

Rezumatul tezei de doctorat
Organizarea administrativă a României în perioada 1859-1918
Elaborată de drd. Ghițulescu Mihai

Problema organizării administrative statului român, în perioada dintre Unirea Principatelor și Marea Unire prezintă un interes maxim nu doar din punctul de vedere istoriografic, ci și din cel al actualității, în care se pot recunoaște multe aspecte din dezbaterile acelei epoci.

În această lucrare am încercat o prezentare generală a organizării statului, atât la nivel central, cât și la nivel local, însoțită de o analiză a acesteia, prin comparație cu sistemele administrative, din aceeași epocă, ale altor state europene. De asemenea am încercat să identificăm modelele și sursele de inspirație ale reformelor realizate în România, precum și să explicăm elementele de originalitate.

Lucrarea este structurată în patru capitole: I. *Experiența locală și ideile europene moderne*; II. *Încercări de reformare a administrației publice în perioada 1856-1866*; III. *Administrația publică centrală în perioada 1866-1918*; IV. *Administrația publică locală în perioada 1866-1918*.

Primul capitol cuprinde două părți distincte dedicate celor două aspecte care au stat la baza evoluției administrației în perioada 1859-1918: *Organizarea administrativă a Țărilor Române înainte de 1859 și Apariția gândirii europene moderne în materie de administrație publică*. Am considerat că orice cercetare a fenomenului administrativ din spațiul românesc în epocile modernă și contemporană necesită cel puțin o rapidă privire prealabilă asupra vechii organizări a Țărilor Române. Numai astfel pot fi relevate elementele de continuitate și respectiv de discontinuitate ale transformării sale istorice și modul în care realitatea autohtonă și vechile tradiții au afectat funcționarea instituțiilor moderne împrumutate din Occident. Este dincolo de orice îndoială faptul că, pentru a obține o imagine cât mai precisă a ceea ce a însemnat problema

administrativă în perioada de după Unirea Principatelor, trebuie avute în permanență în vedere atât ideile politice occidentale care și-au găsit ecou la noi, cât și moștenirea trecutului local, care a acționat ca o contrapondere la cele dintâi. O atenție specială am acordat, atât în cadrul primului capitol, cât și pe parcursul întregii lucrări, modelelor administrative franceze și belgiene. Acestea au pe de o parte o importanță generală, întrucât au lansat și materializat ideile noi, care au marcat într-o mai mică sau mare măsură toate sistemele administrative continentale din secolele următoare, iar pe de altă parte, una particulară, întrucât au reprezentat surse de inspirație directă și asumată de pentru români în epoca modernă.

Cel de al doilea capitol, dedicat *Încercărilor de reformare a administrației publice românești în perioada 1856-1866*, privește, în prima parte, modul în care problematica administrativă a fost abordată în dezbaterile Adunărilor ad-hoc și în cele ale Comisiei europene, prevederile Convenției de la Paris (7/19 august 1858), precum și administrația Principatelor Române în perioada imediat premergătoare Unirii din 1859. Concluzia, pentru această perioadă, este că progresul față de regimul regulamentar pare destul de redus, fapt explicabil prin aceea că, dincolo de divergențele dintre puterile garante, regimurile politice occidentale ale vremii nu erau nici ele foarte avansate, judecând din perspectiva contemporană. Principatele nu puteau primi o organizare mult mai „liberală” decât aceea a puterilor care au hotărât-o. În ceea ce privește Convenția de la Paris, împărtășim opinia reputatului istoric Dan Berindei, anume că era un „prototip de act heteroclit”, care „conținea dispoziții înaintate, pe lângă altele retrograde”, dar s-a dovedit foarte importantă pentru evoluția ulterioară a Principatelor, prin perspectivele pe care le-a deschis.

Cea mai mare parte a capitolului al II-lea este dedicată domniei lui Alexandru Ioan Cuza, pentru a cărei prezentare am apelat la periodizarea clasicizată în/de istoriografie, luând ca repere principalele evenimente ale perioadei: dubla alegere, unirea definitivă, lovitura de stat și abdicarea. Legat de problematica abordată, am

optat pentru denumirea celor trei perioade, pornind de la formulele lansate de Constantin C. Giurescu, prin tipurile de instrumente prin care au fost realizate reformele în acei ani: *Epoca actelor administrative* (ianuarie 1859-ianuarie 1862), *Epoca actelor legislative* (ianuarie 1862-mai 1864), *Epoca decretelor-legi* (mai 1864-februarie 1866).

Prima dintre aceste perioade a fost marcată de o accentuată instabilitate guvernamentală, dat fiind faptul principele nu doar că și-a ținut promisiunea de a fi „Domn constituțional”, dar a mers chiar mai departe, respectând principiul democratic al responsabilității politice a executivului în fața legislativului, cu toate că, din punct de vedere strict legal, nu avea nici o obligație. A inaugurat astfel o cutumă constituțională care va rezista pe toată durata regimului monarhiei parlamentare. Deosebit de importantă pentru administrația centrală a statului a fost și impunerea, de asemenea pe cale cutumiară, a funcției de președinte al consiliului de miniștri, ceea ce a însemnat un plus de coeziune pentru grupul ministerial, transformându-l într-un organ executiv colegial de tip modern. Sarcinile ministeriale au fost mai clar delimitate, fiecărui ministru revenindu-i sarcina de a contrasemna actele domnești din sfera sa de activitate și devenind astfel responsabil pentru ele. Deși guvernele celor două Principate au rămas separate, s-a făcut un prim demers de apropiere a administrațiilor prin transferul gestionării relațiilor bilaterale din sarcina ministerelor de externe în cea a ministerelor de interne. La aceasta s-au adăugat numeroase măsuri de unificare sectorială vizând diverse servicii publice precum: poșta, telegraful, vămile, sistemul sanitar ș.a

În privința administrației locale, se poate aprecia că, per ansamblu, în primii ani ai domniei lui Cuza, demersurile reformatoare nu au reușit să modifice radical vechea organizare, instituită prin Regulamentele organice. Județele și ținuturile au rămas în continuare circumscripții administrativ-teritoriale lipsite de personalitate juridică, controlate tot mai strict de centru, prin intermediul unor reprezentanți, numiți de acum *prefecți*, după terminologia

franceză. Ele au cunoscut o sporire și diversificare a atribuțiilor și o organizare riguroasă a aparatului administrativ, notabilă fiind crearea în 1861, tot după model francez, a instituției directorului de prefectură. La nivelul satelor, în anul 1860, au fost create *județele sătești*, organisme colective alese, cu sarcini administrative la nivel local.

Caracteristic pentru această perioadă este faptul că toate măsurile reformatoare au avut forma unor acte administrative (regulamente) și nu legislative – din cauza procedurii complicate prevăzute de convenție și a majorităților parlamentare ostile – ceea ce a atras frecvent acuzații de neconstituționalitate.

Dincolo de realizările propriu-zise, au fost inițiate o serie de proiecte legislative, rămase fără urmări directe, dar importante pentru că au dovedit preocuparea pentru problema administrativă și cunoașterea ideilor occidentale, precum și pentru că au pregătit reformele din anii următori.

Cea de-a doua etapă a *actelor legislative* a stat sub semnul unificării depline a administrațiilor celor două Principate. După constituirea guvernului unic (ianuarie 1862), vreme de câteva luni, în Moldova au funcționat departamente ministeriale, conduse de directori și subordonate ministerelelor de la București. Acestea au fost desființate pe măsură ce guvernul central a putut prelua întreaga administrație a țării.

Legile adoptate în anii 1862-1864 au reprezentat trecerea definitivă a Principatelor la o administrație de tip modern. Deosebit de importante pentru tema noastră sunt *Legea pentru înființarea Curții de Conturi*, *Legea pentru înființarea Consiliului de Stat* (instituție care avea să funcționeze numai vreme de doi ani, fiind desființată în 1866) și, mai ales, cele două legi administrative ale anului 1864: *Legea comunală* și cea a *Consiliilor județene*, care, cu modificările ulterioare, au stat la baza organizării administrativ-teritoriale a statului până la 1918.

Perioada 1864-1866 a fost marcată de Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris, adoptat de Cuza, act cu puternice implicații administrative, dar fără consecințe pe termen lung, având în vedere că a fost abolit în 1866. Profitând de o prevedere introdusă chiar de el în Statut, Cuza a adoptat cele mai importante măsuri reformatoare prin decrete-legi, acte unilaterale care au eludat instituția parlamentară.

Cel de al treilea capitol discută organizarea *Administrației centrale* în perioada 1866-1918. Punctul de pornire îl reprezintă analiza prevederilor Constituției de la 1866 cu privire la administrație, urmată de o prezentare generală a ideilor doctrinei franceze și românești din secolul al XIX-lea.

Constituția română a fost rezultatul dintr-un dublu acord – pe de o parte între taberele politice, iar pe de alta între Reprezentanța națională și monarh – și a reprezentat „temeiul instituțional” (Dan Berindei) al funcționării și al dezvoltării statului român vreme de mai bine de jumătate de secol, cu foarte puține modificări (1879, 1884, 1917). Caracterul său liberal, judecat prin raportare la modele constituționale ale vremii este în afara oricărui dubiu, putându-se vorbi în acest moment de „«triumful definitiv» al sistemului de guvernare reprezentativ în statul român modern” (Dan Berindei).

În ceea ce privește doctrina, este ușor sesizabilă tendința multor juriști francezi, dar și români (Paul Negulescu, C.G. Dissescu) de a separa, la nivel teoretic, în cadrul puterii executive, activitatea de *guvernare* de cea de *administrație*, considerându-se că între ele există o diferențiere funcțională, date fiind misiunile distincte: direcție pe de o parte, aplicare efectivă, pe de alta. Aceiași juriști recunoșteau însă că, în practică, cele două activități erau ușor confundabile, dat fiind faptul că, la nivel central, ele erau, parțial, în sarcina aceluiași organe. Deși teoretic distincte, ele se întrepătrund adesea și înțelegerea uneia se poate dovedi dificilă, dacă nu chiar imposibilă, atâta vreme cât cealaltă este ignorată.

În continuarea acestor considerații teoretico-juridice, sunt prezentate instituțiile administrative, începând cu Domnul/Regele care a reprezentat „autoritatea administrativă supremă”. Am avut în vedere atât aspectele generale legate de instituția monarhică, cât și atribuțiile și actele sale concrete în materie de administrație. Am acordat o atenție specială modului în care au fost reflectate în cazul românesc ideea inviolabilității monarhului și principiul fundamental al monarhiei constituționale, sintetizat în formula „Regele domnește, dar nu guvernează”. Concluzia este că, pe tot parcursul perioadei care face obiectul nostru de studiu, „Domnul [Regele, n. M.G] a rămas pivotul puterii”, după cum aprecia marele jurist al epocii, Paul Negulescu, fără a înțelege de aici că el a și-ar fi depășit în vreun fel prerogativele constituționale; dimpotrivă, toate actele sale par să fi avut ca scop tocmai menținerea stabilității și direcționarea societății românești în spiritul liberal al Constituției.

Instituția ministerială – miniștrii fiind „agenții administrației generale” – este prezentată sub multiplele sale aspecte. În primul rând este vorba de Consiliul de miniștri (numit alternativ guvern sau cabinet), așa cum s-a impus el în mod preponderent cutumiar în România modernă, ca organ suprem al administrației. De o atenție specială a beneficiat Președintele consiliului (primul-ministru) care, deși strict formal avea doar un statut de *primus inter pares*, s-a impus ca un veritabil șef al executivului și principal factor de coeziune, fiind considerat o adevărată „personificare a cabinetului”, dovadă fiind că demisia sau demiterea sa echivala cu încetarea activității întregului grup. O parte importantă în economia capitolului o reprezintă chestiunea responsabilității ministeriale, atât a celei juridice individuale (penale și civile), reglementată printr-o lege specială din 1879 (care a stabilit patru delictе speciale și procedura de trimitere în judecată), cât și a celei politice colective, creată pe cale cutumiară, după cum se poate observa la sumară trecere în revistă a schimbărilor guvernamentale.

În finalul capitolului am prezentat atribuțiile și structura internă a fiecărui departament ministerial în parte (Ministerul de Interne, Ministerul Afacerilor

Străine, Ministerul de Finanțe, Ministerul de Război, Ministerul Cultelor și Instrucțiunii Publice, Ministerul Lucrărilor Publice, Ministerul Agriculturii, Industriei, Comerțului și Domeniilor [creat în 1883], Ministerul Agriculturii și Domeniilor și cel al Industriei și Comerțului [create în 1909]) pe baza regulamentelor și/sau a legilor speciale de organizare și funcționare. Având această perspectivă generală, putem aprecia că organizarea internă a departamentelor a fost marcată de o gravă lipsă de uniformitate și de numeroase inconsecvențe terminologice. Cauzele acestei situații au fost inexistența unei legi-cadru a organizării ministeriale și faptul că legile de organizare ale diverselor ministere – atunci când existau – nu erau în nici un fel armonizate, de multe ori, întâlnindu-se inadvertențe chiar între prevederile aceleiași legi.

Ultimul capitol privește organizarea *Administrației publice locale*, prima parte fiind dedicată *principiilor* care au stat la baza acesteia (*descentralizarea, deconcentrarea, ierarhizarea, separarea atribuțiilor și dualitatea funcțională*), urmărind modul în care ele au fost reflectate atât în lucrările teoreticienilor, cât și în dezbaterile politice ale epocii. *Per ansamblu*, se poate afirma că dacă descentralizarea a fost ideea sau, cel puțin, cuvântul favorit(ă) al politicienilor, deconcentrarea a reprezentat modul efectiv de funcționare a administrației publice românești în perioada modernă. De asemenea, atât juriștii și politicienii epocii, cât și istoricii au fost și sunt de acord că, în ciuda proclamării cvasi-permanente a necesității descentralizării, organizarea administrativă a statului român a fost caracterizată de un centralism destul de pronunțat de la început și care s-a accentuat cu timpul.

Pornind de la cele două legi ale anului 1864 (*Legea pentru comunele urbane și rurale* și *Legea pentru consiliile județene*) care au investit județele și comunele cu personalitate juridică și cu instituții administrative moderne, am realizat o prezentare generală a constituirii acestor entități, iar urmărind bogata legislație ulterioară (legile județene din 1872, 1883, 1886, 1894, 1903, 1905,

1912, 1913 și cele comunale din 1874, 1882, 1887, 1904, 1908, 1910) am schițat evoluția lor atât din punct de vedere numeric, cât și structural și funcțional.

Partea cea mai importantă o reprezintă fără îndoială cea dedicată *instituțiilor administrative ale județelor și comunelor*. În ambele cazuri, au funcționat atât organisme colegiale deliberative, cât și unipersonale executive. În prima categorie se înscriau consiliile județene și comunale, iar în cea de a doua prefectii și primarii (căroră li se puteau adăuga subprefecții, conducători ai plaselor – circumscripții administrative intermediare, lipsite de personalitate juridică). Un loc aparte, l-a avut, la nivel județean, Comitetul permanent (din 1894, Delegația permanentă), organ colegial care îmbina atribuțiile deliberative cu cele executive.

În prezentarea organelor deliberative am urmărit modul de constituire, organizare și funcționare, atribuțiile, dar și cazurile și modalitățile de realizare a tutelei administrative (aprobarea sau suspendarea și, eventual, anularea actelor lor de către autoritățile superioare).

În cazul prefectilor și al primarilor, dat fiind statutul lor dual, principala preocupare a fost de a distinge atribuțiile exercitate în calitate lor de agenți județeni/comunali ai administrației centrale de cele care le reveneau ca organe executive locale.

Ultima parte a capitolului și a lucrării privește organizarea administrativă a Dobrogei, teritoriu care a revenit României în 1878. Prin legea specială de organizare din 1880 – cunoscută și sub numele de *Constituția Dobrogei* – au fost constituite două noi județe (Constanța și Tulcea) cu un regim administrativ special, caracterizat de un control mult mai puternic din partea autorităților centrale. În 1914, după alipirea părții de sud a Dobrogei (Cadrilaterul), alte două noi județe (Durostor și Caliacra) au fost create și supuse unui regim asemănător.

Concluzia lucrării este că în perioada care a despărțit Unirea Principatelor de Marea Unire, România a făcut progrese remarcabile trecând de la un sistem arhaic și puternic personalizat la unul modern, instituționalizat, asemănător cu cele

existente în epocă în statele occidentale. Dincolo de aceasta însă au existat o serie de curenți ușor sesizabile. La nivel central, este vorba de slaba formalizare a unor instituții și de funcționarea lor mai degrabă cutumiară sau pe baza unor reglementări lor superficială, lăsând loc de ambiguități. În plan local, este evidentă lipsa unui model riguros determinat, de unde frecvențele modificări de legislație care generau confuzie și perturbau funcționarea aparatului administrativ. La nivel general, se remarcă o uriașă disconcordanță între dezideratele declarate și măsurile efective întreprinse pentru remedierea disfuncțiilor, cel mai elocvent fiind cazul clamării permanente a necesității descentralizării, însoțită de adoptarea unei legislații centralizatoare.