

## Abrevieri

|        |                                                               |
|--------|---------------------------------------------------------------|
| ANFP   | - Agenția Națională a Funcționarilor Publici                  |
| CEDO   | - Curtea Europeană a Drepturilor Omului                       |
| DLRC   | - Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității |
| FEADR  | - Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală            |
| H.G.   | - Hotărâre de Guvern                                          |
| GAL    | - Grup de Acțiune Locală                                      |
| NATO   | - Organizația Tratatului Atlanticului de Nord                 |
| O.G.   | - Ordonanță de Guvern                                         |
| OECD   | - Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică            |
| ONU    | - Organizația Națiunilor Unite                                |
| O.U.G. | - Ordonanța de urgență a Guvernului                           |
| RTSA   | - Revista Transilvană de Științe Administrative               |
| SCAP   | - Strategia pentru consolidarea administrației publice        |
| SDFP   | - Strategia privind dezvoltarea funcției publice              |
| TFUE   | - Tratatul pentru Funcționarea Uniunii Europene               |
| UE     | - Uniunea Europeană                                           |



# Capitolul I

## Introducere în știința administrației

---

### I.1. Relația administrație-administrație publică-știința administrației

Termenul de administrație<sup>1</sup> provine din limba latină, „*administer*” traducându-se prin: agent, ajutor, servitor, sau, într-un alt sens, instrument. Verbul „*administro*” înseamnă a da o mână de ajutor, a conduce sau a dirija. În dicționarul limbii române verbul „a administra” înseamnă: a cârmui, a conduce, iar termenul de „administrație” – totalitatea autorităților administrative existente într-un stat, secție sau serviciu, care se ocupă de problemele administrative ale unei instituții sau agent economic.

Pornind de la această etimologie, doctrina de drept administrativ subliniază că administrația ne apare ca fiind o acțiune ordonată, care constă într-o combinație de mijloace, pentru înfăptuirea în regim de putere publică, a unor valori ordonate de structuri exterioare și superioare<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Alexandru, I., *Criza administrației*, Editura All Beck, București, 2001, p. 16.

<sup>2</sup> Vedinaș, V., *Tratat de drept administrativ*, vol. 1, Editura Universul Juridic, București, 2018, p. 26.

Realitățile socio-economice demonstrează necesitatea analizei conceptului de administrație dintr-o perspectivă mult mai largă, respectiv ca *reprezentând un vechi fapt social, fapt rezultat din apariția unui aparat specializat de încadrare a activităților sociale*.<sup>3</sup>

Acest fapt social este extras dintr-un ansamblu de reprezentări care îi conferă o anumită semnificație și, în consecință, vom asista, mai întâi, la receptarea unor concepte cum sunt cele de „poliție”, de „administrație”, de „birocratie” și apoi la o teoretizare progresivă a fenomenului administrativ. Ca atare, putem spune că ne aflăm în fața conceptului de administrație din momentul în care se denumește și se desemnează fenomenul administrativ, distingându-l de alte fapte sociale.

Rezultă că știința administrației, ca orice știință socială, nu se poate constitui decât ca *o parte dintr-un ansamblu de probleme specifice puse de realitatea socială*, adică în funcție de o problematică care să permită *reconstrucția teoretică a obiectului*.<sup>4</sup> În cazul nostru, acesta se constituie atunci când **administrația devine obiect al științei**, iar autonomia acestei științe a administrației se stabilește în raport cu alte științe sociale care studiază fenomenul administrativ<sup>5</sup>.

O asemenea abordare o regăsim în doctrina europeană, în principal în cea franceză, unde în a doua jumătate a secolului XX s-a introdus o „*noțiune cheie*”, aceea de **fapt administrativ** precizându-se că *știința administrației are drept obiect faptul administrativ*.<sup>6</sup> Prima

---

<sup>3</sup> A se vedea, Manda, C., Manda, C., *Știința administrației, Curs Universitar*, ediția a III-a, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 17.

<sup>4</sup> Chevallier, J., *Science administrative*, Themis P.U.F., 2<sup>e</sup> ed. refondue, Paris, 1994, p. 56.

<sup>5</sup> Manda, C., Manda, C., *Știința administrației, op.cit.*, p. 17.

<sup>6</sup> Bandet, P., Mehl, L., *Traite de sciences administratives*, Mouton & Co., Paris, La Haye, 1966, p. 92-108.

lucrare reprezentativă apare însă în Franța în prima jumătate a secolului al XIX-lea, știința administrației (sau științele administrative) fiind tratată încă de la primele abordări diferențiat, distingându-se mai multe concepții cu privire la această noțiune și sub aspectul calificării ei ca instituție de cercetare a problematicii administrației publice.

Remarcăm totodată că, în învățământul universitar german întâlnim încă din secolul al XVII-lea discipline privind științele camerale sau cameraliste. Reprezentantul cel mai de seamă a fost Lorenz von Stein, autorul uneia din primele lucrări în acest domeniu, *Teoria administrației*<sup>7</sup>.

Astfel, știința administrației a fost calificată fie ca știință politică sau ca ramură a științei politice, fie, în alte opinii, ca știință socială și economică și chiar ca economie politică aplicată.

Analizând modurile de abordare a acestei științe, autori de prestigiu în domeniu<sup>8</sup> susțin că știința administrației are ca obiect studierea administrației publice în ansamblul său, cu toate implicațiile, relațiile și corelațiile acesteia cu celelalte elemente ale sistemului social, în vederea eficientizării ei, având un ***caracter interdisciplinar***: juridic, social-politic, tehnic și organizatoric. Particularitățile, specificitatea acestei activități, rezultă din particularitățile faptelor sociale care se produc cu prilejul realizării ei.

Prin natura ei, administrația publică este legată în cea mai mare parte de puterea executivă, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere<sup>9</sup>. Astfel, și alte autorități

---

<sup>7</sup> Pentru detalii, a se vedea, Alexandru, I. (coordonator), Cărașan, M., Bucur, S., *Drept administrativ*, ediția a III-a revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 59 și următoarele.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 63.

<sup>9</sup> Apostol Tofan, D., *Drept administrativ*, Ediția 4, vol. I, Editura C.H. Beck, București, 2018, p. 20.

publice în afara celor cuprinse în sfera puterii executive pot desfășura o activitate de natură administrativă, în subsidiar activității lor principale. Mai mult decât atât, și persoane juridice de drept privat pot fi autorizate să presteze servicii publice fundamentale precum învățământ, cultură, sănătate, sens în care doctrina face trimitere la instituțiile de utilitate publică<sup>10</sup>.

Această argumentație are ca fundament considerentul că administrația publică reprezintă un fenomen complex a cărui cunoaștere necesită o abordare multilaterală, știința administrației folosind critic datele și cunoștințele pe care le pun la dispoziție alte discipline științifice legate de fenomenul administrativ, cercetând fenomenul administrativ în întreaga sa complexitate. Concret, complexitatea fenomenului administrativ a făcut ca din sec. al XVIII-lea și în special al XIX-lea să apară din ce în ce mai necesară structurarea unei științe cu obiect și metode proprii în măsură să aprofundeze acest subiect<sup>11</sup>.

Or, este evident că nici una din disciplinele științifice cu care se interferează știința administrației nu cercetează fenomenul administrativ *în toată complexitatea sa* și nici nu-și propune acest lucru, fiecare cercetând numai unele aspecte ale acestui fenomen. Tocmai acest fapt indică, cu certitudine, *autonomia științei administrației* față de unele științe cu care se interferează, cum sunt, de pildă: științele juridice, sociologia sau managementul.

Astfel, în doctrină s-a subliniat că „dincolo de reglementarea raporturilor dintre autoritățile administrației publice și persoanele fizice sau juridice”, „dincolo de aspectul normativ”, există realități

---

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Nedelcu, I., *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 150.