

Introducere

§1. Necesitatea studierii Istoriei administrației publice românești

Determinarea necesității studierii unei discipline ca Istoria administrației publice românești la nivel de studii universitare licență ar trebui să fie, probabil, inutilă într-o logică educațională ce caută în permanență să legitimeze prezentul prin intermediul evocării experiențelor trecutului. Într-un asemenea context, trecerea în revistă a instituțiilor, pârghiilor, mecanismelor și uzurilor administrației publice românești în diversele lor ipostaze de-a lungul istoriei poate crea o imagine clară asupra rosturilor administrației publice contemporane din România, poate stabili importanța unei dezvoltări organice în materie instituțională, precum și utilitatea valorificării tradiției în materie. O asemenea abordare poate stabili, pentru posibii interesați, în ce măsură se aplică astăzi românilor o administrație publică românească sub aspect instituțional și funcțional.

Este perfect adevărat, pe de altă parte, că administrația publică, prin menirea ei, este permanent conectată la transformările socio-economice și politice dintr-o societate și, prin aceasta, permanent pregătită pentru reevaluarea și restructurarea componentelor și chiar a principiilor sale generale de organizare și funcționare. De aceea, se poate spune, fără a absolutiza, că administrația publică este consecventă menirii sale de a satisface interesele publice prin cele mai utile, rapide, eficiente și noi mecanisme, pârghii, instituții sau principii. Legislația aplicată administrației publice este în continuă mișcare și implică o permanentă căutare a calității actului de administrație. Din această perspectivă pragmatică, orice alte valori se relativizează. Apelul la tradiție se poate face doar dacă este necesar scopului amintit, iar eventuala xenofobie juridică este lipsită de sens în condițiile în care soluțiile juridice de import se pot așeza în slujba acelorași scopuri.

Viziunea pragmatică, exclusiv sincronică, axată pe o permanentă jonglare cu instituțiile juridice ce creionează administrația publică în ansamblul ei, este amenințată, pe de o parte, de pericolul construcțiilor dogmatice, de laborator, și, pe de altă parte, de pericolul importului juridic irațional. În ambele cazuri, se poate neglija flagrant capacitatea corpului funcționăresc de a răspunde competent și eficient la transformările instituționale, proiectate în actul

normativ abstract. E adevărat, totodată, că o construcție legislativă nu se realizează în funcție de capacitatea de «absorbție» a acesteia în procesul de aplicare și realizare a dreptului. Dar o construcție legislativă ar trebui să fie interesată de detectarea și eliminarea piedicilor care ar putea face din acel proces un insucces.

Este aproape o platitudine să mai remarcăm astăzi faptul că în spatele autorităților administrative, al serviciilor publice, stau acei oameni a căror totalitate formează corpul funcționarilor publici. Datorită factorului uman, dincolo de litera rece a legii, dincolo de procedurile și pârgurile legale există uzuri și mentalități specifice care pot condiționa negativ, uneori până la disoluție, procesul de aplicare și realizare a legii. Istoria administrației publice românești stă mărturie acestei realități. Din momentul edificării administrației publice moderne și al apariției funcționarului public modern în secolul al XVIII-lea, funcționarea deficitară a vieții administrative românești s-a datorat în mai mică măsură legislației lacunare sau prost concepute și în prea puțină măsură neînțelegerii noilor instituții importate. Eșecul reformelor s-a datorat, cel mai adesea, lipsei de experiență și de profesionalism a funcționarilor publici, instabilității în funcție, nepotismului și aservirii politicii de partid a acestora, dezinteresului pentru actul administrativ dobândit în goana pentru venituri extra-salariale, parvenitismului social și traficului de influență.

Această realitate dezvăluită de istorie ar trebui să pună pe gânduri pe reformatorul administrației publice românești contemporane. Orice reformă instituțională riscă să rămână un simplu demers formal, de suprafață, în România, în absența unei evaluări concrete a determinismului existent între mentalitățile păguboase ale corpului funcționăresc și lipsa de eficiență a administrației publice românești de astăzi. Aici își poate dovedi Istoria administrației publice românești cel mai bine importanța. Studiul tradițiilor instituționale este important însă nu și esențial în condițiile în care nu orice este tradițional este și eficient într-un nou context socio-politic și economic. Studiul mentalităților corpului funcționăresc manifestate în viața administrativă concretă de-a lungul secolelor poate fi însă extrem de util, cel puțin pentru relevarea modului în care orice reformă a avut șanse de reușită în România. O astfel de analiză instituțional-funcțională ar putea da o serie de răspunsuri insucceselor de astăzi ale administrației publice românești.

§2. Periodizarea istoriei administrației publice românești

Având în vedere că apariția și dezvoltarea administrației publice, ca totalitate de organe ce desfășoară o activitate socială specializată bazată pe

forța publică, sunt strâns legate de organizarea statală¹, o periodizare a administrației publice românești trebuie să țină seama de evoluția istorică a acestei forme de organizare politică pe teritoriul României. De aceea, capitole aparte vor fi dedicate locului administrației publice în cadrul statului dac și în cadrul statului roman – cu aplicare concretă la provincia Dacia.

Mergând pe această logică, abordarea evoluției administrației publice după retragerea aureliană și până la formarea statelor feudale românești din secolul XIV este un demers delicat. Este evident că în perioada 275-secolul X nu a existat pe teritoriul României o organizare politică de tip statal, ceea ce ar obliga, teoretic, la excluderea acestei epoci din analiza noastră. Lipsa unei organizări socio-politice superioare nu creează condițiile apariției și existenței unei administrații publice în adevăratul sens al cuvântului. Totuși, având în vedere supraviețuirea unei organizări politice rudimentare în cadrul obștii sătești și prezența unor interese publice numeroase, ce erau satisfăcute de organe cu o anumită specializare, se pot crea coordonatele unui fenomen administrativ mult superior, prin organizare și complexitate, unei administrații de tip privat. Ținând cont că «dreptul administrativ cutumiar», dezvoltat în cadrul obștii sătești românești, se regăsește în cadrul dreptului ce va reglementa administrația publică în epoca statalității românești medievale, am considerat că o trecere în revistă a acestor cutume este necesară.

O problemă mai puțin delicată ridică epoca secolelor X-XIII, numită și epoca «țărilor». Dacă avem în vedere opinia unei bune părți a istoriografiei românești conform căreia aceste «țări» au fost doar simple formațiuni politice prestatale, excluderea acestei perioade din studiul de față ar fi o concluzie firească. Abordarea noastră are însă în vedere regimul de «state feudale aflate în fază incipientă de dezvoltare» al acestor formațiuni politice și, ca urmare, prezența unei administrații publice este necesară.

Un capitol aparte în lucrare este dedicat administrației publice în cadrul statalității românești medievale (secolele XIV-XVII). În ciuda ușoarelor diferențe privind organizarea administrației publice centrale și locale, principiile ce au guvernat organizarea și funcționarea administrației publice feudale au fost aceleași în Țara Românească și Moldova. De aceea, tratarea laolaltă a acestora este cât se poate de justificată. O cu totul altă evoluție a avut administrația publică transilvăneană, atât în epoca voievodatului, cât și

¹ Pentru detalii privind apariția și evoluția fenomenului administrativ, a se vedea *A. Iorgovan*, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996, pp. 9-12. Pentru detalii privind sfera semantică a sintagmei «administrație publică», a se vedea *D.M. Vesmaș*, *Drept administrativ*, vol. I: *Teoria generală. Organizarea administrației publice*, Ed. Universității Lucian Blaga din Sibiu, Sibiu, 2005, pp. 125 și urm.

în cea a principatului autonom aflat sub suzeranitate otomană. Prezența autorității coroanei maghiare, așezarea sașilor și a secuilor au dat naștere unor tradiții instituționale complet diferite, a căror complexitate a impus analizarea lor într-un capitol separat.

O abordare distinctă este rezervată secolului al XVIII-lea și primelor decenii ale secolului al XIX-lea ce au marcat în toate țările românești, pe fondul instaurării unor monarhii de tip absolutist cu accente iluministe, debutul procesului de modernizare a administrației publice. Expunerea distinctă a situației din Țara Românească și Moldova, pe de o parte, și din Transilvania și Banat, pe de altă parte, a permis scoaterea în evidență a specificității nașterii administrației publice moderne și a funcționarului public modern în contextul dominației fanariote sau habsburgice.

Epoca ocupației rusești și cea regulamentară (1828-1857), deși au menținut o serie de trăsături ale sistemului de privilegii al «vechiului regim» în cadrul unor domnii neo-absolutiste, necesită o abordare aparte datorită așezării fundamentelor moderne – terminologice și principiale – ale administrației publice centrale, datorită conturării cvasi-complete a statutului funcționarului public modern și lansării pârgurilor și mecanismelor birocratice moderne. În cadrul acestei perioade, revoluția de la 1848 a constituit un impuls distinct crucial spre modernizarea administrației publice în Țara Românească și Moldova și un impuls spre românizarea administrației publice în Transilvania.

Domnia lui Cuza (1859-1866) a reprezentat un moment de coagulare și profesionalizare a corpului funcționăresc, de așezare a coordonatelor moderne ale administrației publice centrale în cadrul ecuației guvernare-administrare și momentul construirii eșafodajului modern al administrației publice locale pe baza principiilor descentralizării și desconcentrării administrative.

Epoca «Vechiului Regat» al României (1866-1918) a fost una a experimentelor atât în administrația publică centrală, cât și în cea locală. Instituțiile importate masiv din spațiul Europei occidentale au intrat într-un proces firesc de adaptare și românizare, de dezvoltare a uzurilor proprii, de unde și numeroasele demersuri de restructurare și reșezare a competențelor instituționale, multiplelor frământări politice și doctrinare și, în mod paradoxal, de neclaritate și abundența cadrului legislativ. Asimilarea Dobrogei din punct de vedere administrativ a fost și ea o provocare pentru stabilitatea, funcționalitatea și forța ordonatoare a administrației publice românești.

Anii 1861-1918 au constituit pentru Transilvania o perioadă de mari frământări politice care, inevitabil, și-au pus amprenta asupra evoluției administrației publice. După ce și-au văzut atinse obiectivele naționale în materie de administrație publică în așa numita epocă a «liberalismului», românii au fost marginalizați ca funcționari publici și dezmoșteniți instituțional și lingvistic în cadrul administrației publice maghiare din epoca dualismului.

Capitolul I

Administrația publică în statul dac

(cca. 82 î.Hr.-106 d.Hr.)

În măsura în care legăm existența unei administrații publice de prezența unui organism statal, oricât de rudimentar ar fi el, periplul nostru prin istoria administrației publice românești nu poate începe decât cu epoca de debut a secolului I î.Hr., perioadă în care întâlnim, pentru prima oară în spațiul nord danubian, un tip de organizare politică ce reunește condițiile elementare ale unei structuri statale.

Secțiunea I. Formarea statului dac

Statul dac s-a format în jurul anului 82 î.Hr. în urma unor puternice demersuri de unificare a triburilor geto-dacice realizate de către Burebista. Conducător al unei uniuni de triburi cu centrul în cetatea de la Costești-Cetățuie, situată la sud de Orăștie¹, acesta a ajuns să formeze, treptat, un stat dac cu dimensiuni impresionante.

Din păcate, Strabon, istoricul grec, este foarte zgârcit în privința informațiilor privind modalitățile concrete prin care Burebista a făurit acea „mare putere” cu o întindere teritorială considerabilă. Războaiele dese ce istoviseră „neamul său” erau o dovadă a faptului că între diversele triburi și uniuni de triburi geto-dacice existau permanente confruntări pentru supremație, ceea ce ne face să credem că demersul lui Burebista nu a fost cel mai adesea pașnic, acesta trebuind să recurgă la forța armelor pentru a-i supune pe daci. Foarte probabil, însă, unii au înțeles să dea ascultare lui Burebista de bunăvoie².

¹ Este încă incert astăzi locul unde se afla uniunea de triburi a lui Burebista. Specialiștii oscilează între sud-vestul Transilvaniei și Câmpia munteană. În ceea ce privește capitala, se pare că doar ulterior lui Burebista aceasta a existat la Sarmizegetusa. A se vedea *I. Glodariu*, Caracterul formațiunii politice a lui Burebista, în *Istoria românilor*, vol. I: Moștenirea timpurilor îndepărtate, Ed. Enciclopedică, București, 2001, pp. 640-650.

² Există chiar o teorie ce susține că la baza formării nucleului statului dac ar fi existat o unire, de comun acord, între formațiunea politică a lui Burebista, situată în

Numărul redus al izvoarelor istorice precum și conținutul acestora (din nefericire, Strabon nu folosește niciodată conceptul de «stat» relativ la formațiunea politică a lui Burebista) ridică, pe bună dreptate, numeroase semne de întrebare cu privire la existența unui stat dac în adevăratul sens al cuvântului. Pe de altă parte, datele existente nu îndreptățesc nici o respingere fermă a prezenței unei astfel de organizări politice. Dincolo de aspectele istoriografice, însă, este evident că, în măsura în care discutăm despre apariția unui stat în această epocă, trebuie să înținem, din punct de vedere juridic, acele elemente fără de care existența unei asemenea structuri politice, chiar aflată în fază incipientă de formare, ar fi pusă sub semnul întrebării.

a) Teritoriul. Nu este vorba aici despre a dovedi existența unui teritoriu al statului dac. Acesta nu numai că a fost atestat de către istorici, dar avea, după cum s-a văzut, și dimensiuni considerabile. Fenomenul ce ne interesează aici este acela de **teritorializare a obștilor gentilice** existente în epoca premergătoare apariției statului. Este vorba, concret, despre faptul că teritoriul nu mai are doar o funcție economică, ci dobândește și una politică. Prin intermediul acestui fenomen, individul uman nu mai era integrat structurii sociale din care făcea parte prin intermediul rudeniei de sânge, așa cum era specific organizării gentilico-tribale, ci prin intermediul teritoriului „unic și unitar din punct de vedere politic”¹. Teritoriul locuit de daci a devenit astfel teritoriul unui stat locuit de același popor aflat sub aceeași autoritate politică exclusivă.

În centrul acestui proces s-a aflat obștea gentilică dacică transformată, treptat, într-o **obște teritorială**². Reperul fundamental al organizării gentilico-tribale, rudenii de sânge, și-a pierdut importanța ca factor decisiv al determinării unei anume colectivități umane, locul său fiind luat de teritoriu. Deși nu există dovezi suficiente în acest sens³, putem vorbi totuși pentru această perioadă despre existența unor **obști teritoriale agricol-pastorale** la daci, formate din oameni liberi care stăpâneau pământurile printr-o îmbinare a proprietății comune cu cea privată.

Fenomenul de teritorializare s-a făcut resimțit și la nivelul așezărilor urbane, prin dezvoltarea de centre urbane de proporții mai mari (*dave*) cu

Câmpia munteană, și cea a lui Deceneu, situată în sud-vestul Transilvaniei. A se vedea **F. Constantiniu**, *O istorie sinceră a poporului român*, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1997, p. 27.

¹ **V. Hanga**, *La formation de l'état dace*, în *Etudes d'histoire du droit*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 103.

² **E. Cernea, E. Molcuț**, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Șansa SRL, București, 1994, p. 12.

³ La baza acestor concluzii stă celebrul pasaj din „Carmina”, II, 24,9-16 lui Horațiu în care acesta relatează în versuri modul în care dacii stăpâneau și munceau pământul.

fortificații de tip *oppidae*, în cadrul căreia populația nu mai era grupată pe criterii gentilice¹.

b) Puterea politică instituționalizată. În al doilea rând, nu putem vorbi despre stat fără existența unei puteri politice organizată și instituționalizată, cât de cât centralizată și exclusivă pe un anumit teritoriu. Istoricul Strabon, în „Geografia” sa, vorbește despre **autoritatea** pe care Burebista a dobândit-o treptat asupra poporului său și în baza căreia s-a întemeiat statul dac: „Ajungând în fruntea neamului său (...) getul Burebista l-a înălțat atât de mult prin exerciții, abținere de la vin și ascultare de porunci, încât, în câțiva ani a făurit o mare putere (...)”. Aceste aspecte atestă faptul că epoca democrației militare gentilico-tribale și a uniunilor de triburi fusese depășită.

Titulatura de rege (*basileus*), pe care o purta Burebista, nu se mai referea la acei șefi civili și militari ai obștilor gentilice, acei *primus inter pares* mult timp aleși de comunitatea tribală. Textul lui Strabon relevă un șef autoritar, unic deținător al puterii, capabil să impună legi (porunci) supușilor săi în cadrul unui raport specific guvernanți-guvernați. Nu ne mai aflăm, în consecință, în epoca «egalitarismului» gentilic. Izvoarele vremii atestă existența în jurul regelui a unei aristocrații (*tarabostes-pileati*) participante la exercitarea puterii statale.

Secțiunea a II-a. Caracterul statului dac

Cele prezentate mai sus ne îndreptățesc să vorbim despre existența unui stat dac începând cu secolul I î.Hr. Abia depășind stadiul organizării gentilico-tribale, el nu avea decât o formă incipientă, fiind departe de a egala complexitatea structurală și funcțională a statului roman sau persan. Sub aspectul formei de guvernământ, era o monarhie în cadrul căreia se păstrau influențele mai vechilor structuri organizatorice militare ale epocii gentilice. Aceasta nu va înceta, însă, să evolueze spre un autoritarism al regelui, în contextul centralizării puterii statale, dovedită de aspecte militare, economice și monetare.

În ciuda «primitivismului» său, istoricii nu s-au sfiit să considere statul dac al lui Burebista prima organizare politică superioară apărută pe teritoriul României și una din cele mai puternice forțe politice și militare pe care le-a cunoscut Europa în antichitate². În ceea ce privește formațiunile politice ulterioare domniei lui Burebista și, mai ales, statul lui Decebal, deși nu au

¹ *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 27.

² *V. Hanga*, Instituții juridice la geto-daci, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., București, 1980, p. 74.

atins niciodată întinderea și forța statului lui Burebista, au reprezentat totuși un element de continuitate statală pe acest teritoriu. În consecință, trecerea de la organizarea gentilico-tribală a fost un proces ireversibil, urmașii lui Burebista nefiind niște șefi de uniuni de triburi, ci niște regi în adevăratul sens al cuvântului¹.

Un alt aspect care trebuie lămurit aici este faptul că statul dac nu a avut niciodată caracterul unui stat sclavagist de tipul celui grec sau roman, dar nu a fost nici o despoție de tip asiatic. Sclavia nu era inexistentă, având în vedere epoca la care ne raportăm, însă ea se menținea la nivelul fazei sale patriarhale, sclavii nereprezentând, nici pe departe, principalul mijloc de producție. De aceea, statul dac era mai mult un stat sclavagist începător, de tip militar².

Secțiunea a III-a. Funcțiile statului dac

În condițiile construcției sale rudimentare, este dificil să vorbim despre existența unor funcții complexe ale statului dac. Menirea sa era de a asigura, în primul rând, o ordine internă, proces în cadrul căruia preoții aveau un rol deosebit. De asemenea, o funcție importantă părea a fi aceea de organizare a cultului religios, proces în centrul căruia s-a aflat tot clerul. Dar cea mai importantă funcție, având în vedere condițiile vitrege ale epocii, era aceea de apărare externă. În scopul asigurării acestor funcții, în spatele cărora se aflau indubitabil interesele aristocrației dace, a fost instituit un sistem de impozite, ca dovadă cea mai clară a existenței unui organism statal.

Secțiunea a IV-a. Aparatul de stat

§1. Administrația publică centrală

Deși aflat în fază incipientă a evoluției sale, statul dac a cunoscut existența unui aparat statal format dintr-o serie de organe menite să realizeze mai sus amintitele funcții.

În vârful ierarhiei statale se afla **regele**, a cărui autoritate îi permitea să cumuleze atât calitatea de legiuitor, cât și pe cea de șef militar. El era îndea-

¹ *L.P. Marcu*, op. cit., pp. 30-31.

² *H. Daicoviciu*, apud *L.P. Marcu*, Caracterul și structura politico-juridică a statului dac centralizat și independent, în R.R.D., Anul XXXVI, nr. 7/1980, p. 11.