

**Lector univ. dr.
Cezar Corneliu MANDA**

ELEMENTE DE ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI

**Lector univ. dr.
Cezar Corneliu MANDA**

ELEMENTE DE ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI

**Universul Juridic
București
-2012-**

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2012, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris
al S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
MANDA, CEZAR CORNELIU**

Elemente de știință administrației / Cezar Corneliu
Manda. - București : Universul Juridic, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-892-6

35(498)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL
DISTRIBUȚIE:** tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**
fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

În memoria tatălui meu, prof. univ. dr. Corneliu Manda,

*Pentru continuarea
unui drum început împreună.*

CUVÂNT ÎNAINTE

În actualul context socio-politic și economic al României, determinat, cu precădere, din perspectivă *externă*, de apartenența țării noastre la marea familie a statelor Uniunii Europene, este mai mult decât evident că sarcinile și misiunile ce revin administrației publice naționale, dobândesc, treptat, un grad sporit de complexitate, concomitent multiplicării lor, pe măsura **dezvoltării și integrării societății în spațiul european**.

Mai mult, în dimensiunea *internă*, continuarea procesului de reformă a administrației publice, ce se derulează sub imperativul **modernizării și conectării administrației românești la valorile europene**, din perspectiva îndeplinirii cu celeritate a comandamentelor statale și, respectiv, de satisfacere a intereselor generale ale societății, prin asigurarea unei „serviri” prompte și în bune condiții a cetățeanului, conform orizontului său real de așteptare, reclamă imperios **recurgerea la mijloacele științifice, moderne, specifice acțiunii administrative**.

Și aceasta, pentru că numai prin intermediul științei, al mijloacelor și tehniciilor acesteia, doar pe baza cunoașterii profunde și multilaterale a fenomenelor specifice administrației publice, prin utilizarea soluțiilor bazate pe *rationalizarea și de eficientizarea activității administrative*, se poate conferi satisfacție deplină publicului, permitând mărirea performanței și obținerea rezultatelor scontate din partea actorilor administrativi, în acord cu noile *exigențe europene*.

Însăși filosofia funcționării **administrației europene** ca mecanism ce leagă structurile administrative proprii ale instituțiilor comunitare de cele ale statelor membre ale Uniunii Europene, dincolo de conservarea specificităților acestora din urmă, unanim respectate, are drept fundament ideea de **eficacitate și eficiență administrativă** în aplicarea dreptului european, concepte materializate prin urmărirea și realizarea cu celeritate a comandamentelor europene, folosind un *minim de resurse și obținând un maximum de rezultate*, sporind astfel, randamentul administrației publice, pe măsura diminuării costurilor sale.

Unui asemenea imperativ, un autentic *leit-motiv* al organizării și funcționării administrațiilor naționale integrate spațiului european, corelat organic cu nevoia de *rationalizare, simplificare și adaptabilitate* a structurilor administrative, nu-i poate răspunde decât **știința administrației**, ale cărei *principii, legități și concluzii* riguros formulate, susțin „cotidian” și concret, munca **administratorului**.

De altfel, acesta și principalul beneficiar al suportului tehnic oferit de știința administrației, *omului de administrație* - singurul în măsură să facă din activitatea de administrare a treburilor publice, atât o *artă*, cât și o *știință*, și la a cărui formare contribuie în mod decisiv și nemijlocit, însăși această disciplină, pe coordonatele misiunii sale esențiale de **satisfacere a interesului general, public**.

În acest context, prezenta lucrare propune tocmai studierea noțiunilor și conceptelor fundamentale ale științei administrației, ce gravitează în jurul „*faptului administrativ*”, fenomen ce constituie, în esență, obiectul preponderent al acestei discipline, relativ nouă printre științele sociale, dar cu rădăcini adânci în istoria științei.

Lucrarea este structurată în **12 capitole** care tratează principalele probleme ale științei administrației, ca **știință autonomă și interdisciplinară**: *obiectul, conținutul, metodele, principiile, dar și raporturile sale cu celelalte științe* cu care se interferează. De asemenea, ea prezintă o succintă *evoluție a științei administrației*, de la începuturile sale, continuând cu dezvoltarea sa din unele țări cu tradiție, abordând totodată și curentele moderne, apărute în decursul acestei evoluții.

Studiul facilitează o cunoaștere aprofundată a **mediului** în care administrația publică există ca *fenomen organizațional*, a *structurilor* sale, într-o analiză diacronică a *avantajelor și dezavantajelor* presupuse de organizarea acestora pe baza **centralizării**, respectiv a **descentralizării administrative**, ca și a *resurselor umane, materiale și financiare* de care ea dispune. De asemenea, sunt analizate noțiunile de *document și documentare administrativă, elementele deciziei administrative, fazele elaborării și eficiența* acesteia, precum și *controlul administrației publice*, sub aspectul condițiilor ce-i potențează sau maximizează finalitatea.

Lucrarea și-a propus, în același timp, să înlătărească o mai bună înțelegere a *noțiunii de reformă și a tipurilor acesteia*, concomitent cu particularizarea **reformei din administrația publică românească**, prezentată ca o consecință firească a schimbărilor produse în societatea noastră, avansându-se sub forma unor *idei ce privesc viitorul administrației, unele soluții ce se înscriu pe coordonatele modernizării și europenizării administrației publice din România*.

Prezentul demers reprezintă în fapt, fără a avea pretenția exhaustivității sale, o cercetare actuală a principalelor aspecte, în esență a pilonilor științei activității de *administrare eficientă a treburilor publice*, racordată pe deplin realităților social-politice de la nivel național. El constituie, totodată, un studiu extrem de **necesar** și, îndeosebi, **util**, atât **studentilor de la Facultățile de Administrație Publică** și respectiv, celor de la **Facultățile de Drept**, în calitatea lor de viitori funcționari publici, cât și **practicienilor** din cadrul *administrației publice* din România, deopotrivă, funcționarilor publici și specialiștilor săi de la nivel *central, teritorial și local*, în contextul formării și perfecționării lor continue, din perspectiva asigurării unei celerice, calitative și eficace serviri a intereselor cetățeanului, *patronul și însăși rațiunea de a fi a unei autentice și moderne administrații publice*.

Autorul

Iunie 2012

CAPITOLUL I

FUNDAMENTELE ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

1. NECESITATEA APARIȚIEI ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Apariția științei administrației este strâns legată de dezvoltarea amplă a activității administrative în societatea contemporană, la nivel public și privat.

Administrația¹, respectiv ansamblul organele administrative pe care le implică, a devenit elementul caracteristic al societății moderne și noțiunea-cheie a științei administrației, în contextul în care dezvoltarea social-economică și politică a oricărei țări este fundamentată, printre alte elemente principale ale vieții sociale, pe **administrație**, și, în mod deosebit pe **administrația publică**.

În mod practic, concret, buna organizare și funcționare a sistemului administrativ, după cum și perfecționarea sa permanentă, sunt condiții implicate, totodată obligatorii ce se atașează **procesului de gestionare a afacerilor publice**, în corespondență cu *dinamica, numărul și diversitatea* tot mai mare a acestora, coordonate ce pot conduce, în mod evident, la ridicarea calitativă a activității administrației publice – ca una din premisele progresului social.

Explicația acestui fenomen administrativ, pus în lumină de intensificarea și creșterea razei acțiunii administrației publice, prin implicarea în varii domenii de activitate, o constituie, desigur, împreună cu alți doi factori, cei *economiici și politici, amploarea și complexitatea nevoilor sociale* din această perioadă², în cadrul procesului lor de realizare în mod organizat, rațional și eficient, ca resursă principală și permanentă a progresului social.

Problemele de administrație au suscitat un interes crescând din punct de vedere practic și teoretic, mai ales, o dată cu nașterea statelor moderne în Europa și cu aclimatizarea sa specifică în SUA și, mai recent, prin implantarea lor în multe alte țări în dezvoltare.

Se poate spune că asistăm la o veritabilă mondializare a științei administrației, atât ca întindere, cât și ca influență³.

Se vorbește, în acest context, de o „eră administrațivă” și, alături de o revoluție științifică și tehnică, chiar de o „revoluție administrațivă” care diferențiază, astfel, societățile moderne de societățile tradiționale⁴.

¹ Cu privire la noțiunea de administrație, etimologia și acceptările sale, a se vedea, pe larg, în: P. Bandet, L. Mehl, *Le fait administratif: nature, origine et développement* în „*Traité de science administrative*”, Mouton & Co., Paris, La Haye, 1966, p. 81 și urm.; I. Alexandru, *Administrația publică, Teorii, Realități, Perspective*, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 102, C. Manda, *Drept administrativ, tratat elementar*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2002, pp. 33 și urm.

² T. Herseni, *Sociologie*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982, pp. 536 și urm.

³ J. Chevallier, *Science administrative*, Thémis P.U.F., 2^e éd. refondue, Paris 1994, pp. 53 și urm.

⁴ P. Bandet, L. Mehl, *op. cit.*, p. 80.

Ca atare, **administrația** și, în mod special, **administrația publică**, trebuie să răspundă unor asemenea exigențe majore prin organizarea științifică și perfecționarea continuă a activității și structurii sale și prin folosirea tuturor resurselor alocate în mod eficient pentru a putea obține rezultate maxime cu eforturi minime¹.

După cum bine se cunoaște, o perfecționare constantă a administrației publice nu se poate realiza numai **constatăndu-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 propunerile de **organizare rațională și funcționare eficientă** a administrației publice.

Numai fundamentată științific administrația publică va putea să facă față **solicitărilor multiple și complexe ale societății contemporane** și, în acest context, a principalului său component și beneficiar, **cetățeanul**.

Este binecunoscut că unele activități ale administrației publice sunt cercetate de diferite științe sociale, sub variate unghiuri de abordare, însă aceste științe sociale nu-și propun și prin urmare, nu examinează activitatea administrației publice – a statului și a colectivităților locale – în integralitatea sa, ci doar **secvențial**, în raport de particularitățile științei respective.

De aceea, s-a impus cu necesitate fundamentarea unei noi discipline științifice, anume **știința administrației**, ca știință socială care cercetează atât **structura** cât și **activitatea autorităților administrației publice**, adică a administrației publice în **ansamblul său**, folosind, în acest sens, **contribuția tuturor științelor sociale** care au ca obiect de cercetare, direct sau indirect, administrația publică.

Intr-adevăr, **pentru îndeplinirea sarcinilor sale**, autoritățile administrației publice realizează, pe de o parte, acte juridice, care nu înseamnă numai acte administrative, ci și de drept civil, de dreptul muncii etc. și folosesc, alături de acestea, și **alte activități și mijloace nejuridice sau informații din diferite alte științe privind conducerea, indispensabile desfășurării activității sale și satisfacerii multiplelor nevoi și trebuințe ale cetățenilor**.

Pe de altă parte, își organizează în mod rațional munca pentru **a asigura activității administrative eficiență** necesară înlăturării tendințelor de formalism și birocratism².

Constatăm, astfel, că „**fenomenologia administrativă** depășește cadrul unor **reglementări juridice** în general și **al dreptului administrativ**, în special”³. De aceea, în opinia unor autori români „**a încerca să includem și să tratăm** în cadrul dreptului administrativ probleme a căror **soluționare** reclamă cercetări de natură politică, socială sau economică etc., înseamnă să ne limităm la **aspectul formal-juridic** și, mai ales, să nu sesizăm **înțelesul real al administrației publice**, condițiile de eficiență⁴ pe care aceasta trebuie să le îndeplinească ca autoritate publică.

Apoi, trebuie să mai observăm că „**dincolo de reglementarea raporturilor** dintre autoritățile administrației publice și persoanele fizice sau juridice”, „**dincolo de aspectul**

¹ M.T. Oroveanu, *Introducere în știința administrației*, București, 1994, p. 5.

² A se vedea I. Vântu, M. Anghene, M. Străoanu, *Organele administrației de stat în R.S.R.*, Ed. Academiei R.S.R., București, 1971, pp. 29 și urm.

³ *Idem*.

⁴ *Idem*.

normativ”, există realități care fac ca însăși sfera noțiunii de administrație „să fie cuprinsă într-un cadru mai larg, acela al științei administrației”¹.

Știința administrației, în opinia celor mai mulți autori, cercetează fenomenul administrativ în întreaga sa complexitate². Ea este o știință nejuridică, de sinteză, autonomă, cu obiect, principii și metode specifice de cercetare, recunoscută la nivel științific internațional³.

Cu privire la obiectul științei administrației, ca și a naturii sale, opiniile exprimate și direcțiile de cercetare sunt deosebit de variate, ele pornesc de la exacerbarea rolului acesteia, a aprecierii sale drept filosofie a administrației și merg până la negarea totală a existenței științei administrației⁴.

Apoi, a existat, încă de la începuturile dreptului administrativ⁵, concepția potrivit căreia știința administrației „se apropie și chiar se integrează, fără a-și pierde specificul, într-o sferă mai largă a fenomenologiei administrative”⁶. În acest sens, Joseph Marie de Gerando⁷ arăta că „toate dispozițiile din legi sau regulamente referitoare la administrație, aparțin unui cod administrativ... codul trebuie să cuprindă numai pe acelea care au drept obiect aspectele pur tehnice ale diferitelor sarcini publice”. De asemenea, Macarel, Vivien și, mai ales, Laférière, subliniau, la rândul lor, necesitatea de a se face o deosebire mai clară între „știința administrației” și „dreptul administrativ”⁸.

Au existat, însă, și autori care susțineau că **o separare între dreptul administrativ și știința administrației nu ar fi posibilă** deoarece **nu erau precizate elementele necesare (obiect, metodă, aplicații proprii)** care să **justifice existența unei științe administrative distințe de dreptul administrativ**⁹.

¹ Ibidem.

² A se vedea, în acest sens, P. Bandet, L. Mehl, *op. cit.*, pp. 21 și urm.; A. Negoită, *Ştiința administrației*, Universitatea din București, Facultatea de Drept, București, 1972, pp. 7 și urm.; M.T. Oroveanu, *Cu privire la obiectul științei administrației*, în „Studii și cercetări juridice”, 1971, nr. 2, p. 276; A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Curs universitar, Ed. All Beck, București, 2001, p. 237 și p. 241, I. Alexandru, *op. cit.*, p. 102.

³ A. Iorgovan, *op. cit.*, pp. 168-195, p. 196, nota 1 de subsol, p. 230 și p. 236; P. Negulescu, *Curs de politică administrativă*, București, 1938, fascicola I, p. 30 și urm., pp. 37-40; A. Negoită, *op. cit.*, p. 14; J. Chevallier, *op. cit.*, p. 31 și urm., p. 69; C. Debbasch, *Science administrative, Administration publique*, 5^e éd., Dalloz, Paris, 1989, p. 8 și urm., pp. 29-35; R.A. Chapman, *The developpement of the academic study of public administration in the United Kingdom, United States, Canada and Ireland* în „Revue international des sciences administratives”, nr. 1-2, 1978, Bruxelles, pp. 40 și urm.

⁴ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 149; I. Alexandru, *op. cit.*, p. 101; M.T. Oroveanu, *Introducere în știința administrației*, București, 1994, p. 31.

⁵ A se vedea I. Vântu, M. Anghene, M. Străoanu, *op. cit.*, p. 30, unde se precizează că, printre intemeietorii dreptului administrativ sunt: **Joseph Marie de Gerando** cu ale sale *Institutes du droit administratif français ou éléments des code administratif* (6 vol. Paris, 1829-1836); **Louis Antoine Macarel**, cu al său *Cours de l'administration et du droit administratif*, Paris, 2 vol. 1852-1857; **Cormenin**, cu *Question du droit administratif*, 2 vol. 1837; **Batbie**, cu *Introduction générale au droit public et au droit administratif*, Paris, 1861; **Dufour**, cu *Traité de droit administratif applique*, Paris, 1854.

⁶ Idem, p. 31.

⁷ J. Marie de Gerando, *Institutes du droit administratif français ou éléments des code administratif*, *op. cit.*, p. 9, citat de I. Vântu și colab. *op. cit.*, p. 31.

⁸ Idem.

⁹ M. Colmeiro, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, 1850, citat de Ion Vântu și colab. *op. cit.*, p. 31.