

AUTOADMINISTRAREA LOCALĂ ÎN IMPERIUL ȚARIST ȘI ÎN BASARABIA ÎN A DOUA JUMĂTATE A SECOLULUI XIX - ÎNCEPUTUL SECOLULUI XX: EVOLUȚIA INSTITUȚIEI ZEMSTVEI

Ludmila COADĂ,
doctor în științe istorice,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

The second half of the 19th century is known in the history of imperial Russia as an epoch of reforms. The Zemstvo reform was among the measures initiated in the 1860s. Zemstvo self-government institutions functioned according to the *Regulations on gubernia and uезд Zemstvos* of 1864. Being created by absolute monarchy, the Regulations imposed limits upon active participation of the whole population in decision-taking regarding local issues and reduced the Zemstvo's responsibilities to economic aspects, thus putting Zemstvos under control and censorship on behalf of the state, etc.

Zemstvos were established as elective institutions. They had the status of corporate bodies and were organized at gubernia and uезд levels. In both cases councils or assemblies (*zemskoe sobranie*) became representative bodies – and Executive Boards (*zemskaia uprava*) took the function of executive bodies.

The Zemstvo Regulations of January 1, 1864 – being slightly modified as recommended by the Novorussia's General Governor as well as by the Ministry of Home Affairs – were implemented on the territories between the Prut and the Dniester starting with November 15, 1868. Bessarabia Zemstvo was abolished in late 1920s. First of all, the gubernia Zemstvo ceased its operation, followed by the uезд ones, which entirely had disappeared as the Bessarabian administrative system by the end of 1925, after the adoption of the law on administrative integration of July 14, 1925, promulgated on January 1, 1926.

Introducere

Perioada celei de-a doua jumătăți a sec. XIX este cunoscută în istoria Rusiei țariste ca epocă a reformelor. Printre cele mai importante reforme liberale aprobate de împăratul Rusiei, Alexandru al II-lea, se

numără și reforma zemstvelor care puneau bazele autogovernării locale în Imperiul țarist. Apariția noilor instituții a fost enunțată prin *Regulamentul despre instituțiile zemstvei guberniale și județene* din anul 1864 [26] – lege care reglementa

organizarea și funcționarea zemstvelor.

Conceptul autoguvernării, deși într-o formă rudimentară, nu era nou pentru Rusia [29, p. 293-295]. Instituțiile de zemstvă (locale) electivă au apărut în sec. XVI, în anii guvernării țarului Ivan al IV-lea. Menirea lor era de a realiza sarcini de stat. Ele n-au putut atunci nici limita și nici schimba procesul birocratic de guvernare, care luase amploare, mai cu seamă, în secolele ulterioare – XVII și XVIII. Ecaterina a II-a a intenționat, în aparență, să dea instituțiilor regionale o altă coloratură. Teoretic, acestora li se acorda o mai mare independență în realizarea sarcinilor orientate spre satisfacerea necesităților vieții locale. În realitate însă ele continuau, ca și în trecut, să fie paralizate de ingerința autorităților. Astfel, deși au fost elaborate noi viziuni asupra autoguvernării locale, acestea au rămas doar recunoscute, nu și transpuse în practică. Legislația Ecaterinei a II-a, adoptată în această direcție, era mai favorabilă autoguvernării decât cea a țarului Ivan al IV-lea, dar nu suficient de favorabilă ca să se poată vorbi despre o adevărată autoadministrare. Cel mai mare neajuns al reformei împărțesei a fost neantrenarea țăranimii în rezolvarea și gestionarea problemelor locale. Acest lucru însă era imposibil în condițiile existenței iobăgiei. Abia odată cu emanciparea țăranilor, împrejurările devin favorabile continuării reformei autoguvernării. Abolirea șerbiei a generat și reorganizarea sistemului administrației publice locale. Astfel, reforma zemstvei constituia o continuitate logică a reformei țărănești [20, p. 103; 14, p. 6; 12, p. 23].

Introducerea sistemului de autoadministrare locală n-a însemnat neapărat crearea instituțiilor de zemstvă

pe întreg teritoriul imperiului. Birocrația rusă se împotriva răspândirii acestora la periferiile Rusiei. Dar, deoarece evitarea procesului de instituire a autoguvernării locale n-a fost posibilă, aceasta s-a legitimat în regiunile cu domenii precumpănitor nobiliare. Guberniile Arhanghelsk, Astrahan și Orenburg n-au cunoscut instituțiile zemstvei tocmai din cauza deficienței domeniilor nobiliare [5, p. 51; 342, p. 25]. În același timp, predominarea elementului național în unele regiuni era un alt motiv pentru evitarea implementării reformei zemstvei. În Polonia, Lituania, Belarus, Ucraina de Vest, unde nobilii polonezi formau majoritatea, despre zemstve nu se știa decât din auzite. Iar regiunea Mării Baltice a păstrat vechile organe ale autoguvernării locale, conduse de baronii germani [22, p. 46]. Fără zemstve au rămas și Siberia, Caucazul, Kazahstanul și regiunile abia cucerite din Asia Mijlocie. Mai mult decât atât, nici introducerea zemstvelor în guberniile "alese" nu s-a produs concomitent. În 1865, zemstvele existau și activau doar în 19 gubernii. A fost nevoie de mai bine de un deceniu ca acestea să existe în 34 de regiuni [17, p. 141; 24, p. 76], aflate exclusiv în partea europeană a imperiului. În Basarabia, valabilitatea Regulamentului zemstvelor s-a extins cu începere de la 15 noiembrie 1868 [11, p. 25], cu unele modificări introduse în baza propunerilor general-gubernatorului Novorosiei și recomandărilor Ministerului de Interne.

Legislația de zemstvă

Legea din 1864. În guberniile imperiului rus în care au fost instituite zemstvele, acestea au funcționat preponderent în baza *Regulamentului despre instituțiile zemstvei guberniale și județene* din 1864

[26]. Legea includea cinci capitole, iar prevederile propriu-zise ale acesteia și-au găsit reflectare în cadrul a 120 de articole. Capitolul I – *Principii generale* – trasa sarcinile, sferile de activitate și condițiile de funcționare a zemstvelor. Capitolul II era dedicat *Componentei instituțiilor de zemstvă* și stratifica instituțiile de zemstvă

guberniale și județene; fixa principalele organisme ale zemstvei – *consiliul* și *adunarea*, dar și procedura alegerii consilierilor. Capitolul III – *Obiectul de activitate și limitele puterii instituțiilor de zemstvă* – stabilea într-o manieră extinsă obligațiile zemstvelor, prin completarea sarcinilor prevăzute de capitolul I cu altele, la fel de complexe și anevoioase, dar păstrându-și caracterul gospodăresc. Activitatea adunărilor zemstvelor – atât județene, cât și guberniale – frecvența întrunirilor, durata sesiunilor, condițiile de adoptare a deciziilor etc. au fost incluse în capitolul IV, intitulat *Ordinea activității instituțiilor de zemstvă*. Iar ultimul capitol al Regulamentului din 1864 cu privire la zemstve – *Raportarea și răspunderea instituțiilor de zemstvă* – pune accentul pe obligativitatea consiliilor zemstvelor de a raporta anual despre activitățile întreprinse în domeniile lor de competență, dar și asupra răspunderii penale a consilierilor în cazul încălcării legislației.

Regulamentul limita participarea activă a întregii populații la gestionarea problemelor locale, dând prioritate păturilor înstărite; reducea sferile de activitate a zemstvelor la chestiuni cu caracter pur economic, gospodăresc – este vorba de domenii care necesitau mari eforturi și cheltuieli materiale pe care instituțiile guvernamentale nu voiau să și le asume; supunea instituțiile zemstvei controlului din partea statului, cenzurii etc. La scurt timp

după intrarea în vigoare a Regulamentului din 1864, a început lupta deschisă împotriva zemstvelor prin emiterea a noi hotărâri, directive, legi care stinghereau și mai mult activitatea zemstvelor. Printre acestea se număra: hotărârea Comitetului de miniștri din 22 iulie 1866 prin care instituțiile de zemstvă au fost trecute în subordonarea directă a guvernatorilor; legea din 21 noiembrie 1866, care interzicea zemstvelor să supună impozitării veniturile fabricilor, uzinelor și altor întreprinderi industriale [24, p.87]; legea din 4 mai 1867, care interzicea comunicarea și cooperarea dintre zemstve; legea din 13 iulie 1867 [25], care lărgea prerogativele președinților adunărilor, numiți de ministru și care aveau dreptul să anuleze orice propunere, să suspende dezbaterile sub pretextul că ar fi insultătoare pentru guvern.

Restricțiile Regulamentului despre zemstva din 1864, dar mai ales modificările aduse acestuia prin legile menționate destabilizau activitatea zemstvelor. Și totuși ele activau și încercau, în măsura posibilităților, să-și îndeplinească misiunile. Pentru că toate aceste legi n-au putut reduce la zero instituțiile zemstvei și pentru că erau prea multe și influente elementele care nu puteau tolera ideea emancipării populației, acestea au hotărât nu doar să intimideze funcționarea instituțiilor de zemstvă, ci să submineze Regulamentul din 1864, înlocuindu-l în 1890 cu un altul mai dur.

Legea din 1890. În condițiile în care pe arena politică a Rusiei era promovată ideea centralizării, s-a purces la elaborarea unui nou *Regulament cu privire la instituțiile de zemstvă guberniale și județene* [27], pus în aplicare cu începere de la 12 iunie 1890. Esența noii legi consta în revizuirea sistemului electoral de zemstvă

în vederea limitării accesului în zemstve a burgheziei comerciale și industriale și a noii burghezii proprietare de pământ; supunerii controlului din partea administrației a alegerilor țăranilor și obținerii unei supremații covârșitoare a nobilimii în zemstve [16, p. 151].

Noua lege stabilea alegerea consilierilor în cadrul a două colegii (spre deosebire de trei colegii, prevăzute de legea din 1864 – al proprietarilor de pământ, al orășenilor și al țăranilor): la întrunirile primului colegiu putea participa doar nobilimea, iar la întrunirile celui de-al doilea – restul alegătorilor, cu excepția țăranilor. Alegerea consilierilor din partea țăranilor – în cadrul unui colegiu aparte – a fost anulată, aceștia fiind aleși în mai multe trepte: adunările satești delegau reprezentanți la adunările de voloste, unde erau aleși candidații pentru consilieri și doar din mediul lor guvernatorul desemna consilierii [13, t. III, p. 678]. Astfel, legea din 1890 materializa împărțirea alegătorilor în categorii sociale, punându-se în valoare principiul apartenenței sociale [21, p. 281], care nu era străin nici Regulamentului din 1864, dar care era totuși mușamalizat.

Regulamentul menținea censul de avere de 15.000 ruble, dar reducea esențial censul funciar pentru nobili – de la 200 la 125 desetine de pământ, dublându-l pentru țărani. Astfel, dacă în 1877 unui consilier din partea proprietarilor de pământ din Basarabia îi reveneau 8,6 mii desetine de pământ, iar unui țăran – 14,1, către 1905 situația s-a schimbat, ajungându-se la 6,4 și, respectiv, 24,1 mii desetine [24, p. 94]. Concomitent, era redus și numărul consilierilor. Dacă după 1864 cele 34 gubernii alegeau anual 2.284 consilieri guberniali și 13.329 județeni, în noile condiții aceștia constituiau 1.618 și, respectiv,

10.229. Iar numărul consilierilor din partea țăranilor a scăzut de la 5.357 la 3.167 [24, p. 94-95].

Legea din 1890 a constituit un pas înapoi în organizarea instituțiilor de zemstvă. Dar, cu toată duritatea sa, Regulamentul n-a materializat intențiile autorilor de a lichida principiul eligibilității instituțiilor de zemstvă și de a transforma zemstvă într-un appendice al puterii guvernamentale. Este adevărat că noua lege a dat zemstvelor importanța instituțiilor de stat, iar serviciului de zemstvă – importanța serviciului de stat; ministrului de interne și guvernatorului li s-a acordat dreptul de a confirma președinții și membrii consiliilor [9, p. 16; 4, p. 400; 10, p. 24-25]; s-a intensificat simțitor controlul administrației centrale asupra activității zemstvelor. Dar țarismul n-a putut transforma zemstvele în instituții absolut dependente de aparatul administrativ central, iar legea n-a schimbat cursul zemstvelor [13, t. III, p. 368]. Regulamentul poate fi considerat mai degrabă o ediție înrăutățită a Regulamentului din 1864 [30, p. 138; 19, p. 302], iar esența organizării zemstvelor conform legii din 1890 putea fi înțeleasă doar parcurgându-se în paralel și Regulamentul din 1864 [18, t. II, p. 532-533].

Legea din 1917. Guvernul provizoriu a publicat la 21 mai *Legea despre alegerile consilierilor în adunările zemstvelor guberniale și județene*, iar la 9 iulie a apărut *Legea privind modificarea legii zemstvei din 1890* [7, p. 7-8; 8, p. 49-51; 9, p. 21-51], care extindea, spre deosebire de legile anterioare, domeniile de activitate a zemstvelor și reducea dreptul autorităților de a se implica în procesul de luare a deciziilor în zemstvă. Organelor guvernamentale li s-a rezervat totuși supravegherea legitimității deciziilor adunărilor zemstvei.

În noile împrejurări, sarcinile reformei din 1917 constau în:

- crearea zemstvei de voloste (chestiunea introducerii zemstvei de voloste a fost discutată de către zemstve încă în anii '70 ai sec. XIX). Confirmarea definitivă a ideii a fost realizată la congresul general al zemstvelor din 1907. Dar instituirea propriu-zisă a acestora se produce abia în 1917, prin Regulamentul din 21 mai despre zemstva de voloste din 43 de gubernii ale Rusiei. Zemstve de voloste apar și în Basarabia, dar în condițiile desființării de curând a zemstvei guberniale, acestea n-au putut activa efectiv;

- reforma sistemului electoral al zemstvelor;

- reorganizarea administrației locale;
- reorganizarea sistemului fiscal și stabilirea ordinii colectării impozitelor locale etc.

Reforma autoguvernării locale, planificată de guvernul provizoriu, deși aducea mari modificări în organizarea instituțiilor de zemstvă, se baza totuși pe structura Regulamentului din 1864. Noua lege n-a funcționat prea mult - la scurt timp după intrarea acesteia în vigoare, zemstvele și-au încetat activitatea. Iată de ce, în contextul abordării subiectului privind baza legislativă a instituțiilor de zemstvă, se iau în calcul preponderent Regulamentele din 1864 și din 1890. În această ordine de idei, vorbim despre două perioade din istoria și activitatea zemstvelor: prima, condiționată de valabilitatea legii din 1864, și cea de-a doua, suprapusă legii din 1890, dar care a început, în realitate, pe la mijlocul anilor '80, cu câțiva ani înainte de intrarea în vigoare a acesteia [21, p. 280-281].

Sistemul electoral de zemstvă

Regulamentul din 1864 clasifica

electoratul județean în colegii sau congrese, care alegeau consilierii adunărilor județene de zemstvă. Este vorba despre [26, p. 4]:

- colegiul proprietarilor de pământ din județ;

- colegiul orășenilor;

- colegiul comunităților sătești.

Legislația prevedea, drept condiție generală de participare la lucrările unui colegiu electiv, censul de avere. Consiliul de Stat argumenta această exigență prin faptul că succesul în gestionarea gospodăriei locale putea fi asigurat doar de persoanele care aveau deja o experiență de gestionare și erau interesate de îmbunătățirea acestei gospodării - acestea fiind persoanele care posedau o avere [23, II, p. 501].

Din colegiul proprietarilor de pământ făceau parte (art. 23 al Regulamentului Zemstvelor): persoanele care posedau, cel puțin, 200 desetine de pământ. În cazul Basarabiei, suprafețele care condiționau afilierea la colegiul electiv al proprietarilor de pământ variaua de la județ la județ: Chișinău, Orhei, Hotin - 200 desetine, Iași și Soroca - 250 desetine, Bender și Akkerman - 300 desetine; persoanele care posedau alte averi imobiliare în județ, cu o valoare de, cel puțin, 15.000 ruble; proprietarii întreprinderilor industriale și economice al căror venit anual atingea cota de, cel puțin, 6.000 ruble; împuterniciții din partea proprietarilor particulari și întreprinderilor, care posedau averi de dimensiunile menționate mai sus; mandatarii micilor proprietari de pământ și ai clerului, ai diverselor societăți care aveau în județ pământ în valoare egală cu, cel puțin, 1/10 din norma funciară fixată; răzeșii; prin modificările aduse Regulamentului zemstvelor în vederea implementării lui în Basarabia, se admitea participarea acestora în cadrul colegiului

proprietarilor de pământ, dar numai dacă valoarea averii lor funciare se încadra în limitele stabilite de lege (adică 200-300 desetine) [1, f. 110]; arendașii, deși comisia care a elaborat Regulamentul din 1864 a propus ca celor ce arendează pământuri întinse pentru o perioadă de, cel puțin, 6 ani să li se acorde dreptul de a participa independent la alegeri [23, I, p. 156]. Consiliul de Stat a precizat că, fără acordul proprietarilor, arendașii nu pot obține acest drept. Astfel, arendașii au fost plasați pe aceeași treaptă cu mandatarii – cu condiția de a reprezenta doar proprietarii de pământuri. Regulamentul din 1890 a anulat stipulările legii din 1864 cu privire la arendași, astfel încât ei nu au mai putut participa la alegeri sub nici o formă.

Proprietarii de pământ cu drept de vot din județe se convocau, în vederea alegerii consilierilor, fie într-un singur congres general în orașul-reședință al județului, fie în câteva, după circumscripții teritoriale. Congresele erau organizate și prezidate de către mareșalul nobilimii județene. Cei prezenți alegeau consilierii prin vot închis, secret, cu ajutorul unor bile. Candidații care primeau cele mai multe bile electivă erau calificați ca delegați în adunarea de zemstvă.

La lucrările colegiului orașenilor puteau participa (art.28) [26, p. 5]: persoanele care dețineau certificate de negustor; posesorii fabricilor și ai altor întreprinderi industriale sau comerciale aflate pe teritoriul orașului, cu un venit anual de, cel puțin, 6.000 rub.; proprietarii imobilelor orașenești, valoarea cărora depindea de numărul populației și anume: în orașele al căror număr de locuitori depășea cifra de 10.000 – valoarea proprietății imobiliare urma să se estimeze la 3.000 rub., în orașele cu o populație între 2.000–10.000 locuitori – cel

puțin, 1.000 rub. și în celelalte așezări orașenești – 500 rub. [1, f.110]; mandatarii tuturor persoanelor fizice și juridice menționate mai sus. Congresele orașenești erau prezidate de mai-marii orașelor. Alegerile aveau loc în formula identică congreselor proprietarilor de pământ. Adunările și congresele electivă durau maximum două zile.

Legea zemstvelor includea și categoriile de persoane lipsite de dreptul electoral din motive, printre care se numărau (art. 17) [1, f. 110; 8, p. 11-12]: persoanele care nu au atins vârsta de 25 de ani; persoanele aflate în urmărire penală sau inculpate într-o cauză; persoanele condamnate și nereabilitate de instanța judecătorească; cei destituiți din funcții; cei calificați drept insolvabili; străinii care nu au depus jurământ de supușenie Rusiei și evreii.

Dacă alegerea consilierilor din partea proprietarilor de pământ și orașenilor avea loc direct, în cadrul congreselor menționate, alegerea consilierilor țăranilor era organizată pe trepte: comunitățile satești își delegau reprezentanții la adunările de voloste, unde erau votați alegătorii și abia aceștia din urmă alegeau din mediul lor consilierii adunării județene de zemstvă, în numărul necesar. Legea din 1890 modifica esențial această procedură, acordând guvernatorului dreptul de a numi el însuși consilierii din partea țăranilor din rândul persoanelor alese de către adunările organizate la nivel de voloste. Această regulă a fost suprimată abia în anul 1906, prin legea din 5 octombrie, care egala țăranii cu celelalte categorii sociale [8, p. 22]. În Basarabia, foștii mazili și ruțași, aflați în afara societăților satești ale țăranilor, nu luau parte la alegerile consilierilor, fapt împotriva căruia se protesta frecvent [4, p. 400].

Analizând participarea țăranilor la adunările de zemstvă, putem constata că aceștia înțelegeau cu greu esența reformei zemstvei ori nici nu se prea interesau de ea în condițiile în care se confruntau cu o mulțime de probleme cotidiene, printre care sărăcia, diverse boli etc. [14, p. 9]. Iată de ce, în unele cazuri, locurile de consilieri din partea țăranilor le ocupau marii proprietari, clericii, reprezentanții micii burghezii. Or, Regulamentul zemstvelor permitea țăranilor să aleagă consilieri din partea altor categorii sociale [27, p. 6], avându-se în vedere, în primul rând, marii proprietari. Proprietarii basarabeni, de exemplu, ca, de fapt, și cei din alte gubernii ale imperiului, se pare că au folosit la maximum acest drept [12, p. 36]. Când țăranimea era reprezentată în zemstve de persoane din mediul lor, acestea erau, de regulă, persoane mai înstărite, cu o situație materială, economică decentă. Și din nou această stare de lucruri se datora stipulărilor Regulamentului menționat, prin care se solicita alegerea primarilor satelor și conducătorilor de voloste în calitate de consilieri în zemstve.

Structura zemstvelor

Instituțiile de zemstvă se organizau atât la nivel gubernial, cât și județean. Și într-un caz, și în altul existau *adunările de zemstvă* – ca organe de dispoziție – și *upravele* sau *consiliile de zemstvă* – organe executive.

Veriga principală în sistemul de funcționare a zemstvei era *zemstva județeană* – organ reprezentativ al intereselor exclusiv locale ale județelor; organ autonom, care nu era un derivat al statului. Adunarea ordinară a zemstvei județene se convoca o dată pe an, cu acordul guvernatorului, nu mai târziu de luna octombrie, pentru a anticipa lucrările

adunării guberniale. Ea își deschidea ședințele doar în cazul prezenței unei treimi din numărul total al consilierilor județului sau, în cel mai rău caz, în prezența a, cel puțin, zece persoane. Ședințele adunărilor zemstvelor județene, durata cărora era de zece zile, erau prezidate de mareșalii nobilimii ținutului. Legislația rusească însă acorda președintelui dreptul de a hotări, prin votul său, soarta unei sau altei probleme, în cazul în care votul deschis al consilierilor ajungea la egalitate.

În afară de sesiunile ordinare, se puteau organiza și sesiuni extraordinare. Acestea erau convocate doar în cazuri excepționale, urgente și numai cu acordul ministrului de interne.

Membrii adunărilor aveau titlul de consilieri. Durata mandatului lor era de trei ani, dar aceștia se puteau dezice în orice moment de statutul pe care-l dețineau. Consilierii nu erau remunerați. Deci mandatul era, prin natura sa, cu titlu onorific, deși, în esență, aleșii puteau fi "recompensați pentru cheltuielile sau timpul pierdut cu ocazia întrunirilor sau îndeplinirii sarcinilor pe care le primeau" [8, p.16]. Este vorba, în special, de indemnizațiile de transport și diurnă.

Treapta ierarhic superioară adunărilor județene o constituia *adunarea gubernială* de zemstvă. Aceasta era organul central și coordona atât activitățile zemstvelor județene, cât și pe cele proprii. Consilierii zemstvei guberniale erau aleși de către adunările zemstvelor județene, din rândul consilierilor proprii, tot pentru un termen de trei ani. Prima adunare a zemstvei guberniale, aleasă la sfârșitul anului 1869 întrunea 53 de consilieri, dintre care 73,4% erau mari proprietari, ceilalți fiind orășeni – 15,1%, țărani – 5,6% și reprezentanți ai clerului – 1,9% [2, f. 12-22]. Cei 53 de

consilieri ai zemstvei guberniale erau delegații celor 7 județe ale Basarabiei care au cunoscut influența acestor instituții de la crearea lor și până la încetarea juridică a acestora. Astfel, din partea județului Bender, în adunarea superioară a zemstvei basarabene au fost delegate 7 persoane [2, f. 12]. Județul Iași a delegat la Chișinău, pentru a participa la lucrările primelor adunări ale zemstvei, 6 consilieri [2, f. 13]. Lista deputaților aleși la 4 noiembrie în cadrul județului Chișinău pentru zemstvă provincială era formată din 9 persoane [2, f. 14]. Din partea județului Akkerman au fost delegați 7 consilieri [2, f. 15-16]; din partea Hotinului – 11 persoane [2, f. 17-18]; a zemstvei Soroca – 6 persoane [2, f. 20]. Numărul reprezentanților zemstvei basarabene – atât ai celor județene, cât și ai celei guberniale – a crescut pe măsura trecerii timpului. Către sfârșitul perioadei de existență și funcționare a instituțiilor de zemstvă numărul consilierilor adunării basarabene ajungea la 76 [7, p. 32].

Președinte al zemstvei guberniale era numit mareșalul gubernial al nobilimii, care prezida ședințele adunării [26, p. 38]. Consilierii se întruneau o dată pe an la ședințele ordinare, care se convocau nu mai târziu de luna decembrie și durau, cel mult, 20 de zile. În cazuri excepționale, cu acordul ministrului de interne, se puteau convoca și ședințe extraordinare. Adunările zemstvei guberniale își publicau toate deciziile. Ca și în cazul adunărilor județene, deciziile zemstvei guberniale se luau cu o majoritate de voturi. În caz de egalitate de voturi, președintele era cel ce influența rezultatul votării.

Adunările de zemstvă aveau un caracter aproape preponderent nobiliar. Unii dintre nobilii-consilieri erau, de dragul carierei, fideli autorităților țariste. Dar din

zemstvă basarabeană n-au lipsit consilieri care au crezut în utilitatea instituțiilor zemstvei și au acționat în favoarea populației locale. Printre aceștia din urmă se numără Alexandru Cotruță, Ioan Cristi, Pavel Leonard, Ștefan Dunca, Constantin Cazimir etc.

Pentru a traduce în viață hotărârile adunărilor de zemstvă, legea a prevăzut instituirea *upravelor* sau *consiliilor de zemstvă* – organe executive, cu activitate continuă, spre deosebire de adunări, care se convocau o singură dată pe an. Consiliile zemstvelor județene se compuneau, de regulă, dintr-un președinte, vicepreședinte și 2 membri. Numărul membrilor putea fi ridicat cu acordul Ministerului de Interne la 4, în cazul consiliilor județene, și la 6, în cazul celui gubernial. Consiliile erau alese pe un termen de 3 ani [23, II, p. 531]. Alegerea componenței consiliilor județene se realiza, așa cum stipulau legile din 1864 și 1890, la sesiunea ordinară a zemstvei județului, iar a consiliilor guberniale – la adunarea zemstvei guberniale. În ceea ce privește condițiile care se cereau respectate pentru acordarea statutului de membru al consiliului, între cele 2 legi existau diferențe. Conform vechiului Regulament, membrii consiliilor puteau fi aleși doar din rândul consilierilor adunării de zemstvă. Regulamentul din 1890 extindea această posibilitate asupra tuturor persoanelor care aveau dreptul să participe la lucrările congreselor electiv. Această schimbare constituie, se pare, o corectare a cunoscutei reguli care indica fiecărui congres electiv alegerea consilierilor doar din mediul lor [18, p. 573].

Deși membrii consiliului erau aleși, guvernul avea totuși o influență considerabilă asupra componenței organismului dat, prin confirmarea

membrilor acestuia [18, p. 574]. Regulamentul din 1864 prevedea confirmarea doar a președintelui. De altfel, funcția de președinte putea fi deținută doar de persoanele care beneficiau de dreptul de a fi angajați în serviciul statului. Legea din 1890 insistă asupra confirmării tuturor membrilor consiliului. Astfel, și președintele, și membrii executivelor județene trebuiau să primească "binecuvântarea" guvernatorului, iar președintele consiliului gubernial – pe cea a ministrului de interne, fapt ce puneă membrii consiliului în dependență nemijlocită de organele guvernamentale.

Membrii consiliului își repartizau între ei atribuțiile, fiecare având de îndeplinit anumite sarcini. Spre deosebire de consilieri, ei erau remunerați pentru activitățile desfășurate. Atât atribuțiile, cât și mărimea indemnizațiilor erau stabilite în cadrul adunărilor. Pentru ca mărimea salariilor să nu fie influențată de atitudinea consilierilor adunării față de membrii consiliului, aceasta trebuia stabilită înaintea alegerii componenței consiliului și rămănea constantă pe parcursul tuturor celor trei ani de activitate.

Concluzii

Anul 1864 a marcat începutul unei noi etape în istoria administrării regionale a Rusiei [20, p. 106], prin introducerea sistemului de autogovernare locală și crearea instituțiilor de zemstvă. Zemstvă rusească pare însă să fi fost cea mai lamentabilă formă a autogovernării, deviind enorm de la adevăratul sens al acesteia. Zemstvele nu aveau drepturi administrative, erau lipsite de putere de constrângere și au fost permanent supravegheate și atacate. Chiar și în condițiile unei organizări stricte și prudente, zemstvele nu și-au găsit locul potrivit în sistemul administrativ

rusesc. Art.1 al *Regulamentului despre instituțiile zemstvei guberniale și județene* din 1864 califica zemstvă drept organism instituit în scopul gestionării doar a treburilor gospodărești și nu a treburilor de stat cu caracter local, așa cum solicita adevărata autoadministrare. Autoritățile n-au văzut în instituția zemstvei un partener în administrarea afacerilor de stat, ci mai degrabă un oponent – pretendent la puterea lor administrativă și politică [28, p. 36-37]. În condițiile statului centralizat, acestea erau tratate ca niște corpuri străine. În cercurile guvernamentale nu se vorbea despre zemstvă ca parte organică a aparatului administrativ, ci ca o anexă insuportabilă a acestuia [14, p. 12-13]. Tensionarea relațiilor dintre zemstve și autorități, cauzată, în special, de tendința acestora din urmă de a-și supune instituțiile de zemstvă, lipsa conlucrării acestora, precum și atitudinea negativă a birocrăției țariste față de zemstve au avut un impact negativ asupra instituțiilor autogovernării. Dar cu tot efortul autorităților de a transforma zemstvele în instituții de stat, acestea au rămas organe ale autogovernării locale, chiar dacă această autogovernare era mai mult formală. Pornind de la ideea că zemstvele au fost create și au activat în timpul absolutismului, apariția lor poate fi considerată propice. Însă, pentru a fi avut un conținut adecvat și efectul scontat, organelor autogovernării trebuia să li se garanteze, pe de o parte, adevărata independență de acțiune în domeniile stabilite prin lege, iar pe de altă parte – caracterul de reprezentant și protector real al intereselor întregii populații locale [20, p. 103].

În Basarabia instituțiile de zemstvă au funcționat, cu începere din 1869, în șapte județe – Hotin, Soroca, Iași (din anul 1887

– Bălți), Orhei, Chișinău, Bender, Akkerman. Zemstva basarabească și-a încheiat activitățile către finele deceniului al doilea al sec. XX. Mai întâi s-a desființat zemstva gubernială, prin Înaltul Decret Regal cu numărul 2720 din 4 octombrie 1918. Funcțiile zemstvei guberniale au fost preluate de consiliul directorilor generali și de comisariatul general al Basarabiei. Zemstvele județene au fost dizolvate ceva mai târziu, prin Înaltul Decret Regal cu numărul 1015 din 1 martie 1919 și înlocuite prin comisii interimare, care au preluat toate atribuțiile fostelor adunări și consilii județene [3, f. 7]. Noile comisii au preluat majoritatea funcțiilor deținute anterior de zemstvele județene – construcția și

întreținerea școlilor, dezvoltarea sectoarelor veterinar și agronomic, întreținerea poștelor de cai, drumuri, caselor de credit mărunț etc. Iar zemstvele, la rândul lor, își concentrau activitățile, în special, pe colectarea impozitelor. Zemstvele județene dispar definitiv din administrația Basarabiei către sfârșitul lui 1925, după adoptarea legii de unificare administrativă din 14 iunie același an [15, p. 34], în vigoare din 1 ianuarie 1926. Astfel, Basarabia încheia un compartiment din istoria sa – cel privind autoadministrarea de zemstvă – și se integrează în sistemul administrativ al statului român [6, p. 82]. Încercările foștilor consilieri de zemstvă de a menține regimul de autoadministrare locală au eșuat.

BIBLIOGRAFIE

1. Arhiva Istorică de Stat din Rusia (or. Sankt-Petersburg), f. 1284, inv. 92, a. 1864, d. 11.
2. A.N.R.M. (Arhiva Națională a Republicii Moldova), f. 65, inv. 1, d. 1.
3. A.N.R.M., f. 70, inv. 5, d. 59.
4. Boldur, Alexandru V., *Istoria Basarabiei*, București: Editura Victor Frunză; Chișinău: Logos, 1992.
5. Ciachir, Nicolae, *Basarabia sub stăpânire țaristă. 1812-1917*, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1992.
6. Cojocaru, Gheorghe, *Integrarea Basarabiei în cadrul României (1918-1923)*, București: Semne, 1997.
7. *Istoricul și activitatea Zemstvelor în Basarabia în curs de 50 de ani (1869-1919)*, Ediția zemstvelor județene, Chișinău: tip. "Glasul Țării", 1920.
8. Ionescu-Dârzeu, Virgil, *Organizarea administrativă a Basarabiei*, Chișinău: tip. Directoratului de Interne, 1920.
9. *Instituțiile Zemstvei în Basarabia. După legile din 1864, 1890 și 1917. Activitatea și situația lor actuală în Basarabia*, Chișinău, Ediția Zemstvelor județene, 1920.
10. Белокопский, И. *Самоуправление и земство*, Ростов на Дону: Донская речь, 1905.
11. Боршевский, А., *Проведение буржуазных реформ и контрреформ второй половины XIX в. в России и их особенности в Бессарабии*, în: *Закон и жизнь*, Кишинев, 2003, № 8, d. 28-31.

12. Будак, Илья. *Буржуазные реформы 60-70 гг. XIX в. в Бессарабии*, Кишинев: Карта молдовеняскэ, 1961.

13. Веселовский, Б., *История земств за сорок лет*, том. I-IV, Санкт - Петербург, 1909-1911.

14. Герасименко, Г., *Земское самоуправление в России*, Москва: Наука, 1990.

15. Захария, С., *Эволюция местных органов власти Бессарабии в составе королевской Румынии (1918-40-х и 1941-44-х гг.)*, În: *Закон и жизнь*, Кишинев, 2002, nr. 10, p. 33-36.

16. Захарова, Лариса, *Земская контрреформа 1890 г.*, Москва: Изд. Моск. ун-та, 1968.

17. *История СССР. XIX – начало XX вв.*, Москва: Высшая школа, 1981.

18. Коркунов, Н. *Русское государственное право*, том I, часть общая, том II, часть особенная, Санкт - Петербург, 1913.

19. Корнилов, А., *Курс истории России XIX в.*, Москва, 1918.

20. Кизеветтер, А., *Местное самоуправление в России. Исторический очерк*, Петроград: «Задруга», 1917.

21. Кузьмин-Караваев, В., *Крестьянство и земство*, În: *Великая реформа*, Москва, 1911.

22. Луцкий, Е., *История СССР. 1861-1917*, Москва, 1956.

23. *Материалы по земскому общественному устройству*, Санкт-Петербург, 1886, т. I-II.

24. Пажитнов, К., *Городское и земское самоуправление*, Санкт-Петербург: Семенов, 1913.

25. *Полное собрание законов Российской империи*, II, т. 42, отд. 1, nr. 44690.

26. *Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г.*, În: *Полное собрание законов Российской империи*, Санкт-Петербург, 1867, т. 39, отд. 1, nr. 40457.

27. *Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.*, În: *Полное собрание законов Российской империи*, Санкт-Петербург, 1893, т. 10, nr. 6927.

28. Попов, И.П., *Самоуправление и земские учреждения*, Москва: Доробатовский, 1906.

29. Степняк-Кравчинский, С., *Россия под властью царей*, Москва: Мысль, 1965.

30. Цейтлин, С., *Земское государственное управление и реформа 1890 г.*, În: *История России в 19 веке*, т.1-9; т. 5: *Эпоха реакций*, Санкт - Петербург, б. г.

Prezentat: 17 aprilie 2009.

Recenzent: Demir DRAGNEV, doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar, membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei

E-mail: l_coadă@yahoo.com