

ACTUL UNIRII DIN 1918 ȘI REVENIREA LA SISTEMUL ADMINISTRATIV TRADIȚIONAL ÎN BASARABIA INTERBELICĂ

Către Centenarul Unirii

THE UNION ACT OF 1918 AND THE RETURN TO THE TRADITIONAL ADMINISTRATIVE SYSTEM IN INTERWAR BASARABIA

To the Centenary of the Union

CZU: 35:94 (498+478)

Aurel SÎMBOTEANU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
prorector al Academiei de Administrare Publică

SUMMARY

The Union Act of December 1, 1918, paved the way for solving, in the newly created political and territorial realities, several problems of state construction and public life, including the adjustment of the administrative system of the reunited territories, including Bessarabia, to the traditional Romanian administration system.

This study analyzes the historical conditions that favored the process of unification of Bessarabia with the Kingdom of Romania. The activities of gradual adjustment of provincial and local level Bessarabian administrative system in the interwar period to the traditional Romanian model are highlighted.

Keywords: Union Act, traditional administrative system, public authorities, administrative-territorial organization, reunification of territory, interwar period, constitutional monarchy, absolute monarchy.

REZUMAT

Actul Unirii de la 01 decembrie 1918 a deschis calea spre soluționarea, în realitățile politice și teritoriile nou-create, a mai multor probleme ale construcției statale și vieții publice, inclusiv ale ajustării sistemului administrativ al teritoriilor reîntregite, la sistemul administrativ tradițional românesc.

În acest studiu sunt analizate condițiile istorice care au favorizat procesul de unire a Basarabiei cu Regatul României, sunt evidențiate activitățile de ajustare treptată a sistemului administrativ basarabean de nivel provincial și local din perioada interbelică la modelul tradițional românesc.

Cuvinte-cheie: Actul Unirii, sistem administrativ tradițional, autorități publice, organizare administrativ-teritorială, reîntregirea teritoriului, perioadă interbelică, monarhie constituțională, monarhie autoritară.

Marcarea Centenarului Unirii reprezintă un eveniment epocal pentru întreg spațiul românesc, inclusiv pentru Republica Moldova, ori Unirea de la 27 martie 1918 a Basarabiei cu Regatul României a constituit primul pas spre Marea Unire de la Alba Iulia produsă la 01 decembrie 1918, care a desăvârșit procesul de constituire a statului național unitar român reîntregit în hotarele sale firești.

Actul Unirii semnifica, de rând cu alte probleme ale construcției statale, necesitatea ajustării sistemului administrativ al teritoriilor reîntregite, care anterior, în virtutea unor erori istorice, au fost incluse forțat în alte sisteme administrative, la sistemul administrativ tradițional românesc. Aceasta se referă și la Basarabia care, prin anexarea din 1812 la Imperiul Rus, pe parcursul a 106 ani a avut parte de un sistem administrativ diferit de cel tradițional.

În prezentul studiu ne propunem să elucidăm premisele și condițiile istorice care au favorizat procesul de Unire a Basarabiei cu Regatul României, să scoatem în evidență procesul de ajustare a sistemului administrativ basarabean la modelul tradițional românesc, atât la nivel provincial, cât și la nivelul administrației publice locale în Basarabia interbelică.

I. Premisele și semnificația Unirii Basarabiei la Regatul României

Dezmembrarea teritoriului Moldovei istorice prin anexarea spațiului de la Est de Prut în 1812 la Imperiul Rus, asupra căruia s-a extins denumirea de Basarabia, pe care o purta până la anexare doar partea de sud a Moldovei (Bugeacul), a condus la implementarea treptată în teritoriul anexat și funcționarea pe parcursul a 106 ani, a sistemului rusesc de administrație în detrimentul sistemului administrativ autohton tradițional.

Către anul 1917 situația din Imperiul țarist, al cărei parte componentă era și Basarabia, devine destul de complicată, mai

ales în contextul revoluțiilor din februarie și octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. În acest context, s-a produs și emanciparea, creșterea conștiinței naționale a basarabenilor, trezită încă de prima revoluție rusă din 1905-1907, când țarismul, fiind silit să cedeze, a permis editarea de ziare în limba maternă, crearea unor societăți cultural-iluministe, precum și a partidelor politice.

Astfel, în aprilie 1917 intelectualitatea basarabeană întemeiază Partidul Național Moldovenesc sub președinția lui Vasile Stroiescu, în programul căruia se regăseau astfel de revendicări ca: „autonomie pentru Basarabia în domeniile administrativ, economic, cultural; alegerea puterii supreme în ținut - Sfatul Țării; introducerea limbii materne a populației de bază ca limbă oficială în administrație și justiție, limbă de predare în școală și în serviciul religios” [4, p.180]. Aceste idei erau susținute de către populație, fapt care a favorizat desfășurarea în continuare a unor activități ce țin de implementarea lor în viață.

Printre aceste activități se înscrie și convocarea la 20 octombrie 1917 la Chișinău a Congresului militarilor moldoveni, care și-a desfășurat lucrările pe parcursul a șapte zile. Una dintre cele mai importante decizii ale Congresului a fost proclamarea autonomiei teritoriale și politice a Basarabiei în componența Republicii Federative Ruse, în baza dreptului națiunilor la autodeterminare, proclamat de bolșevici. O altă hotărâre a fost propunerea de a forma Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii în ținut, stabilind și modalitatea de constituire a acestuia.

Următorul pas în consolidarea autonomiei teritoriale și politice, prin reorganizări instituționale, l-a constituit convocarea la 21 noiembrie 1917 a ședinței Sfatului Țării, membrii căruia, în număr de 150 de persoane, fuseseră propuși de către partidele politice, organele autoadministrării locale, organizațiile național-culturale. În compo-

nența Sfatului Țării intrau reprezentanți ai zece naționalități: 105 moldoveni, 15 ucraineni, 14 evrei, 7 ruși, 2 bulgari, 2 germani, 2 găgăuzi, 1 polonez, 1 armean, 1 grec [4, p. 185]. În conducerea Sfatului Țării au fost aleși Ion Inculeț în calitate de președinte și Pantelimon Halippa ca vicepreședinte.

În ședința din 29 noiembrie 1917, Sfatul Țării a adoptat *Legea cu privire la administrarea Basarabiei*, conform căreia puterea supremă în Basarabia aparținea Sfatului Țării, până la convocarea Constituyentei Basarabiei. Ca organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali compus din Prim-director general și șefii directoratelor: de interne; de instrucție publică; de agricultură și cadastru; de finanțe; de căi ferate, poștă, telegraf și telefoane; de război și marină; de justiție și culte; de comerț, muncă și industrie; de afaceri naționale; de control general [15, p. 239-240].

O decizie importantă a Sfatului Țării a fost proclamarea la 2 decembrie 1917 a Republicii Democratice Moldovenești în componența Republicii Federative Ruse. Aceasta a dat posibilitate de a amplifica acțiunile întreprinse anterior, inclusiv să se porceadă la implementarea prevederilor legii nominalizate, privind formarea organelor de conducere a republicii și să se revitalizeze, de fapt, elementele statalității naționale moldovenești. Consiliul Directorilor Generali, constituit în frunte cu Pantelimon Erhan, exercita funcțiile de Guvern al Republicii Democratice Moldovenești.

Un rol deosebit în procesul de dezlipire de la Rusia o are decizia unanimă a Sfatului Țării din 24 ianuarie 1918 privind proclamarea independenței Republicii Democratice Moldovenești. Aceasta a devenit posibil în contextul urmărilor revoluției din octombrie din Rusia și a evoluției situației internaționale. Proclamarea independenței semnifica revenirea, după o perioadă de 106 ani de ocupație rusească, la normele autohtone administrative, judecătorești, școlare, bisericesti.

În același timp, era evident că proclamarea independenței nu însemna încă soluționarea definitivă a problemei basarabene. Ea necesita soluționarea în contextul aspirațiilor populației basarabene de a uni acest ținut, ca o veche parte a statului moldovenesc, cu Regatul României, lucru îndeplinit prin hotărârea Sfatului Țării din 27 martie 1918 privind unirea condiționată a Republicii Democratice Moldovenești cu România.

Sfatul Țării a convenit cu Guvernul României, că unirea Basarabiei se face cu condiția păstrării și respectării particularităților locale. Aceasta presupunea că Sfatul Țării va continua să activeze, fiind ales pe viitor prin vot universal, egal direct și secret și va deține atribuțiile de aprobare a bugetului, de control asupra organelor administrației publice, inclusiv asupra funcționarilor angajați în aceste organe. Legile și organizarea locală rămâneau în vigoare și puteau fi modificate de Parlamentul României numai după participarea la lucrările lui și a reprezentanților din Basarabia. Se convenise, de asemenea, că recrutarea armatei se va efectua pe principiul teritorial și vor fi respectate drepturile minorităților din Basarabia [15, p. 247].

În aceeași zi de 27 martie 1918, la Iași, Regele României, Ferdinand, a promulgat Actul Unirii. Peste câteva zile, și anume la 30 martie 1918, Franța a recunoscut această unire și a trimis solii săi în Basarabia. Pentru populația basarabească începe o nouă etapă istorică însoțită, de rând cu altele, și de un proces firesc de revenire la organizarea administrativă tradițională.

II. Inițierea ajustării administrației din Basarabia la modelul tradițional românesc

Ajustarea administrației din Basarabia la modelul tradițional românesc a cuprins atât organizarea teritoriului, precum și modificările instituționale care se întrevădeau de făcut. Astfel, după Unirea din 27 martie 1918, în Basarabia, pentru început, s-a păstrat organizarea administrativ-teritorială în

nouă județe, și anume: Akkerman, Bălți, Cahul, Chișinău (Lăpușna), Ismail, Hotin, Orhei, Soroca, Tighina. Ulterior, au intervenit unele modificări în organizarea teritoriului Basarabiei care a fost inclus în mediul politic și administrativ al Regatului României.

Inițial, Basarabia a avut o perioadă de opt luni în care a activat într-un regim autonom, ținându-se seama de condițiile asupra cărora convenise Sfatul Țării și Guvernul României privind păstrarea particularităților locale din Basarabia. În acea perioadă a continuat să activeze Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii din Basarabia, Consiliul Directorilor Generali, în calitate de Guvern, organe care erau preocupate de ameliorarea situației destul de complicate din Basarabia, ținând seama de instabilitatea internă și situația internațională instabilă.

Printre problemele stringente care necesitau o rezolvare neîntârziată în Basarabia, era problema agrară. În ședința din 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării a adoptat legea agrară, astfel ajustând sectorul agrar la condițiile din Regat. La aceeași ședință, Sfatul Țării a anulat condițiile din Actul Unirii din 27 martie 1918 și a declarat Unirea necondiționată a Basarabiei cu Regatul României. Astfel, s-a renunțat, inițial, de la dorința constituirii unui stat moldovenesc independent, iar ulterior și de la ideea unei provincii cu statut autonom. După această ședință Sfatul Țării și-a încetat existența în calitate de organ suprem legislativ al Basarabiei. Directoratele generale au continuat să funcționeze până în aprilie 1920, când odată cu unificarea monetară s-au întreprins și măsuri de unificare a întregului sistem administrativ.

Procesul unificării administrative la scară națională s-a produs luându-se în considerare atât Basarabia și Bucovina reîntregite în componența Regatului României, respectiv, la 27 martie și 28 noiembrie 1918, cât și celelalte provincii reîntregite prin Actul Unirii de la Alba Iulia din 01 decembrie 1918,

și anume: Transilvania, o parte a Maramureșului, Crișanei și Banatului, care a desăvârșit procesul de constituire a statului național unitar român în hotarele sale firești [7; 8; 9].

În scopul gestionării procesului de unificare teritorială, politică și administrativă, la nivel național a fost creată o Comisie Centrală de Unificare, iar în fiecare provincie, inclusiv în Basarabia, au fost formate Comisii regionale de unificare. Procesul de unificare cuprindea activități de aplicare în provinciile reîntregite a legislației naționale, de efectuare a unor reorganizări instituționale, de adaptare a tehnicilor de administrare la noul mediu politic și administrativ-teritorial, generat de Marea Unire, din care făcea parte și Basarabia.

Noile realități, în legătură cu formarea statului național unitar român, au impus necesitatea elaborării și adoptării în 1923 a unei noi Constituții a României. Preluând multe din conținutul celei din 1866 și pledând, totodată, pentru consacrarea unui sistem mai avansat de drepturi și libertăți, noua Constituție prevedea separarea puterilor în stat, introducerea controlului constituționalității legilor, controlul legalității actelor administrative, unele inovații privind sistemul electoral. Aceste inovații constituționale au influențat benefic asupra funcționării ulterioare a sistemului administrativ autohton reîntregit.

III. Succesiunea instituțiilor administrative provinciale din Basarabia

Pornind de la prevederile Constituției din 1923, România reprezenta, sub aspectul formei de guvernământ, o monarhie constituțională. Administrația centrală era constituită din următoarele instituții: Regele, Consiliul de Miniștri, Ministerele. Unul dintre principalele ministere ale statului era cel de interne, care avea în atribuțiile sale exercitarea conducerii generale a administrației țării, efectuarea controlului și asigurarea ordinii și securității statului. Acest minister avea în structura sa subdiviziuni care

erau preocupate de starea administrației de stat, precum și subdiviziuni preocupate de exercitarea conducerii generale și supravegherea activității autorităților administrației publice locale, inclusiv, celor din Basarabia.

Această activitate a avut mai multe forme de manifestare. Astfel, cu începere din 1927, a fost numit un ministru de stat, care purta denumirea de Comisar superior pentru Basarabia și Bucovina, având sarcina de a supraveghea și a asigura buna organizare și desfășurare a afacerilor publice în aceste provincii reîntregite ale țării.

În contextul procesului unificării administrative și pentru o mai bună coordonare a activității de stat, în conformitate cu Legea Generală de Organizare a Ministerelor din 1929, au fost înființate Directoratele Ministeriale Locale, în calitate de centre de administrare și inspecție locală [14, p. 160]. Un astfel de Directorat a fost înființat și în Basarabia, cu sediul la Chișinău, pornind de la necesitatea soluționării operative a problemelor administrației locale și a necesităților locuitorilor din Basarabia. Directoratul întrunea următoarele servicii: justiție; instruire publică și culte; armată; agricultură; industrie și comerț; lucrări publice și construcții; muncă, sănătate și ocrotire socială [15, p. 286].

Directorul ministerial local era numit în funcție prin decret regal la propunerea Consiliului de Miniștri al României. El avea gradul de Subsecretar de Stat și reprezenta Guvernul în teritoriu. Asemenea Directorate ministeriale au mai fost create, în afară de Chișinău, la București, Cernăuți, Cluj, Craiova, Iași și Timișoara. Directorii ministeriali locali împreună cu șefii serviciilor ministerelor de specialitate aveau ca sarcină supravegherea și exercitarea controlului asupra activității întregii administrații din teritoriul respectiv.

Directoratul ministerial Chișinău a funcționat în această formulă până în 1931, când a fost reorganizat în Ministeriatul Basarabi-

ei în frunte cu un Ministru de Stat pe problemele Basarabiei, care, în fond, exercita, prin serviciile specializate, aceleași funcții de control al administrației centrale asupra activității tuturor organelor administrației publice din Basarabia. Prin intermediul Ministeriatului respectiv se întrețineau legăturile autorităților administrației publice din Basarabia cu Consiliul de Miniștri și cu alte organe centrale ale țării situate la București. Ministeriatul Basarabiei a funcționat până în 1938, când în condițiile instaurării dictaturii regale, în ținuturile formate, ca unități administrativ-teritoriale situate deasupra județelor, a fost instituită funcția de Rezydent regal cu împuterniciri foarte mari care promova politica instituțiilor centrale.

IV. Organizarea administrației locale în Basarabia interbelică

Schimbări importante au fost efectuate și în sistemul administrației publice locale. Reorganizarea administrației locale s-a impus ca o necesitate obiectivă pentru consolidarea și dezvoltarea statului național unitar român. Suportul juridic al acestor reorganizări îl constituie câteva legi, începând cu Legea de Unificare administrativă din 1925 și continuând cu Legile administrative din anii 1929, 1936 și 1938 [11; 12; 13].

Astfel, Legea din 1925 a stabilit un sistem unitar de organizare administrativă, a prevăzut constituirea și funcționarea unor organe locale, în principal eligibile, marcând prin aceasta un progres, cu toate că accentul se punea, încă, pe latura centralizatoare și de extindere a legislației vechiului Regat în provinciile reîntregite, inclusiv în Basarabia.

Vom menționa, că Legea administrativă din 1929 se deosebea de cea din 1925 prin faptul că urmărea mai pronunțat scopul realizării unei descentralizări administrative. Ulterior a fost adoptat un șir de alte acte normative care urmau să asigure implementarea prevederilor acestei legi. În acest context, a fost creat și Consiliul Superior

Administrativ care își desfășura activitatea pe lângă Ministerul de Interne al României, exercitând atribuții legate de îndrumarea, coordonarea și controlul activității autorităților administrației publice locale din țară.

Unele activități privind ajustarea unitară a sistemului administrativ românesc, inclusiv al celui din Basarabia, și-au găsit dezvoltare și concretizare în Legea administrativă din 1936. În ea se reconfirmau prevederile constituționale privind organizarea administrativă a teritoriului țării în județe și comune, se fixau atribuțiile autorităților administrației publice județene și comunale.

Basarabia către acea perioadă avea o populație de 2 886 409 locuitori, un teritoriu împărțit în 9 județe, 37 plase, 17 orașe, inclusiv 3 municipii (Chișinău, Bălți, Cetatea Albă) și 1847 de sate. Numărul mediu al locuitorilor raportat la o unitate administrativ-teritorială era: în județe - 318 157 persoane, în plase - 67 386 persoane, în orașe - 21 771 persoane, iar în sate - 1382 persoane [15, p. 288]. Organizarea și funcționarea instituțiilor administrative basarabene la nivelul unităților administrativ-teritoriale menționate mai sus, ca rezultat al politicii de unificare administrativă, reprezenta revenirea integră la sistemul tradițional românesc de administrație.

4.1. Administrația județeană

Administrația județeană era constituită din două categorii de autorități, și anume: Consiliul județean, ca organ deliberativ, și Prefectul, ca reprezentant al Guvernului în teritoriu.

Consiliul județean era alcătuit din membri aleși și din membri de drept. Numărul membrilor aleși era stabilit în proporție cu numărul populației județului, excluzând locuitorii municipiilor și orașelor de reședință. Astfel, în județele cu o populație de până la 200 000 de locuitori se alegeau 24 membri, până la 400 000 de locuitori se alegeau 30 de membri, iar în județele în care populația

depășea cifra de 400 000 locuitori se alegeau 36 de membri [14, p. 163].

Membrii de drept erau de două categorii. În prima categorie intrau membrii cu vot deliberativ, dintre care făceau parte primarul orașului (municipiului) de reședință a județului, președinții Camerelor județene de agricultură, industrie și comerț. În a doua categorie intrau membrii de drept cu vot consultativ, dintre care făceau parte șefii serviciilor județene de specialitate (ai finanțelor, învățământului, sănătății), reprezentanții clerului. Acești membri de drept ai Consiliului județean erau desemnați de către Directorul ministerial local pe un termen de cinci ani, adică pe durata mandatului Consiliului județean.

Membrii Consiliului județean nou-ales își începeau exercitarea atribuțiilor după ce depuneau jurământul în prezența Prefectului. Consiliul județean își alegea, pe durata unui an, un organ de conducere numit birou, compus dintr-un președinte, doi vicepreședinți, doi secretari, doi chestori (șefi de poliție). Membrii Consiliului județean erau repartizați și activau în cadrul a cinci comisii: administrativă; financiară și control; lucrări publice; activitate economică; culte și învățământ, sanitară și asistență socială. Conducătorii acestor comisii constituiau delegația permanentă a Consiliului județean, care exercita atribuțiile Consiliului județean în intervalul dintre sesiunile acestuia, care se convocau, de regulă, de două ori pe an. În afară de atribuțiile delegate din partea Consiliului județean, delegația permanentă mai avea și atribuții proprii, cum ar fi: verificarea conturilor de gestiune financiară ale orașelor și comunelor rurale; apărarea județului în justiție; îndrumarea și inspectarea administrației serviciilor județene; întocmirea, împreună cu Prefectul, a proiectului de buget al județului; consultarea Prefectului pe probleme de interes local.

Președintele delegației permanente era organul executiv al Consiliului și șef al admi-

nistrației județene. El organiza executarea hotărârilor Consiliului județean, deciziilor delegației permanente, precum și hotărârilor Guvernului și ale Directorului ministerial, punea în aplicare în aria județului prevederile regulamentelor, instrucțiunilor și altor acte normative privind administrația generală a județului. El asista la ședințele Consiliului județean, raporta despre activitatea administrativă desfășurată în județ, despre starea social-economică a unităților administrativ-teritoriale din cadrul județului, precum și a județului în întregime. În calitatea pe care o deținea, președintele delegației permanente conducea toate serviciile administrației județene, stabilea obligațiunile funcționarilor administrativi județeni, efectuând angajarea și demiterea acestora din funcții.

Prefectul era, după cum a fost deja menționat, a doua autoritate publică de nivel județean și lui îi revenea un rol deosebit în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu. Prefectul era numit în funcție prin decret regal la propunerea Ministerului de Interne. El colabora în activitatea sa cu Consiliul județean și cu Directoratul ministerial. În calitate de reprezentant al Guvernului în județ, Prefectul supraveghea și inspecta toate așezămintele publice și particulare din județ, cu excepția celor din subordinea ministerelor Apărării Naționale și Justiției, raportând despre cele rezultate, cel puțin, o dată pe an, Guvernului și ministerelor de ramură.

Prefectul era șeful poliției și jandarmiei, cu dreptul de a lua toate măsurile necesare pentru a asigura paza și liniștea publică. El dispunea de acțiune disciplinară asupra primarilor și adjuncților acestora, cu excepția primarului din orașul de reședință a județului. Prefectul era dator să-și dea concursul și la îndeplinirea deciziilor Consiliului județean și delegației permanente a acestuia. În exercitarea atribuțiilor sale, Prefectul emitea ordonanțe care, înainte de

a fi publicate, urmau să fie coordonate cu Directoratul ministerial. Relațiile Prefectului cu Guvernul se efectuau prin intermediul Directoratului ministerial.

În scopul unei mai bune coordonări a activității serviciilor din județ, prin Legea din 1925 a fost înființat Consiliul de prefecură, compus din toți șefii serviciilor locale. Pe această cale se asigura o colaborare mai reușită a acestor servicii și un control reciproc al activității lor. Prin Legea administrativă din 1936 s-a consolidat statutul acestui consiliu, fiind transformat într-un adevărat organ administrativ cu regim continuu de activitate. Consiliul de prefecură avea ca scop coordonarea și armonizarea activității tuturor serviciilor din județ, asigurarea implementării măsurilor și acțiunilor promovate de puterea centrală.

La ședințele Consiliului de prefecură, șefii serviciilor raportau despre starea lucrurilor în unitățile subordonate, despre nevoile și dificultățile cu care se confruntau. Consiliul de prefecură avea grijă de a preveni și aplană conflictele apărute între diferite servicii. Prefectul, după necesitate, raporta despre aceasta Directoratului ministerial, iar acesta din urmă raporta ministerului respectiv. Consiliul de prefecură era, de asemenea, un organ consultativ al Prefectului, în calitatea lui de reprezentant al puterii centrale în județ.

Județele, ca unități administrativ-teritoriale investite cu personalitate juridică, erau împărțite, la rândul lor, în *plase* - simple circumscripții teritoriale, fără organe proprii de conducere, în care funcționau unele servicii județene, în temei, de asigurare a controlului activității autorităților locale și de menținere a ordinii publice, activități coordonate de către un pretor sub conducerea Prefectului.

4.2. Administrația comunală

O verigă importantă în sistemul administrației publice locale din Basarabia interbelică în componența Regatului României

o constituiau *comunele*, unități administrativ-teritoriale investite cu personalitate juridică, având patrimoniu și organe proprii de conducere. Comunele, ca unități administrativ-teritoriale, erau de două tipuri: urbane și rurale.

Comunele urbane, la rândul lor, se împărțeau în orașe simple și orașe reședință de județ care, având o importanță economică și culturală mai deosebită, puteau fi declarate municipii. Comunele rurale erau unități administrativ-teritoriale cu o populație minimală de zece mii locuitori, formate dintr-un sat sau din mai multe sate. Satele, care erau părți componente ale unei comune, se considerau din punct de vedere administrativ ca *sectoare*. Comunele situate în raza a trei kilometri în apropierea orașelor și municipiilor erau declarate comune suburbane. Comunele de toate tipurile erau administrate de un Consiliu comunal, ca organ deliberativ, și de Primar, ca organ executiv.

Consiliul comunal era alcătuit din consilieri aleși și din membri de drept. Numărul consilierilor aleși prin sufragiu universal și direct constituia: în comunele rurale - 10 membri; în orașele nereședință - 18 membri; în orașele de reședință - 28 membri; în municipii numărul consilierilor aleși era de 36 membri. Mai existau unele particularități de alegere a consiliilor comunale rurale formate dintr-un sat sau din mai multe sate, prin stabilirea unui număr de consilieri aleși diferit de cel enunțat mai sus, în dependență de numărul populației din satele constitutive ale comuneii.

Membrii de drept ai Consiliului comunal erau recrutați din rândurile reprezentanților diferitelor servicii publice de pe teritoriul comuneii și ei beneficiau doar de vot consultativ.

Consiliul comunal se alegea pe un termen de cinci ani. Prin prevederile Legii administrative din 1936 au intervenit unele schimbări, durata mandatului Consiliului local fiind nelimitată. Împrospătarea com-

ponenței lor se făcea din trei în trei ani și se raporta doar la o jumătate din numărul consilierilor. Prin aceasta se respectau deopotrivă necesitățile de înnoire a componenței consiliilor, precum și asigurarea continuității în activitatea consiliilor comunale, activitate neafectată de impedimentele curente ale vieții politice din comunitățile respective.

După alegere, înainte de începerea exercitării mandatului, consilierii comunali depuneau jurământul în prezența Prefectului sau Pretorului delegat de el. Consiliul comunal se întrunea în ședințe de câte ori era nevoie, dar nu mai rar decât o dată pe lună, fiind convocat de primar. Consiliul comunal dispunea de inițiativă și delibera asupra tuturor problemelor de importanță locală, se pronunța asupra chestiunilor ce derivau din prevederile legilor, organiza executarea dispozițiilor autorităților centrale, de interes general. Consiliul comunal se mai preocupa de problemele învățământului din comună, ale cultelor locale, sănătății publice, agriculturii, cooperației, de starea drumurilor din comună, de soluționarea altor probleme de interes local.

Ca și în cazul Consiliului județean, Consiliul comunal alegea din membrii săi o delegație a Consiliului în număr de până la cinci persoane, în dependență de numărul populației ce locuia în unitatea administrativ-teritorială respectivă. Din componența delegației făceau parte de drept Primarul și ajutorul acestuia, care și prezidau, după caz, ședințele delegației, precum și membri aleși din rândurile consilierilor. Delegația Consiliului exercita atribuțiile Consiliului în intervalul dintre ședințe, cu excepția acelor rezerve rezervate lui în mod exclusiv, fiind un organ consultativ al Primarului în toate chestiunile care intrau în atribuțiile acestuia.

Primarul comuneii era un organ executiv al Consiliului comunal. El era ales de Consiliul comunal, dintre consilierii aleși. Primarul era conducătorul administrației comunale. În această calitate el numea și elibera din

serviciu funcționarii, administra în genere interesele comunei, reprezenta comuna în justiție, era ofițer de stare civilă și șef al poliției comunale. Primarul convoca, prezida și încheia sesiunile Consiliului comunal și ședințele delegației acestuia.

Secretarul comunei, care mai purta denumirea de notar, era șeful cancelariei administrației comunale și secretarul Consiliului comunal. El era considerat reprezentant al puterii centrale, fiind numit în funcție de către Prefectul județului. El întocmea și contrasemna actele de stare civilă și hotăra referitor la măsurile necesare pentru executarea deciziilor Consiliului comunal. Secretarul comunei (notarul) îndruma locuitorii comunei în problemele cu care aceștia se confruntau, cum ar fi redactarea petițiilor, altor documente cu care locuitorii se adresa-

După cum putem observa, funcționarii administrațiilor locale erau de două categorii, și anume: funcționari locali aleși și reprezentanți numiți ai puterii centrale în unitățile administrativ-teritoriale respective.

V. Redimensionarea vieții politice și organizării administrative din 1938

Organizarea și funcționarea sistemului administrației publice din România, inclusiv din Basarabia, reglementat prin Legea administrativă din 1936, a funcționat, în temei, și în anii ulteriori. În același timp, trebuie de menționat că sistemul administrativ în această perioadă a fost influențat substanțial de mediul politic, condiționat de regimul autoritar al puterii regale, consacrat în istoriografie sub denumirea de dictatura regală, care s-a instaurat treptat și s-a legiferat prin Constituția României din 1938 votată prin plebiscit.

Deși noua Constituție menținea principiul conform căruia toate puterile statului emană de la popor, precum și acela al separației puterilor în stat, în realitate acestea erau concentrate în prerogativele regelui. El era declarat capul statului și în această

calitate era organul prin care națiunea, titulara suveranității, își realiza toate puterile. Regele exercita puterea legislativă prin Reprezentanța Națională, puterea executivă prin Guvern, iar hotărârile judecătorești se executau în numele său. Prin aceste modificări constituționale puterea regelui devenea dominantă, Guvernul, fiind numit direct de el, purta răspundere numai în fața lui. Regele putea să refuze promulgarea legilor adoptate de Parlament, fără a avea obligațiunea de a motiva acest lucru. El avea, de asemenea, dreptul să emită decrete cu putere de lege. Aceste schimbări marcau, de fapt, modificarea formei de guvernământ prin trecerea de la monarhia constituțională la monarhia autoritară, regele deținând un rol dominant în sistemul politic și administrativ al țării.

Urmărind scopul de a consolida regimul instaurat, guvernele din această perioadă au întreprins, în cursul anilor 1938-1940 o serie de măsuri prin care au restrâns considerabil drepturile și libertățile democratice. Pentru asigurarea aplicării stricte și uniforme a dispozițiilor organelor centrale, a fost întreprins un șir de măsuri și în organizarea administrativă.

Astfel, prin Legea administrativă din 1938, organizarea teritoriului țării prevedea în afara județelor, plaselor, comunelor, existența ținuturilor, în calitate de unități administrativ-teritoriale. Teritoriul României a fost împărțit în 10 ținuturi cu orașe de reședință și organe de conducere.

Județele Basarabiei nu formau un ținut unic, dar au fost repartizate în componența diferitelor ținuturi. Astfel, în ținutul Dunărea de Jos, cu reședința la Galați, intrau județele Ismail, Cahul și câteva județe de dincolo de Prut. Ținutul Nistru, cu reședința la Chișinău, cuprindea patru județe: Lăpușna, Orhei, Tighina, Cetatea Albă. În ținutul Prut, pe lângă cele șapte județe din dreapta Prutului, mai intrau și două județe basarabene, și anume: Bălți și Soroca. Județul Hotin intra în ținutul

Cernăuți [15, p. 309]. În calitate de circum-scripții administrativ-teritoriale, ținuturile aveau două tipuri de autorități publice - unul unipersonal, reprezentat de Rezidentul regal, și al doilea - colegial, reprezentat de Consiliul ținutal.

Rezidentul regal era numit în funcție pe un termen de șase ani prin decret regal, emis în baza hotărârii Consiliului de Miniștri la propunerea Ministerului de Interne. La intrarea în funcție el depunea jurământul în fața Regelui, Președintelui Consiliului de Miniștri și Ministrului de Interne în prezența unui preot. În calitate de reprezentant al Guvernului în ținut și de șef ierarhic al tuturor serviciilor exterioare ale ministerelor și ale funcționarilor care activau în ele, Rezidentul regal supraveghea și controla activitatea serviciilor respective, convoca trimestrial prefecții județelor din componența ținutului în vederea stabilirii unor acțiuni unitare de activitate. Rezidentul regal avea drepturi destul de largi în soluționarea problemelor din ținut, fie prin atribuții legale directe, fie prin atribuții delegate de ministere. Despre activitatea desfășurată și despre situația din ținut, Rezidentul regal informa organele centrale, prin prezentarea unui raport anual Regelui și Ministerului de Interne.

Consiliul ținutal era un organ colegial, compus din membri aleși de către corpul electoral al județelor care intrau în componența ținutului. Astfel, fiecare județ delega în componența Consiliului ținutal câte doi consilieri locali. În componența Consiliului ținutal mai intrau și unii membri de drept, desemnați din rândurile conducătorilor serviciilor ținutale de către Ministerul de Interne la propunerea Rezidentului regal. Durata mandatului Consiliului ținutal era de șase ani. El se convoca în sesiuni ordinare sub președinția Rezidentului regal de două ori pe an.

Spre deosebire de legile precedente, Legea administrativă din 1938 a produs schimbări esențiale și în administrația județeană. Au fost consolidate substanțial func-

țiile și atribuțiile prefecților, subprefecților, pretorilor, ca reprezentanți ai puterii centrale. În același timp, au fost restrânse funcțiile și atribuțiile organelor electivă, care se reduceau, de fapt, la executarea necondiționată a directivelor organelor centrale și ale reprezentanților acestora în teritoriu.

Schimbări profunde s-au produs și la nivelul administrației comunale. Astfel, primarul în calitate de șef al administrației comunale nu mai era ales de membrii Consiliului comunal, dar era deja numit în funcție de către puterea centrală pe un termen de șase ani, fiindu-i extinse substanțial atribuțiile, a fost diminuat rolul organelor eligibile la nivel comunal.

După cum putem observa, modificările din sistemul politic al societății, după adoptarea Constituției din 1938, prin instaurarea dictaturii regale, a avut o influență directă și asupra organizării și funcționării administrației publice, care reflecta tot mai mult regimul autoritar.

Situația internațională complicată în legătură cu pregătirea și dezlănțuirea în 1939 a celui de-al doilea război mondial, presiunile politice tot mai mari ale Germaniei hitleriste asupra României, în sensul schimbării orientării politice a țării, punerea în aplicare a prevederilor secrete ale tratatului Ribbentrop-Molotov, încheiat la 23 august 1939 între Germania și Uniunea Sovietică, au condus la cedările teritoriale din vara anului 1940, prin care Basarabia, prin violență, a fost încorporată la 28 iunie 1940 în componența Uniunii Sovietice. Aceasta a avut consecințe serioase asupra evoluției ulterioare a regimului politic și administrativ al Basarabiei.

Generalizând cele investigate în acest studiu, vom menționa că evenimentele din 1917 din Rusia au creat premisele pentru desprinderea Basarabiei de acest Imperiu în componența căruia s-a aflat cu începere din 1812, ca rezultat al anexării forțate, și unirea, la 27 martie 2018 cu Regatul Ro-

mâniei. Acest proces edificator a continuat prin unirea Bucovinei, Transilvaniei, Maramureșului, Crișanei și Banatului, proces desăvârșit de Actul Marii Uniri de la Alba Iulia, produs la 01 decembrie 1918, prin care s-a format statul național unitar român, eveniment epocal al cărui Cen-

tenar îl marcăm în acest an. În perioada interbelică, Basarabia a revenit la sistemul administrativ tradițional românesc, dar care a fost întrerupt la 28 iunie 1940, drept rezultat al anexării forțate, prin ultimatum a acestui teritoriu de către Uniunea Sovietică.

BIBLIOGRAFIE

1. Agrigoroaiei I., Palade Gheorghe, Basarabia în cadrul României întregite, 1918-1940, Chișinău, 1993.
2. Banciu Angela, Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității naționale, București, 1988.
3. Bobeică Alexandru, Sfatul Țării - stindard al renașterii naționale, Chișinău, 1993.
4. Bruhis Mihail, Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940), Chișinău, 1992.
5. Ce înseamnă Centenarul Unirii. În: <http://centenarulromaniei.ro/ce-inseamna-centenarul-marii-uniri/>
6. Ciobanu Ștefan, Unirea Basarabiei, Chișinău, 1993.
7. Enciclopedia României. Unirea Bucovinei cu România. În: http://enciclopediaromaniei.ro/wiki/Unirea_Bucovinei_cu_Rom%C3%A2nia
8. Enciclopedia României. Unirea Transilvaniei cu România. În: http://enciclopediaromaniei.ro/wiki/Unirea_Transilvaniei_cu_Rom%C3%A2nia
9. Enciclopedia României. Unirea Maramureșului cu România. În: http://enciclopediaromaniei.ro/wiki/Unirea_Maramure%C5%9Fului_cu_Rom%C3%A2nia
10. Fulga Angela, Evoluția reformei administrației publice în Basarabia 1918-1940, Caiet științific nr.1, ISAM, Chișinău, 2006.
11. Legea nr. 95/1925 pentru Unificarea Administrativă.
În: <https://lege5.ro/Gratuit/gezdiobthe/legea-nr-95-1925-pentru-unificarea-administrativa>
12. Legea nr. 167/1929 pentru organizarea administrației locale. În: <https://lege5.ro/Gratuit/gezdiobuge/legea-nr-167-1929-pentru-organizarea-administratiunii-locale>
13. Legea administrativă nr. 569/1936. În: <https://lege5.ro/Gratuit/gezdiobvga/legea-administrativa-nr-569-1936>
14. Matichescu Olimpiu, Istoria administrației publice românești, București, 2000.
15. Platon Mihail, Roșca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor, Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău, 1999.
16. Sîmboteanu Aurel, Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău, 2009.
17. Sîmboteanu Aurel, Organizarea administrativ - teritorială. În: Republica Moldova, ediție enciclopedică, AȘM, Institutul de Studii Enciclopedice, Chișinău, 2011.
18. Sîmboteanu Aurel, Repercusiuni ale anexării Basarabiei în 1812 la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 2, 2012.

Prezentat: 5 noiembrie 2018.

E-mail: simboteanu@mail.ru