

Repercusiuni ale anexării Basarabiei în 1812 la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton

Către 200 de ani de la anexarea Basarabiei la Imperiul Rus

Aurel SÎMBOTEANU,
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,
șef Catedră științe administrative,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The are elucidated in this study effects of Bessarabia annexation to the Russian Empire in 1812 on the local administrative system, which suffered serious changes during the Tsarist occupation, but also in the Soviet period with adverse consequences that are felt far. 2, 3.

By the Peace Treaty of May 16 (28), 1812 signed in Bucharest and concluding the Russo-Turkish War of 1806-1812, the territory of Moldova, located between the rivers Dniester and the Prut, was annexed to the Russian Empire. Thus, the historical territory of Moldova and its people was split, which resulted in serious consequences for future state organization structure.

The research paper highlights the measures taken gradually by Tsarist authorities to implement the Russian system of administration in Bessarabia, including the periods of provisional administration, administrative autonomy and final consolidation of the Russian administrative system that turned Bessarabia into a Russian province.

There are also elucidated controversial actions of the Soviet system of administration established in the districts (rayions) from the left bank of the Dniester River, by creating the Moldavian Autonomous Soviet Socialist Republic in 1924, and also in the districts (rayions) from the right bank of the Dniester River, by forming the Moldavian Soviet Socialist Republic in 1940 as a result of forced re-annexation of Bessarabia by Soviet Union. The Soviet system of administration had and continues to have serious consequences on the present system of administration of the Republic of Moldova.

În cea de a doua jumătate a secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, Moldova și Țara Românească, datorită intereselor pe care le manifestau față de ele marile puteri imperiale, cum erau Rusia și Turcia, au fost incluse activ în sistemul relațiilor internaționale cu urmări nefaste, îndeosebi pentru Moldova. Aspirațiile locuitorilor din Principatele dunărene de a se elibera de sub dominația otomană, acceptând în acest sens sprijinul și ajutorul Rusiei, conveneau năzuințelor expansioniste ale țarismului, care în anul 1806 a ocupat cu armatele sale Principatele dunărene, în urma cărui fapt Poarta a declarat război Rusiei.

Războiul ruso-turc din anii 1806-1812 s-a încheiat cu Tratatul de pace de la 16 (28) mai 1812 semnat la București, în conformitate cu care teritoriul dintre Nistru și Prut al Moldovei istorice a fost anexat la Rusia. Astfel, Țara Moldovei și poporul său, care pe parcursul mai multor secole au luptat pentru integritatea teritoriului și organizarea politico-statală proprie, au fost scizionați, fapt care a condus la consecințe grave pentru organizarea statală ulterioară. Teritoriul răpit a fost „botezat” cu denumirea de Basarabia, denumire pe care o purta, până la actul de anexare, doar partea de sud a Moldovei.

În prezentul studiu intenționăm să elucidăm repercusiunile anexării Basarabiei la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton, care suferă modificări serioase în perioada ocupației țariste, dar și a celei sovietice cu urmări nefaste de durată, care se resimt până în prezent.

1. Implementarea și caracterul sistemului rusesc de administrație în Basarabia

Teritoriul Basarabiei anexat la Imperiul Rus avea o suprafață de 45 360 km pătrați, fiind cu 7400 km pătrați mai mare decât teritoriul din dreapta Prutului al Principatului Moldova. Aici erau 5 cetăți, 17 târguri și 685 de sate cu o populație de 482 630 locuitori. [1] El era alcătuit din ținuturile Greceni, Codru, Hotârnicieni, Orhei, Soroca, Iași, care până în 1812 erau sub jurisdicția domnitorului Moldovei, ținuturile Bender, Tomarov și Akkerman formate pe teritoriul fostelor raiale turcești, care au fost retrocedate Moldovei în 1807.

Conform recensământului oficial rus din 1816, populația totală a Basarabiei era de 491 500 locuitori, dintre care: 420 000 - români (85,5%), 39 300 - ruși și ucraineni (8%), 2500 - bulgari și găgăuzi (0,5%), 20 600 - evrei (4,2%), alte naționalități - 9100 (1,8%). [2]

Imediat după actul de anexare forțată a Basarabiei, autoritățile țariste au purces la reorganizarea sistemului de administrație din acest teritoriu, care parcurge trei etape.

Etapă administrației provizorii (1812-1818). Prin adoptarea la 23 iulie 1812 a *Regulamentului privind Administrarea provizorie a Basarabiei*, urmat de adoptarea la 2 februarie 1813 a *Legii despre instituirea a două departamente și a adunării lor comune*, precum și prin punerea în aplicare a diferitelor instrucțiuni care reglementau diverse domenii de activitate a fost inițiată demolarea sistemului tradițional autohton de administrație și instituirea treptată a sistemului rusesc de administrație. La această etapă, în organizarea administrativă a Basarabiei s-a ținut seama, într-o anumită măsură, de organizarea sistemului anterior de administrație, fiind păstrate, în temei, fostele instituții administrative locale.

Cât privește instituțiile administrative de nivel regional, apoi în conformitate cu actele normative menționate mai sus, ele au fost di-

vizate în autorități *civile* și autorități *militare*. Autoritățile civile erau conduse de guvernatorul civil, iar trupele militare și garnizoanele cetăților se aflau în subordinea comandantului militar al Basarabiei. Primul guvernator civil în Basarabia a fost băștinașul Scarlat Sturza, iar comandant militar al regiunii a fost numit I. M. Hartingh, general-maior, comandantul cetății Hotin. Rusia a ajustat la modelul rusesc și situația bisericii din Basarabia, numindu-l în fruntea ei pe Gavriil Bănulescu-Bodoni, care prin decretul din 21 august 1813 devine Mitropolit al Basarabiei.

Guvernatorul civil se afla în fruntea administrației regionale și în această calitate exercita conducerea întregii activități administrative, numind cadrele din Cancelaria administrației civile, formată pentru asistența acestuia, și ispravnicii de ținuturi.

Cancelaria administrației civile a fost abilitată cu atribuții executive, fiind alcătuită din două departamente. Primul departament se ocupa de problemele de legislație, judecătorești, poliție și învățământ. Al doilea departament se ocupa de statistică, populație, venituri, vămi, comerț și industrie. La 2 februarie 1813, Cancelaria administrației civile a fost reorganizată în Guvernul regional al Basarabiei.

La etapa administrației provizorii, în Basarabia au fost menținute vechea organizare administrativ-teritorială și instituțiile administrative de nivel local. Astfel, ținuturile erau administrate de către ispravnici, care erau numiți în funcție de guvernatorul civil pe un termen de un an. Ispravnicii aveau atribuții administrative, judecătorești, fiscale și de asigurare a ordinii publice. Întrucât la acea etapă nu exista un act normativ care ar fi reglementat obligațiile ispravnicilor, ei își exercitau atribuțiile mai mult conform cutumelor și uzanțelor locale, care deseori erau tălmăcite în mod diferit și care stârneau deseori disfuncționalități în activitatea ispravnicilor și duceau la comiterea din partea lor a multor nelegiuiri.

Sistemul administrativ care se implementa în Basarabia și caracterul său declarat provizoriu făceau să se înțeleagă că acesta constituie o etapă tranzitorie spre o administrație mai desăvârșită. Însă procesul se desfășura în mod destul de controversat. Pe de o parte, nobilimea locală opta pentru menținerea

instituțiilor administrative tradiționale, iar pe de altă parte, autoritățile rusești insistau asupra uniformizării administrației din Basarabia cu cea din guberniile rusești. Aceste stări de spirit conduceau deseori la tensiuni, care au determinat, în cele din urmă, oficialitățile rusești să inițieze unele reorganizări în sistemul administrativ al Basarabiei. [3]

Astfel, guvernul țarist a introdus în ianuarie 1816 în Basarabia o funcție administrativă nouă, cea de *namesnic*, ca rezident imperial subordonat direct țarului. În această funcție a fost numit general-locotenentul A. N. Bahmetiev, care deținea concomitent și funcția de guvernator al Podoliei. El avea sarcina să asigure administrarea Basarabiei conform regulamentelor existente și să supravegheze întreaga activitate administrativă din regiune. Pentru aceasta, *namesnicul* era abilitat cu împuterniciri nelimitate. Introducerea instituției *namesnicului* a diminuat esențial rolul guvernatorului civil al Basarabiei, atribuțiile căruia au devenit mai limitate.

În așa fel, în condițiile sistemului de administrație provizorie inițiat în 1812 cu redimensionările efectuate ulterior, inclusiv instituirea funcției de *namesnic*, se observă o tendință de centralizare a puterii prin implementarea treptată în Basarabia a unor instituții și practici administrative rusești.

Etapă autonomiei administrative (1818-1828). Referitor la noțiunea de *autonomie a Basarabiei* în cadrul Imperiului Rus, profesorul universitar Sergiu Cornea, preocupat de această problemă investigățională, consideră „că ea nu reflectă adecvat esența acestei perioade și e puțin exagerată.” Perioada respectivă poate fi definită, după părerea dumealui, „ca o autonomie administrativă limitată și provizorie”. [4] Ținem să împărtășim această opinie, deoarece, după natura lor, toate reorganizările administrative produse la această etapă au avut tendințe vădite de amplificare în Basarabia a sistemului rusesc de administrație. În aceste condiții, într-adevăr, nu putem vorbi despre o autonomie administrativă deplină.

Perioada autonomiei Basarabiei a fost inițiată prin promulgarea la 29 aprilie 1818 la Chișinău, de către țarul Rusiei Alexandru I, a unui nou regulament intitulat *Așezământul*

obrazovaniei oblastei Basarabiei. În rescriptul său din 1818, țarul Alexandru I scrie: „Oblastia Basarabiei păstrează compoziția ei națională și, prin urmare, primește și o formă specială a administrării. Am văzut această țară și, dacă Autotputernicul va binevoi, am s-o mai văd. Cred că am să găsesc în ea, în fiecare pas, roadele instituțiilor mele și, împreună cu aceasta, probele zelului și sârguinței funcționarilor, care vor fi însărcinați cu conducerea acestei instituții”. [5] Cu toate că țarului nu i-a fost dat să mai vadă „această țară”, spusele lui au fost treptat implementate, ecoul lor resimțindu-se și astăzi.

Acordând Basarabiei statutul de autonomie administrativă, autoritățile ruse conștientizau necesitatea aplicării față de teritoriul anexat a unor metode mai subtile pentru a câștiga sprijinul nobilimii locale, care, fiind afectată de dezmembrarea Moldovei istorice, se orienta mai mult spre valorile europene decât spre civilizația rusă. În acest sens, menționăm rolul *Cosiliului Suprem* ca organ suprem executiv, administrativ și judecătoresc al regiunii în care din cei 11 membri, 6 reprezentau nobilimea locală. Instituirea și funcționarea acestui organ semnifică caracterul specific al sistemului administrativ al Basarabiei la etapa respectivă, spre deosebire de etapa anterioară, cea provizorie, precum și spre deosebire de alte regiuni ale Imperiului Rus.

Pe parcursul celor zece ani, cât a funcționat Consiliul Suprem, din 1818 și până în 1828, în activitatea sa s-au observat și anumite disfuncționalități exprimate, alături de altele, și prin faptul că membrii săi aleși din partea nobilimii locale nu cunoșteau îndeajuns legislația, tehnicile administrative și limba rusă, iar membrii numiți de către țar nu cunoșteau legile locale, sistemul tradițional de administrație din Basarabia și limba localnicilor. Starea de lucruri creată genera deseori unele tensiuni între funcționarii locali și cei ruși. Aceasta și alte cauze au determinat un randament scăzut al activității Consiliului Suprem.

Alături de instituțiile ce au activat anterior, cum ar fi *Guvernatorul civil*, *Guvernul regional* alcătuit din cele două departamente, cel executiv și cel economic, au fost instituite și unele funcții noi, preluate din sistemul rusesc, cum ar fi cele de *procuror regional* și *procuror*

ținutal, abilitați cu dreptul de a inspecta instituțiile administrative din Basarabia. Printre instituțiile nou-create se mai numără: *Direcția sanitară regională*; *Direcția vamală de circumscripție*; *Oficiul poștal regional*; *Oficiul cadastral al regiunii*; *Arhitectul regional*. În activitatea lor, aceste instituții administrative, dar și cele de nivel local, se conduceau de legile și regulamentele Imperiului Rus. În așa fel, în pofida declarării formale a autonomiei administrative, devine tot mai evidentă infiltrarea în activitatea administrativă din Basarabia a regulilor și practicii administrative rusești.

După cum putem observa, odată cu implementarea prevederilor „Așezământului” din 1818, în sistemul administrativ din Basarabia au intervenit schimbări atât de ordin instituțional, cât și funcțional. Aceste procese erau însoțite de preluarea unor vicii specifice sistemului rusesc de administrație exprimate în abuzul administrativ, nerespectarea legilor, delapidarea averii publice, formalismul în abordarea problemelor, gradul înalt de corupție în organele administrative. De rând cu aceasta, se observă reducerea rolului și influenței funcționarilor moldoveni în cadrul instituțiilor administrative și creșterea, prin impunerea voinței lor, a rolului funcționarilor ruși angajați în sistemul administrativ din Basarabia.

Etapa consolidării sistemului rusesc de administrație (1828-1917). Prin adoptarea la 29 februarie 1828 a *Așezământului pentru ocârmuirea oblastei Basarabiei*, se pune începutul, celei de-a treia etape în evoluția transformărilor administrative din Basarabia și ajustarea lor la rigorile administrației de tip rusesc. La această etapă, care a durat, de fapt, până în anul 1917, în sistemul administrativ al Basarabiei au avut loc schimbări radicale, atât de ordin structural, cât și funcțional, constituind, prin esența lor, implementarea definitivă și deplină a sistemului rusesc de administrație, pentru care erau caracteristice tendințele vădite de centralizare și uniformizare a administrației tuturor teritoriilor din componența Imperiului Rus.

Cu toate că Basarabiei i se păstra formal titlatura de regiune, de fapt a fost instituit un regim administrativ de tip gubernial. După cum consemnează I. Zablorski, „Regula-

mentul” lui Voronțov făcea ca „toată puterea de acum se concentra în mâinile guvernatorului general, autonomia locală e desființată, legile moldovenești sunt înlocuite cu cele rusești, limba moldovenească e scoasă din actele publice, făcând loc celei ruse, încercări serioase de rusificare urmau să se facă și în instituțiile de cult și de cultură”. [6]

Regiunea Basarabia a fost inclusă în componența guvernământului general al Novorosiei. Astfel, Novorosia și Basarabia constituiau o unitate administrativ-teritorială cu un guvernământ general comun. În ceea ce privește organizarea internă a teritoriului, vom menționa că *ținuturile* din Basarabia, ca unități administrativ-teritoriale, au fost transformate în *județe*. Au fost organizate șase județe, și anume: Hotin, Iași (cu reședința la Bălți), Orhei (cu reședința la Chișinău), Bender, Akkerman, Ismail.

În conformitate cu „Așezământul” din 1828, instituția namesnicului a fost lichidată, funcțiile acestuia fiind preluate de *guvernatorul general*, care era reprezentantul țarului și al autorităților centrale în teritoriu. În această calitate, guvernatorul general promova voința puterii centrale, supraveghea activitatea tuturor instituțiilor regionale. Primul guvernator general al Basarabiei a fost M. S. Voronțov. Succesorul său, cu începere din 1854, a fost P. Fiodorov.

Din administrația regională mai făceau parte următoarele instituții: Consiliul regional; Cărmuirea regională (Uprava); Palatul haznalei; Judecătoria penală; Judecătoria civilă; Judecătoria de conștiință. Instituțiile administrative de nivel regional promovau prin activitățile desfășurate modelul rusesc de gestionare a afacerilor publice și impuneau tot mai activ stilul administrativ centralizat bazat pe o construcție ierarhică și rigidă a autorităților publice și pe o politică de deznaționalizare a valorilor autohtone.

Administrația de nivel local era reprezentată în Basarabia, la etapa respectivă, de către instituțiile județene, orașenești și sătenești, iar cu începere din 1870, și de către instituțiile administrative de voloste. Volostea, ca unitate administrativ-teritorială, întrunea câteva sate. Administrația volostei, cu sediul în unul dintre sate, era alcătuită din: adunarea volostei; șeful

de voloste; cârmuirea volostei; judecătoria de voloste.

Prin acțiunile întreprinse în conformitate cu prevederile „Așezământului” din 1828, în Basarabia a avut loc consolidarea și centralizarea treptată a sistemului rusesc de administrație, prin crearea instituțiilor guberniale comune pentru toată Rusia, după care a urmat introducerea în toate sferele vieții publice a limbii ruse și antrenarea în sistemul administrativ a cadrelor venite din Rusia.

Instituțiile administrative din Basarabia s-au uniformizat definitiv cu structurile administrative ale Imperiului Rus odată cu realizarea în anii 60-70 ai secolului al XIX-lea a reformei *zemstvelor*, reformei *orășenești* și reformei *judiciare*. Aceste și alte reforme au fost condiționate de necesitatea ajustării vechiului sistem al autocrației la situația nouă alimentată de transformările burgheze din Rusia, după lichidarea în 1861 a șerbiei.

După aplicarea reformelor nominalizate, în Basarabia a fost instituit definitiv un sistem de administrație tipic rusesc. În anul 1873, Basarabia a fost transformată, prin decizia Consiliului de Stat al Rusiei, aprobată de Alexandru al II-lea, în *gubernie*. Aceasta a fost o constatare juridică a unor realități existente de mai mult timp. În fruntea ierarhiei administrative guberniale era guvernatorul, care prezida un șir de instituții și diverse comitete menite să contribuie la buna administrare a guberniei Basarabia.

Astfel, pe parcursul a mai bine de o sută de ani în Basarabia a fost implementat treptat sistemul rusesc de administrație, care s-a menținut până în anul 1917. Acest lucru a contribuit în mare măsură la deznaționalizarea sistemului administrativ, care, la rândul său, a influențat toate sferele vieții politice și social-economice din Basarabia.

2. Modificările treptate în regimul politic și sistemul administrativ al Basarabiei

Către anul 1917 situația din Imperiul țarist, a cărui parte componentă era și Basarabia, devine destul de complicată, mai ales după revoluțiile din februarie și octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. Ele s-au reflectat și în cea mai îndepărtată extremitate vestică a Imperiului, Basarabia, producând

aici o creștere fără precedent a conștiinței naționale a basarabenilor, trezită încă la începutul secolului de prima revoluție rusă, produsă în anii 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 a întemeiat Partidul Național moldovenesc sub președinția lui Vasile Stroeșcu. Principalele revendicări stipulate în programul acestui partid erau: „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, ca limbă de predare în școală și în serviciul religios în biserică...” [7] Aceste idei erau susținute de către populație, fapt care a favorizat ulterior desfășurarea unor activități concrete ce țin de realizarea lor în viață.

Astfel, la 20 octombrie 1917, la Chișinău, a fost convocat Congresul militarilor moldoveni, care a proclamat autonomia teritorială și politică a Basarabiei în componența Republicii Federative Ruse, în baza dreptului națiunilor la autodeterminare, proclamat de bolșevici. A doua hotărâre foarte importantă a fost aceea de a forma Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii.

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 componența 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. [8]

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 Constituanței Basarabiei. Ca organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali compus din Prim-director general și șefii directoratelor de specialitate.

Un pas important în acțiunile 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 legii nominalizate, privind formarea organelor de conducere a republicii și să se revitalizeze, de fapt, elementele statalității naționale moldovenești.

O importanță deosebită 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 1917 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, bisericești.

Totodată, 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 teritoriu, ca o veche parte a statului moldovenesc, cu Regatul Român, lucru înfăptuit prin hotărârea Sfatului Țării din 27 martie 1918 privind unirea condiționată a Republicii Democratice Moldovenești cu România. În aceeași zi de 27 martie 1918, la Iași, Regele României, Ferdinand, a promulgat Actul Unirii. Pentru populația basarabească începe o nouă etapă istorică însoțită și de o nouă organizare administrativă, revenind la sistemul tradițional de administrație.

3. Controversele sistemului sovietic de administrație

Evenimentele care s-au succedat ca urmare a revoluției din octombrie 1917 din Rusia, inclusiv Unirea Basarabiei cu România la 27 martie 1918, au avut o influență directă asupra evoluției vieții politice și administrative a teritoriilor din stânga Nistrului, care fuseseră alipite la Imperiul Rus încă în rezultatul războiului ruso-turc din 1787-1791. Până atunci „teritoriul fusese disputat de cazaci, ucraineni, polonezi pentru partea de nord și turci pentru partea de sud a provinciei”. [9] În perioada ulterioară, teritoriul respectiv și locuitorii săi au

fost supuși proceselor politice și administrative ale Imperiului Rus, din a cărei componență făceau parte și la care, cu începere din 1812, prin anexare forțată, se alătură și Basarabia.

După Unirea Basarabiei cu România, teritoriile din stânga Nistrului continuau să facă parte din guberniile Podolia și Herson, ulterior - Odesa, care, la rândul lor, făceau parte din Republica Sovietică Socialistă Ucraineană, ce se formase între timp, și care intra, cu începere din 30 decembrie 1922, în componența Uniunii Sovietice.

În condițiile concrete create, Uniunea Sovietică întreprindea măsuri intense, inclusiv pe plan internațional, de a redobândi teritoriul Basarabiei. Promovând interesele sale de mare putere, după eșuarea conferinței din 1924 de la Viena privind problema basarabească, în cadrul căreia România declarase hotărât că nu intenționează să renunțe la pământurile strămoșești ale poporului său, Uniunea Sovietică a purces pe calea formării în partea stângă a Nistrului a unei formațiuni statale, la apariția căreia să se poată vorbi despre legăturile sale cu Basarabia și să poată fi promovată ideea „reunificării acesteia cu R.A.S.S. Moldovenească”. [10]

Formarea R.A.S.S. Moldovenești în componența R.S.S. Ucrainene s-a produs la 12 octombrie 1924, la sesiunea a treia a Comitetului Executiv Central din Ucraina în componența a 11 raioane de pe malul stâng al Nistrului, și anume: Ananiev, Balta, Bîrzula, Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Crasnâ Ocnâ, Crutâi (ulterior - Codâma), Râbnița, Slobozia, Tiraspol. Teritoriul noii formațiuni statale era de 8,1 mii km pătrați în care locuiau 545,5 mii de oameni. Capitala republicii autonome a devenit la început orașul Balta, iar din anul 1929 - capitala a fost transferată în orașul Tiraspol.

Congresul întâi al Sovietelor din 23 aprilie 1925 a adoptat Constituția R.A.S.S. Moldovenești în conformitate cu care a funcționat sistemul administrativ al republicii autonome, până la adoptarea celei de-a doua Constituții adoptate în 1938. Practic, în raioanele din stânga Nistrului a fost introdus sistemul sovietic de administrație. Astfel, organul suprem legislativ al R.A.S.S. Moldovenești era Congresul Sovietelor de deputați ai muncitorilor, țăranilor și ostașilor, care urma să se convoace o

dată pe an. În realitate însă s-au făcut abateri de la aceste prevederi. În anii 1925-1927 Congresele Sovietelor din R.A.S.S.M. s-au convocat în fiecare an, ulterior o dată la doi ani, iar începând cu 1931 și până în 1938, sub influența cultului personalității lui Stalin, Congresele se convocabu neregulat. În total, în perioada existenței R.A.S.S.M. au avut loc șapte Congrese ale Sovietelor. [11] În perioada dintre congrese activa Comitetul Executiv Central, care se convoca în sesiuni, și, Prezidiul Comitetului Executiv Central, care activa pe baze permanente.

Un alt organ de stat era guvernul republicii, care purta denumirea de Sovietul Comisarilor Norodnici și reprezenta puterea executivă. Din sistemul organelor administrației de stat mai făceau parte și Comisariatele Norodnice, ca autorități ale administrației publice de specialitate.

Sub conducerea autorităților centrale ale R.A.S.S. Moldovenești activa sistemul organelor administrației locale, care cuprindea nivelul raional, orașenesc și cel sătesc. Astfel, în R.A.S.S.M. activau 11 Soviete raionale, două Soviete orașenești, la Balta și Tiraspol, patru Soviete de orașel, la Ananiev, Bîrzula, Râbnîța, Dubăsari și 228 de Soviete sătești.

O particularitate a sistemului sovietic de administrare implementat în R.A.S.S.M. era existența concomitentă a organelor de stat de toate nivelurile și a organelor de partid, care impuneau politica lor acestor organe și care, de fapt, deveneau determinante în efectuarea conducerii de stat. Sub conducerea Comitetului regional moldovenesc al Partidului Comunist (al bolșevicilor) din Ucraina s-au desfășurat, de fapt, toate acțiunile organelor administrative centrale și locale. Activitatea organelor de stat era substituită de către organele de partid, prin aceasta diminuându-se însemnătatea și rolul organelor de stat în realizarea funcțiilor deținute.

Sistemul sovietic de administrație prin esență se manifesta ca un regim totalitar, care a căpătat forme foarte pronunțate și datorită influenței negative a cultului personalității lui Stalin, care a afectat și sistemul administrativ din R.A.S.S. Moldovenească. Sistemul administrativ din R.A.S.S. Moldovenească în componența R.S.S. Ucrainene a fost prin esență

sa un sistem autoritar, care purta amprentele unei organizări centralizate. Fiind excesiv de ideologizat și îndochinat, el a afectat nu numai modalitățile, pârgurile și mecanismele de administrare, dar și mentalitatea atât a administratorilor, cât și a celor administrați.

Avându-și începuturile sale în R.A.S.S. Moldovenească, sistemul sovietic de administrare a fost impus, prin violență de către Uniunea Sovietică și Basarabiei după reanexarea acesteia în 1940 și formarea R.S.S. Moldovenești unionale.

Formarea R.S.S. Moldovenești unionale s-a produs în rezultatul reanexării Basarabiei de către Uniunea Sovietică în 1940 ca urmare a pactului Ribbentrop-Molotov din 23 august 1939. După reanexarea forțată a Basarabiei, autoritățile sovietice au întreprins un șir de măsuri privind organizarea statală în acest teritoriu, luându-se în considerare existența în raioanele din stânga Nistrului, cu începere din 1924, a R.A.S.S. Moldovenești în componența R.S.S. Ucrainene.

La 2 august 1940, sesiunea a VII-a a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice a adoptat *Legea cu privire la formarea R.S.S. Moldovenești* în componența Uniunii Sovietice. Prin această decizie Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice și-a depășit prerogativele constituționale, el dispunând doar de dreptul de a admite noi republici în componența Uniunii Sovietice, dar nu și de a le proclama sau crea. Înființarea R.S.S. Moldovenești unionale nu a fost, astfel, un rezultat al expresiei voinței populației și nici, cel puțin, al hotărârii reprezentanților împuterniciți de populație, ci un fruct al acțiunilor absolut arbitrare ale conducătorilor de la Kremlin. [12]

Totodată, proclamarea R.S.S. Moldovenești a constituit și un act de dezmembrare teritorială a Basarabiei, ignorându-se unitatea teritorială, social-economică și culturală de secole a ei. Astfel, în componența R.S.S. Moldovenești au intrat, de rând cu orașul Chișinău, numai șase din cele nouă județe ale Basarabiei, și anume: Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei și Soroca. Celelalte trei județe - Akkerman, Ismail la sud și Hotin la nord - au fost rupte din teritoriul Basarabiei și trecute în componența R.S.S. Ucrainene.

Dezmembrarea teritoriului Basarabiei prin

legea din 2 august 1940 a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice s-a făcut concomitent cu dezmembrarea teritoriului R.A.S.S. Moldovenești. În componența R.S.S. Moldovenești unionale au intrat orașul Tiraspol și numai șase din cele paisprezece raioane existente la moment în R.A.S.S. Moldovenească, și anume: Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Râbnița, Slobozia, Tiraspol. Celelalte raioane ale fostei R.A.S.S. Moldovenești au fost incluse în componența R.S.S. Ucrainene. Astfel, în componența Ucrainei s-au pomenit 18 procente din teritoriul Moldovei istorice, aceasta constituind o mare nedreptate și nelegiuire săvârșită de organele sovietice.

Conform Constituției R.S.S. Moldovenești din 10 februarie 1941, temelia politică a statului o constituiau sovietele, iar baza sa economică – proprietatea obștească asupra mijloacelor de producție. Aceasta schimba radical sistemul politic și economic existent până atunci în Basarabia, atrăgând după sine și constituirea unui sistem de administrație diferit de cel precedent.

Sistemul sovietic de administrație, preluat și implementat în R.S.S. Moldovenească, își avea și caracteristicile sale de funcționare, pentru care erau proprii semnele modelului administrativ de comandă, realizat pe baza principiului centralismului democratic și al unei conduceri de partid foarte rigide. Organele de partid substituiau activitatea organelor de stat de toate nivelurile, minimalizându-le rolul în efectuarea conducerii de stat și admițând chiar acte nelegitime exprimate în represii politice, deportări ale populației, fără nici o vină.

Activitățile de implementare a sistemului sovietic de administrație în R.S.S. Moldovenească au fost întrerupte temporar în legătură cu dezlănțuirea la 22 iunie 1941 a războiului dus de Germania hitleristă și aliații săi împotriva Uniunii Sovietice. Reinstaurarea sistemului sovietic s-a produs în anul 1944 și a fost predeterminată de evenimentele de pe frontul sovieto-german. În legătură cu retragerea trupelor germane și ale aliaților săi de pe teritoriul sovietic, cu începere de la 30 mai 1944 și până la sfârșitul lunii august 1944, a fost treptat preluată conducerea de către comandamentul militar sovietic și pe teritoriul

Basarabiei, care ulterior a restabilit sistemul sovietic de administrație prin formarea organelor centrale și locale ale puterii.

În perioada anilor 1944-1991, în R.S.S. Moldovenească, în calitate de organ legislativ, a funcționat *Sovietul Suprem*, având douăsprezece legislaturi. Puterea executivă era exercitată de *Sovietul Miniștrilor* și de organele centrale de specialitate. Administrația locală era exercitată de către sovietele locale, organizate pe două niveluri.

Regimul politic și sistemul administrativ existent în Uniunea Sovietică, inclusiv în R.S.S.M. reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat prin utilizarea pârghiilor administrative de comandă de partid pe întreaga verticală a puterii de stat. În anii șaizeci ai secolului al XX-lea, în Uniunea Sovietică a început să fie promovat un curs care prevedea o ușoară lărgire a drepturilor republicilor unionale, inclusiv în procesul decizional. În realitate, aceasta purta un caracter declarativ, monopolul adoptării deciziilor fiind deținut în continuare de organele unionale de partid.

Presimțind ineficiența sistemului administrativ existent, spre sfârșitul anilor 70-începutul anilor 80 ai secolului al XX-lea, se fac unele încercări de a pune accentul pe lărgirea și sporirea rolului sovietelor locale în exercitarea puterii de stat, pornindu-se de la premisa că acestea erau organe ale puterii aflate cel mai aproape de popor. Documentele adoptate și măsurile întreprinse în această direcție nu au dat rezultatele scontate datorită practicii nocive de substituie a activității sovietelor de toate nivelurile, inclusiv a celor locale, de către organele de partid.

Către acea perioadă, în contextul schimbărilor de ordin politic, economic și social al țării, prin adoptarea la 8 octombrie 1977 a unei noi Constituții a Uniunii Sovietice și la 15 aprilie 1978 - a unei noi Constituții a R.S.S. Moldovenești, s-a fundamentat rolul conducător al Partidului Comunist al Uniunii Sovietice în societate, prin aceasta acordându-i-se misiunea de arbitru suprem în sistemul politic, inclusiv în procesul formării și activității sovietelor. Prin aceasta a fost diminuată substanțial misiunea sovietelor de toate nivelurile, ca organe ale puterii de stat.

Aceasta a condiționat aprofundarea crizei

sistemului politic sovietic pentru care erau caracteristice: centralizarea excesivă a puterii de stat; substituirea activității organelor de stat de către organele de partid; nrecunoașterea principiului separației puterilor în stat; lipsa pluralismului politic și rolul monopolist al partidului comunist în societate; ideologizarea și îndoctrinarea unilaterală a întregului sistem al vieții sociale. [13]

Toate acestea au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului politic sovietic, ceea ce a condus, în ultima instanță, la intersecția anilor optzeci-nouăzeci ai secolului trecut, la prăbușirea lui, sub defecțiunile proprii construcției, ca urmare a ineficienței, prin definiție a unui atare sistem, care nu a fost în stare să concureze cu sistemele politice democratice occidentale.

4. Calea spre Independența Republicii Moldova și impedimentele edificării sistemului democratic de administrație publică

În cadrul procesului de democratizare a societății în condițiile restructurării gorbacioviste, inițiate în anul 1985, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul politic și administrativ existent, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice demarate în societate. În condițiile inițierii unor transformări radicale în sistemul politic și administrativ al societății, care și-au găsit expresie în orientarea spre o cale democratică de dezvoltare a societății, spre valorile general-umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, s-a inițiat reformarea multor sfere ale vieții sociale, inclusiv a sistemului de administrație publică.

Aceste transformări semnificau trecerea organizării sociale într-o nouă calitate. Ele și-au găsit reflectare în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990, [14] Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990, [15], care au legiferat opțiunile poporului pentru aceste valori, menite să devină conținutul principal al activității de edificare a noului sistem politic, prin excluderea conducerii de partid și desemnarea principiului separării și colaborării puterilor, în calitate de principiu de bază în organizarea și funcționarea instituțiilor statului.

Realizarea prevederilor acestor documente politice a lansat procesul de demontare a sistemului totalitar de comandă, semnificând și schimbarea esenței puterii de stat care, având aceeași sursă de investire – poporul, a căpătat metode cu totul noi de realizare. Cu toate că administrația publică rămânea încă afectată de moștenirea trecutului, în același timp, se deschidea calea spre unele schimbări exprimate, deocamdată, în niște viziuni și reprezentări despre o administrație publică modernă. Aceste reprezentări au căpătat un conținut nou odată cu instituționalizarea la 3 septembrie 1990 a funcției prezidențiale, care a deschis posibilități reale de sporire a eficienței puterii de stat, de intensificare a rolului puterii executive și de îmbunătățire a interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat. [16]

În procesul evoluției transformărilor democratice, la 5 iunie 1990, prin modificarea Constituției R.S.S. Moldovenești, sintagma R.S.S. Moldovenească a fost înlocuită cu denumirea R.S.S. Moldova, iar la 23 mai 1991 Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova a adoptat *Legea cu privire la schimbarea denumirii statului R.S.S. Moldova în Republica Moldova*. [17] În corespundere cu aceste modificări, au fost schimbate și denumirile altor autorități publice, inclusiv ale organelor administrației publice, urmate și de unele schimbări de esență în organizarea și funcționarea lor.

Un pas important în evoluția sistemului politic și a procesului de edificare a unui nou sistem al administrației publice îl constituie Declarația de Independență, adoptată la 27 august 1991, [18] prin care se stabilește că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric, etnic al devenirii sale naționale.

Evoluția de mai departe a reformei politice și, respectiv, a schimbărilor din administrația publică a condus la adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova, care a deschis calea spre crearea cadrului legislativ al statului de drept, inclusiv în domeniul administrației publice. Pe această temelie juridică și într-un spațiu politic creat de Constituție a început procesul de edificare a instituțiilor

noi, specifice unei administrații publice moderne.

În același timp, vom menționa că practica celor peste douăzeci de ani de Independență ne demonstrează că procesul de modernizare a administrației publice în Republica Moldova poartă un caracter exagerat de tergiversat, întâmpinând un șir de impedimente care își au originea în mediile administrative anterioare. El este însoțit de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor reformatoare. Asupra acestei stări de lucruri și-au lăsat amprenta și lipsa unor viziuni strategice asupra dezvoltării țării, indeterminismul valoric și identitar, în mare măsură, reminiscențele unei mentalități perimate a unei părți a clasei politice și a unei părți a populației. Reminiscențele unei astfel de mentalități au fost acumulate și înrădăcinate în cadrul sistemelor anterioare de administrație, inclusiv în cadrul sistemului sovietic. Ea își găsește expresie în dispozițiile nostalgice despre trecutul neîndepărtat, precum și în manifestările separatiste, ca cele din raioanele estice ale țării, care au ieșit unilateral de sub jurisdicția organelor constituționale ale Repu-

blicii Moldova, fapt care a condus la dezintegrarea teritorială a țării cu susținerea, sprijinul și contribuția Federației Ruse, care continuă să pretindă la hegemonismul său în această zonă.

Depășirea acestor obstacole trebuie să reprezinte linia de subiect și acțiune în activitatea autorităților statului, chemate să asigure, în continuare, evoluția democratică și ireversibilă a sistemului politic, asigurarea integrității teritoriale a țării și modernizarea administrației publice.

Aceasta presupune însușirea învățămintelor din trecutul istoric, reevaluarea rolului administrației de stat în gestionarea treburilor publice cu creșterea concomitentă a rolului comunităților locale în exercitarea administrației. Acest obiectiv poate fi realizat prin ajustarea administrației publice a Republicii Moldova la standardele europene, ceea ce îi va permite să accelereze procesul de aderare la Uniunea Europeană și, prin aceasta, să se producă reintegrarea teritoriilor istorice afectate de anexarea din 1812, în cadrul spațiului european.

BIBLIOGRAFIE

1. Ion Nistor, *Istoria Basarabiei*, Chișinău, 1991, pag. 179.
2. G. Murgaci, *La population de la Bessarabie*, Paris, 1920, pag. 19. Citat după Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, pag. 126.
3. Sergiu Cornea, *Redimensionarea structurii administrative a Basarabiei în anii 1816-1818 // „Administrarea Publică”, revistă metodică-științifică*, 2001, nr. 3.
4. Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*, Cahul, 2003, pag. 61.
5. Paul Gore, *Anexarea Basarabiei (Schită istorică)*. În monografia *Basarabia*, sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993, pag. 165.
6. I. Zablorski, *Istoria // În monografia Basarabia*, sub îngrijirea lui Ștefan Ciobanu, Chișinău, 1993, pag. 137-138.
7. Mihail Bruhis, *Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940)*, Chișinău, 1992, pag. 180.
8. Mihail Bruhis, opera citată, pag. 185.
9. Olivian Verencea, *Administrația civilă română în Transnistria 1941-1944*, Ediția a doua, îngrijită de Șerban Alexianu, București, Editura Vremea, 2000, pag. 60.
10. Mihail Bruhis, opera citată, pag. 166-167.
11. M. Platon, S. Roșca, A. Roman, T. Popescu, *Istoria administrației publice din Moldova*, Chișinău, AAP, 1988, pag. 353-354.
12. Mihail Bruhis, opera citată, pag. 289.
13. Aurel Sîmboteanu, *Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice // În materialele conferinței*

științifice internaționale din 15-16 octombrie 2010, CEP USM, pag. 13-29.

14. Declarația suveranității R.S.S. Moldova // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, 1990, nr. 8.

15. Decretul cu privire la puterea de stat // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, 1990, nr. 8.

16. Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al Republicii Sovietice Socialiste Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția R.S.S. Moldova din 3 septembrie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova, 1990, nr. 9.

17. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr.7-10, pag. 6.

18. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991 // Moldova Suverană, 1991, 28 august.

Prezentat: la 23 aprilie 2012.

E-mail: simboteanu@mail.ru