerarea științei administrației drept o „ancilla” a științelor juridice, fie la „topirea” ei în dreptul administrativ. Iar consecințele au fost printre cele mai nefaste, atât la nivelul organizării și funcționării sistemului administrației publice, cât și la nivelul competențelor profesionale ale resurselor umane utilizate în administrația publică.

Analiza raportului dintre știința administrației și știința dreptului administrativ realizată de C. Manda, poate fi sintetizată sub următoarele aspecte: știința administrației „cercetează dreptul aplicabil administrației publice, sub aspectul cum este elaborat acest drept, ce

<sup>30</sup> A se vedea și Lucien Mehl, *Cybernatique et Administration*, în „Le revue administrative”, nr.58, 1957, p.416

<sup>31</sup> C.Manda, op.cit. p. 19

<sup>32</sup> Este citat Georges Langrod, op.cit.p.150

particularități prezintă acesta, precum și ce modalități sunt necesare pentru aplicarea și respectarea sa<sup>33</sup>; astfel spus, știința administrației nu se substituie vreunei discipline juridice (deci, nici dreptului administrativ), atunci când „cercetează toate normele juridice aplicabile administrației publice, cu privire specială la particularitățile pe care le prezintă aceste norme de drept și cu privire la conținutul reglementărilor pe care le conțin”.

Dacă știința administrației cercetează aspectele juridice dintr-o perspectivă generală, interdisciplinară (social-politică, sociologică, economică, psihologică, tehnică etc.), „care, după caz, determină, însoțesc ori derivă din aspectul juridic, dar conturând alături de acesta, esența fenomenului administrativ”<sup>34</sup>. Iar surprinderea esenței raportului este semnificativă: știința administrației „pregătește terenul” pentru cercetarea juridică, după cum, la rândul ei, cercetarea juridică a administrației publice contribuie la dezvoltarea și clarificarea studiilor de știința administrației”.

Știința administrației și știința dreptului administrativ „coexistă rațional”<sup>35</sup>, sunt interdependente, între ele producându-se permanent „o inversare de roluri, ele completându-se reciproc dar păstrându-și fiecare propria sa fizionomie și autonomie: știința dreptului administrativ, de ramură a științei juridice iar știința administrației, de știință socială de sinteză ce nu are, ca esență, caracter juridic”<sup>36</sup>.

Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public. Analiza puterii politice, a sferei și a modalităților sale de manifestare, a raporturilor dintre exercitarea puterii instituționalizate și libertatea de acțiune a individului sunt doar câteva din preocupările fondatorilor gândirii politice și juridice moderne. Apoi, problemele legate de caracterul public și privat al scopurilor individului au intrat în sfera de preocupare a gânditorilor încă din antichitate, evidențiate îndeosebi prin „Republica” lui Platon și „Politica”, lui Aristotel. Aceste lucrări pledează, implicit sau explicit, pentru o formă de guvernământ care să evite ceea ce mult mai târziu Al. de Tocqueville și J.S.Mill numeau „tirania majorității”. Asemenea idei au fost prezumate de Pericle și alți reprezentanți ai Marii Generații (exemplu Polybius sau fondatorii dreptului privat roman). Ideea pronunțată de Aristotel cu privire la guvernământul mixt (politeia), prin care dorea să evite posibilitatea concentrării puterii de către o singură persoană, dezvoltată apoi de Polybius în analiza specificului guvernământului din republica romană, revine în analizele lui J.Locke (care distinge între puterea legislativă, puterea executivă și puterea federativă) și este consacrată de către Ch. Louis de Montesquieu în „Despre spiritul legilor”. Astfel, abandonând limbajul dreptului natural, prin care Hobbes și Locke căutau argumente pentru demonstrarea legitimității puterii politice, Montesquieu pornește de la putere către libertatea individuală, căutând mecanismele de limitare a acesteia spre a se asigura posibilitatea de manifestare a libertății. Soluția pentru evitarea abuzului de putere o reprezintă, la Montesquieu, limitarea puterii prin putere, el consacrand astfel, principiul separării puterii în stat, principiu conform căruia cele trei puteri –legislativă, executivă și judecătorească – deținute de organe speciale ale statului – se contraponderează și controlează reciproc. Aici trebuie făcută și o remarcă privința criticii făcute de J.J.Rousseau principiului separării puterilor. O critică în baza căreia diviziunii puterilor îi opune unicitatea acesteia, unicitate întemeiată cu suveranitatea emanată de la popor. Menționez că acest punct de vedere nu schimbă fondul problemei întrucât principiul separării puterilor nu vizează existența a trei puteri absolut autonome, ci exercitare a unor atribute ale puterii suverane de către organisme speciale ale statului ,

---

<sup>33</sup> Alexandru Negoită, op.cit.p. 31

<sup>34</sup> Antonie Iorgovan, op.cit., p.23

<sup>35</sup> Georges Langrod, op.cit., p.109

<sup>36</sup> A. Iorgovan, op. cit. p. 238

organisme care-și controlează reciproc activitatea și care se contrapondează în exercitarea puterii<sup>37</sup>.

Un aspect esențial ce trebuie clarificat în legătură cu problema pusă în discuție este și cel referitor la noțiunea de putere executivă. Există opinii în baza cărora se identifică fiecare putere a statului cu o funcție statală (Ioan Vida, Ioan Alexandru, C.S. Rarincescu). Astfel, vorbind despre activitatea statului, sub aspectul juridic, autorii de mai sus consideră că suveranitatea se înfăptuiește prin trei funcții: funcția legislativă, funcția executivă sau administrativă și funcția jurisdicțională. Opinia este împărtășită și de Tudor Drăganu, care, în *Drept constituțional și instituții politice* (vol.I, 1993, p.100), vorbește despre funcția legislativă ce se deosebește de celelalte funcții ale statului întrucât are un caracter original, în sensul că legile sunt expresia voinței organului reprezentativ constituit pe plan național și beneficiază de o forță juridică superioară celorlalte norme juridice. Forța juridică superioară decurge din faptul că funcția legislativă este consecința manifestării suveranității poporului. Din această perspectivă funcția executivă și cea jurisdicțională apar ca având o autoritate derivată, în sensul că actele administrative și cele jurisdicționale trebuie să fie întotdeauna conforme cu prevederile legii.

În privința funcției executive sunt necesare unele clarificări. Continuând demersul lui T.Drăganu, iterăm ideea că funcția executivă sau administrativă „are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor, asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice, instituite în acest scop, precum și emiterea de acte normative și individuale sau efectuarea de operații materiale, prin care, pe baza legii, se intervine în viață. Rezultă că funcția executivă are un caracter complex, exprimându-se în: activități de organizare a aplicării legii; elaborarea actelor juridice normative conforme cu legea; asigurarea funcționării serviciilor publice; puterea discreționară a autorităților publice de a alege, în anumite limite, între mai multe soluții (evaluarea oportunității).

Mai mulți autori, printre care I. Iovănaș, R. Petrescu (opinie la care ne raliem) disting între: a) administrația activă, realizată în cadrul structurilor ierarhice și care conferă dreptul de a realiza acte de gestiune, fapte materiale și acte juridice unilaterale cu putere executorie; b) administrația corelativă realizată pe bază de avize, acordate de autorități sau structuri administrative neierarhizate (cu atribuții consultative); și c) administrația jurisdicțională, exercitată de structuri ce fac parte din puterea executivă, având ca obiect rezolvarea unor litigii juridice, prin hotărâri ce au statutul puterii de lucru judecat. Insistând totuși asupra formulărilor lui T. Drăganu, sunt necesare unele nuanțări, spre a distinge între guvernare și administrare (guvern și administrație). Am în vedere opinia tot mai mult conturată azi în literatura de specialitate care întărește această distincție, opinie dezvoltată îndeosebi de Jaques Cadart și Jean Rivero. Astfel, primul susține că în conținutul funcției executive se regăsesc atribuții care constituie obiectul activității unor autorități publice distincte.

J.Cadart identifică la acest nivel: definirea politicii generale a statului; elaborarea proiectelor de legi necesare înfăptuirii politicii generale; adoptarea actelor normative și individuale necesare aplicării legilor; luarea deciziilor necesare funcționării serviciilor publice; aplicarea unor măsuri de executare materială, în materie de ordine publică, dispunerea teritorială a forțelor armate și politiei; conducerea relațiilor internaționale. Aceste atribuții, afirmă el, se exercită de către diverse organe ce constituie fie un executiv monocratic, fie un executiv colegial, fie o combinație între acestea<sup>38</sup>. La rândul său, Jean Rivero semnaleză diferențieri între guvern și administrație. În varianta lui, a guvernare

<sup>37</sup> Adrian Gorun, *Libertatea – concept și realitate*, Cluj-Napoca, Argonaut, 2002.

<sup>38</sup> J.Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Economica, Paris, vol.I, 1990, p.342

semnifică a lua decizii strategice, care angajează viitorul național, iar a administra presupune a rezolva sarcini cotidiene, a gestiona pe termen scurt treburile publice. Prin urmare, din punct de vedere structural, executivul se subsumează autorităților publice care exercită funcția executivă și nu se confundă cu administrația publică. Aceste considerații, sunt necesar a fi luate în calcul pentru redefinirea conceptului de administrație publică, a raporturilor dintre știința administrației publice și dreptul administrativ.