https://doi.org/10.59295/stctce2025.II.01 CZU: 342.26:342.4(498)"1923"

PROBLEMATICA ORGANIZĂRII ADMINISTRATIV-TERITORIALE A ȚĂRII DUPĂ MAREA UNIRE DE LA 1918 REFLECTATĂ ÎN ANTEPROIECTELE CONSTITUȚIEI DIN 1923

THE PROBLEM OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE COUNTRY AFTER THE GREAT UNIFICATION OF 1918 AS REFLECTED IN THE PRELIMINARY DRAFTS OF THE 1923 CONSTITUTION

Cristian IONESCU,
Academia de Științe Juridice din România,
e-mail: prof.cristian.ionescu@gmail.com

Abstract: *In this article, the author analyzes the provisions of the preliminary drafts of the 1923 Constitution regarding the administrative unification of the country after the historical Romanian provinces were annexed to the Old Kingdom. The completion of the state unity through its territorial unification in 1918 required, among other things, the problem of the organization of power structures at the local level. The historic Romanian provinces that decided to unite unconditionally and forever with the Romanian Kingdom by virtue of their nationhood and based on the principle of national and territorial self-determination had their own local administrative organization and governing bodies that were different from the local institutional realities of the Romanian state. Finding a rational and efficient solution for the new administrative-territorial division of the national territory and unifying the regulations on local government applicable throughout the country was, in those post-war political, social and economic conditions, a matter of intense public interest and a major objective of reflection not only for the Romanian Parliament and Government, but also for the academic and university world.*

In fact, the entire Romanian society was gripped by a fever of constitutional reform for a renewed state and, within this, of an administrative-territorial reform. Starting as early as 1919, several draft constitutions were published

that also referred to the constitutional and legal renewal of local administration, which is analyzed in detail in this article.

Keywords: *historical Romanian provinces, completion of the state unity of Romania, the Great Unification of 1918, drafts of the Constitution of 1923, administrative-territorial reform, administrative decentralization, local autonomy, region – administrative-territorial unit.*

• Introducere

Desăvârșirea unității de stat a României realizată la sfârșitul Primului Război Mondial prin alipirea plebiscitară a provinciilor istorice românești la Vechiul Regat a așezat în fața Parlamentului, a Coroanei regale și a Guvernului, o provocare de nivel instituțional: stabilirea unui cadru constituțional nou, aplicabil pe întregul teritoriu al țării întregite, ceea ce presupunea, implicit, și o nouă organizare administrativ-teritorială, de vreme ce provinciile alipite aveau alte tipuri de structuri ale administrației publice locale, deosebite de cele existente în România. În Principatele unite sub domnia lui Alexandru I, organizarea administrației locale era structurată, potrivit Legii de organizare locală din 1864, în județe și comune, acestea din urmă fiind urbane și rurale. Ca unitate intermediară între județ și comună a fost înființată plasa [1, p.80].

În perioada medievală, teritoriul Transilvaniei a fost divizat, la început, în comitate regale iar după transformarea regatului maghiar în pașalâc în anul 1541, comitatele sunt înlocuite cu scaune, după caz, săsești sau secuiești, în funcție de originea etnică mai mult sau mai puțin compactă a locuitorilor acestora. În perioada în care acest teritoriu a intrat sub influență austriacă s-au reintrodus comitatele, dar acestea au fost treptat înlocuite cu scaune și ținuturi. Teritoriul Transilvaniei, inclus în 1867 în cadrul Imperiului austro-ungar, a fost divizat din punct de vedere administrativ în comitate și comune (rurale și urbane). Bucovina, intrată în componența Austriei în 1775, a fost organizată la nivel local în districte și căpitănate. Basarabia, anexată în 1812 de Imperiul Țarist a primit la început o organizare administrativă provizorie în ținuturi și ocoale. După 1828 teritoriul Basarabiei, organizată ca o gubernie a Imperiului țarist, a fost împărțit în județe și comune rurale [2, pp.49, 52,132]. După reforma administrativă a Rusiei țariste din 1864, teritoriul guberniei Basarabia este delimitat în județe (care iau locul ținuturilor) și ocoale. În mediul rural, mai multe sate formau o plasă. Prin reforma administrativă din 1864, administrația locală a fost încredințată zemstvelor, organisme cu rol de autoconducere la nivelul guberniei și al județelor [3, p.94].

După unirea de la 1918, era evident că structurile administrativ-teritoriale ale provinciilor istorice și organele administrației locale nu mai puteau fi păstrate, deoarece corespundeau unor concepții politice și culturi sociale, economice și administrative străine, diferite de sistemul politic și administrativ al României [4, p.19].[1] Era inadmisibil ca administrația locală a provinciilor istorice instituită de alte puteri suverane, opuse, de principiu, suveranității națiunii române, și legislația subsecventă acesteia, să rămână în vigoare și să se aplice după ratificarea de către Parlamentul român a actelor plebiscitare ale Basarabiei, Bucovinei și Ardealului de unire cu țara. Pe de altă parte, și organizarea administrației publice locale a țării era învechită și rămasă la structuri birocratice, rigide ce nu mai permiteau satisfacerea nevoilor publice. Suflul european în materie punea puternic accentul pe descentralizare și pe acordarea unui nivel mai larg de autonomie unităților locale.

Aceasta era și concluzia mediului universitar și academic. În prelegerea susținută în cadrul Institutului Social Român la 23 aprilie 1923, profesorul Anibal Teodorescu nota: „Una din cele mai însemnate reforme astăzi la ordinea zilei în statul nostru – ba, aș putea spune fără teamă de exagerare, cea mai însemnată – este reforma administrativă, căci un stat a cărui organizare administrativă lasă de dorit este un stat care nu pricepe, sau nu dă destulă atenție, ceea ce ca rezultat este totuna, nevoilor generale. În această privință, este o constatare aproape banală că, fără o așezare administrativă solidă, nu se poate vorbi de organizarea sistematică a activității publice pe nici un tărâm". [5, p.285] În concepția profesorului Anibal Teodorescu o organizare administrativă modernă „presupunea existența unor principii de drept generale și unitare, a unor reguli de așezare administrativă menite să dea cea mai largă satisfacere nevoilor publice". [5, p.286]

De aceea, unificarea administrativ-teritorială a teritoriului României Mari reprezenta un obiectiv de primă importanță și urgență pentru decidenții politici. [6, p. 219][2] Asupra modului în care trebuia înfăptuită unificarea administrativ-teritorială, ca expresie a suveranității naționale, părerile specialiștilor erau însă mult diferite. Decidenții politici, îndeosebi Guvernul și Parlamentul, înclinau

[1] În lucrări de specialitate se menționează că „În decembrie 1918, *provinciile românești prezentau forme diferite de administrare și organizare a teritoriului*: Transilvania avea 25 de comitate și comune, Bucovina deținea 11 căpitănii fără personalitate juridică (teritorii domeniale, orașe și comune), Basarabia avea 8 județe divizate în ocole (gubernia, volostea), vechiul Regat a fost împărțit în 37 de județe. *Aceste forme regionale de conducere administrativă din provinciile românești au fost anulate la data de 4 aprilie 1920 prin Decretul-lege nr.1462*. De la data proclamării Unirii și până în anul 1920, provinciile românești s-au guvernat practic singure, dar prin reprezentanți care aveau rolul de a facilita unificarea administrativă. În perioada 1918-1920, sunt propuse o serie de proiecte de natură legislativ-instituțională, destinate unificării teritorial-administrative, unele promovând descentralizarea, altele centralizarea excesivă sau federalizarea".

[2] Într-un articol publicat în revista „Dreptul", profesorul Constantin Dissescu arăta că „Este evident că în urma unirii Transilvaniei, Banatului, Bucovinei și Basarabiei la vechiul regat al României, Dreptul public – Constituțiunea și legile administrative – vor suferi o mare schimbare".

spre preluarea unor reglementări adoptate și verificate practic în alte țări, care să fie transpuse într-o formă adaptabilă condițiilor existente în administrația locală românească. Mediul de cercetare socială și universitățile, ca și unii intelectuali de frunte ai țării, Constantin Argetoianu, Simion Mehedinți, Negruzzi, înclinau spre elaborarea unui proiect reformator, bazat pe tradițiile românești. [5, p.287-288][3]

Necesitatea unificării administrativ-teritoriale era determinată de doi factori: (i) stabilirea unui echilibru între centru și periferie adică între guvernul central și unitățile administrativ-teritoriale care să asigure resurse materiale și umane mai sigure și abundente pentru dezvoltarea locală și desfășurarea unor activități de producție și comerț aducătoare de venituri pentru unitățile locale; (ii) consolidarea caracterului unitar al statului. În plus, se impunea alinierea provinciilor istorice la concepția statului unitar român de organizare statală, care deși cuprindea principiul descentralizării, excludea ideea autonomiei excesive a acestora și separatismul teritorial. Deși provinciile istorice românești s-au unit cu Regatul României prin voința suverană a poporului, existau și forțe centrifuge, mai ales în afara țării, care se împotriveau unirii din 1918. Acestea trebuiau contracarate prin instrumente democratice, consacrate prin normă de rang constituțional și proceduri legale, iar reforma generală a administrației publice locale era unul dintre acestea.

Era evident, deci, că o unificare administrativ-teritorială nu era posibilă fără o reformă constituțională, declanșată, de altfel, încă în 1914, dar întreruptă de izbucnirea primului război mondial. O reformă constituțională avusese loc în 1917 dar aceasta avusese un scop precis determinat. În aceste condiții, Parlamentul ales în 1922 se declară Adunare Constituantă și își propune ca obiectiv, pe lângă activitatea legislativă propriu-zisă, elaborarea unui proiect de Constituție. De fapt, întreaga societate, mediul academic și universitar,

[3] În aceeași prelegere ținută în cadrul Institutului Social Român, profesorul Anibal Teodorescu nota: „Avem nevoie de organizare unitară, dar nu de una din acele organizări rigide, scrobite, care să treacă toate drepturile și toate răspunderile centrului, ci de o organizare mlădioasă, care să îngăduie a ajunge la o viață locală înfloritoare. [...] O primă metodă ar fi de a întinde principiile de organizare ale vechiului regat la noile teritorii românești. Dar gestul acesta, pe lângă doza de tiranie ce ar conține în sine, cu totul nemeritată de noii concetățeni, ar fi și nejuridic, căci sistemul administrativ al vechiului regat nu este impecabil, ci, dimpotrivă, cu totul învechit. Reforma lui a fost cerută cu mult mai înainte de război atât de la înălțimea catedrei universitare, cât și prin diferitele manifestări ale partidelor politice, așa încât nu putem adopta ca pe o regulă generală de organizare a noului nostru stat, ceea ce dorim de mult să schimbăm sau cel puțin să modificăm. O altă metodă ar fi să împrumutăm din străinătate, așa cum am făcut de atâtea ori, un model de organizare care să fi fost adoptat acolo și ale cărui efecte să fi fost verificate. Este o metodă, care tocmai pentru că scutește de orice sforțare, are mulți adepți. Este mai ales metoda de lucru a birourilor noastre administrative care, însărcinate să redacteze un proiect de lege, se grăbesc să-și procure textul legii franceze asupra chestiunii, apoi pe cel al legii italiene, câteodată pe cel austriac sau german, și întotdeauna câte un text exotic, cum este cel japonez. Din savanta combinație și contopire a tuturor acestor texte iese proiectul de lege românesc, atât de bine redactat încât se întâmplă de multe ori ca art.2 să contrazică ceea ce zisese art.1! [...] Înlăturând ambele aceste metode, cred că o viitoare lege de organizare administrativă va trebui să țină numaidecât seama de două elemente, de un element abstract, care stă în principiile generale și superioare, preconizat de știința dreptului administrativ, și de un element concret, care stă în nevoile firești ale poporului nostru pentru care vom legifera. Și aici ne va veni în ajutor tradiția, adică propriul nostru trecut".

partidele politice parlamentare, presa și-au concentrat atenția asupra acestui obiectiv. Într-o lucrare de doctrină apărută în 1919 și intitulată „Democratizarea Constituției", autorul menționează că „revizuirea constituțiunei – cu modificări mai mult sau mai puțin esențiale, după interesele respective – este în programul tuturora. [...] O expunere științifică a tuturor reformelor ce trebuiesc înscrise în Constituția României Noi și întregită, cred că în aceste împrejurări, este de un deosebit folos".[7, p.3-4]

La nivel universitar și academic, în presa vremii, în dezbaterile parlamentare exista o efervescentă activitate de cercetare și publicistică socială și juridică consacrată reformei constituționale. Așa, poate, se și explică diversitatea proiectelor de revizuire constituțională propuse ori amplu discutate în presă, sau în cercurile de studii ale marilor partide politice, precum și în cadrul Institutului de Științe Sociale aflat sub conducerea profesorului Dimitrie Gusti.[8, p.50] În 1921, președintele Institutului Social Român, sociologul Dimitrie Gusti deschidea șirul celor 23 de prelegeri publice pe tema revizuirii constituționale, cu următoarea declarație: „...Institutul Social Român a crezut că-și îndeplinește o elementară datorie de a organiza, sub forma a 23 de prelegeri publice, cercetarea – pe care nu ne sfiim de la început să o numim – științifică a celor mai esențiale elemente ale constituției viitoare".[5, p.1]

În acest context politic general, opiniei publice i s-au oferit spre dezbatere patru anteproiecte de constituție, pe care le voi enumera în ordinea publicării lor: „Anteproiect de Constituție întocmit de centrul de studii ale Partidului Național Liberal, cu o expunere de principii", (București, 1921, autor parlamentarul liberal Dimitrie Ioanițescu); Anteproiect de Constituție pentru Statul român întregit, cu o scurtă expunere de motive" (Cluj, 17 august 1921, autor profesorul de drept constituțional Romul Boilă); „Ante-proiect de Constituție întocmit de Secția de studii a Partidului Țărănesc, cu o expunere de motive" (București, 1922, autor profesorul basarabean Constantin Stere) și „Noua Constituție a României. Reflexiuni și ante-proiect" (Cernăuți, 1922, autor, profesorul Constantin Berariu. Acestor patru anteproiecte li se asocia inițiativa personală a inginerului Constantin Guran care publicase, deja, la Iași în 1919 un proiect intitulat „Organizarea României noi. Proiect de lege pentru modificarea Constituțiunei".

Tot în 1919, un alt autor, publicistul Iuliu Pascu, întocmește sub forma unei lucrări teoretice un proiect de modificare generală a Constituției din 1866 pe care îl publică mai întâi sub forma unui foileton în gazeta „Neamul Românesc, condusă de Nicolae Iorga și apoi într-o broșură intitulată „Democratizarea Constituției".[7, p. 5] La rândul său, Constantin Argetoianu a prezentat în

cadrul Congresului Partidului Poporului, ținut între 20 și 21 decembrie 1922, un raport referitor la problema reformei constituționale, care poate fi considerat un veritabil anteproiect, este adevărat, atipic, de constituție. [9, p. 308-312; 10][4] Și în cadrul Partidului Național din Ardeal, condus de Iuliu Maniu a existat o preocupare pentru elaborarea unui anteproiect de Constituție, care să fie asumat de partid, dar Iuliu Maniu nu a fost de acord. Este vorba despre anteproiectul pregătit de profesorul de drept constituțional Romul Boilă, pe care acesta îl va prezenta opiniei publice în nume personal.

2. Propunerile de reformă administrativ-teritorială făcute în anteproiectele de constituție

Concepția autorilor anteproiectelor fiind diferită una de alta, este firesc ca și anteproiectele să difere între ele. Interesant este că toate sunt însoțite de expuneri de motive în care propunerile de modificare a Pactului din 1866 sunt amplu argumentate. Anteproiectele au însă câteva puncte comune: toate pornesc de la ideea consolidării arhitecturii constituționale naționale și reglementării caracterului unitar și indivizibil al statului român întregit, susțin cerința de solidarizare a națiunii în jurul unor obiective și proiecte sociale comune, pun accentul pe descentralizare și acordarea unei autonomii mai largi unităților locale, promovează drepturile minorităților naționale și egalitatea tuturor cetățenilor, susțin creșterea rolului statului în întreaga activitate socială, au în vedere tradițiile administrației publice locale. Reține atenția concepția lui Constantin Stere, potrivit căreia unificarea administrativă a teritoriului nu reprezintă o unificare mecanică, ci o acțiune „de unire intimă în cuget și în simțire, care nu poate rezulta decât din respectul particularităților și caracteristicilor naturale ale fiecăruia, și din activitatea cu adevărat liberă a tuturora".

2.1. În Expunerea de motive a anteproiectului său, Dimitrie Ioanițescu pune accentul pe faptul că în urma unirii vechilor provincii românești cu Regatul, a rezultat practic un stat aproape nou, racordat la marile prefaceri sociale și politice ce au avut loc în Europa în urma primului război mondial. În ceea ce privește reformele structurale de care avea nevoie România în acel moment, din care făceau parte și reforma constituțională și cea administrativă, Dimitrie Ioanițescu susține că toate acestea urmează să rezulte nu numai din condițiile proprii de existență ale României, ci și din cele „hotărâte de noua evoluție politică și socială a lumi civilizate." [11, p.107] Autorul anteproiectului susține

[4] A se vedea ziarul „Îndreptarea" din 22 decembrie 1922, p. 2 . O bună parte din raportul prezentat la congres a fost reprodus de autor în lucrarea sa memorialistică, C. Argetoianu, Memorii pentru cei de mâine. Amintiri din vremea celor de ieri. 1919-1924. Argetoianu a publicat apoi într-o broșură raportul prezentat la congresul partidului (C. Argetoianu, Problema constituțională, București, 1922).

dreptul minorităților naționale de a folosi pe plan local limba maternă. De asemenea, Dimitrie Ioanițescu abordează raporturile dintre centru și periferie, arătând că principiul descentralizării nu înseamnă retragerea statului din prerogativele sale de conducere unitară a treburilor publice, iar autonomia unităților locale nu înseamnă separatism teritorial, ci „o sporire a inițiativei individuale și un control mai real al afacerilor publice prin participarea directă a celor interesați". [11, p.115]

În concepția autorului, autonomia locală nu se confundă cu descentralizarea, care se bazează, de fapt, tot pe libertatea de acțiune lăsată de stat pe seama organelor locale. În acest context, autorul propune ca aplicarea definitivă și completă a descentralizării să fie făcută gradual și precedată „de o oarecare perioadă de tranziție". Pentru facilitarea unei conduceri statale suple, Dimitrie Ioanițescu propune o diviziune a muncii la nivel orizontal („la suprafață") și vertical („în adâncime"). Conducerea la nivel orizontal este reprezentată „prin viața descentralizată locală a județului și a comunei", iar cea la nivel vertical constă „în crearea de instituții și asociații de specialitate, în scopul de a spori inițiativa privată, uneori mult mai competentă ca statul".

Referitor la organizarea administrativă propriu-zisă, în anteproiectul de constituție se arată că „Interesele cu caracter pur local în ordinea administrativă, socială, culturală și economică sunt în căderea organizațiilor județene și comunale în conformitate cu legile speciale de descentralizare, statul păstrând dreptul de coordonare, ajutorare și de control al acestor instituțiuni." (art.86). Cât privește delimitarea teritoriului național, anteproiectul menține împărțirea administrativ-teritorială consacrată prin dispozițiile Constituției din 1866 în județe și comune (art.87). Delimitarea teritoriului țării în județe putea fi schimbată numai prin lege adoptată de Parlament. Conducerea unităților administrativ-teritoriale a fost încredințată unor consilii formate din membri aleși prin vot universal obligatoriu și cu reprezentarea minorităților, precum și din membri de drept (art.88).

2.2. Romul Boilă acordă o atenție mai mică fundamentării principiilor de organizare administrativ-teritorială în Expunerea de motive a anteproiectului său. Autorul propune departajare a activităților de conducere statală centrală de cea a unităților locale pe criteriul priorității intereselor urmărite. Astfel, potrivit art.150 din anteproiectul de constituție „Administrarea afacerilor publice se va face acolo unde interesele conducerii generale a activității și siguranța statului o admit, cu aplicarea principiilor de descentralizare și independența comunală, împreună cu validitarea principiului reprezentativ, bazat pe sistemul votului universal". Cât privește divizarea teritoriului țării în unități ale

administrației locale, autorul propune ca statul să fie împărțit, din punct de vedere administrativ, în județe, pretorate și comune, problemele de arondare a acestora fiind rezervate legilor ordinare. Modul de organizare a unităților administrativ-teritoriale se stabilește, potrivit autorului anteproiectului, prin legi speciale.

La 17 august 1931, Romul Boilă a dat publicității un anteproiect de constituție însoțit de un studiu asupra reorganizării statului român întregit. De fapt, anteproiectul era un proiect de revizuire a Constituției din 1923, pe motiv că aceasta nu „corespundea câtuși de puțin condițiunilor de viață ale națiunii române". [12, p.3] Romul Boilă reproșa Constituției că a introdus „metode de guvernare centraliste" compromise cu desăvârșire și propunea, în schimb, o descentralizare largă a organizării statului. Inovația principală adusă de Romul Boilă în ceea ce privește structura administrației locale este înființarea a trei provincii: Muntenia, Moldova și Transilvania. Această diviziune a teritoriului național corespundea unei largi descentralizări, promovate de autor la baza unei noi constituții. Ca unități administrativ-teritoriale sunt menținute județul și comuna. [12, p. 13] Anteproiectul de constituție prevede că organizarea administrației se bazează pe principiile descentralizării și autonomiei locale.

2.3. Expunerea de motive care prefațează și susține anteproiectul de constituție promovat de profesorul Constantin Stere și asumat de Partidul Țărănesc este, spre deosebire de celelalte expuneri de motive, o lucrare doctă, o pledoarie pentru principiile constituționale clasice. În cuprinsul expunerii de motive Constantin Stere se referă, între altele la raportul ideal ce trebuie să existe într-un stat de drept, între guvernul central și instituțiile locale. În opinia sa, „Administrația afacerilor locale nu poate fi asigurată decât prin autoritățile locale. Autoritatea suverană trebuie să-și exercite acțiunea printr-un intermediar local; ea nu poate lua ea însăși în mână afacerile guvernământului local... Și dacă activitatea locală depășește puterile ei, sau nu-și îndeplinește datoriile, ea este responsabilă pentru excesele sale sau pentru neglijența sa, înaintea tribunalelor ordinare".[11, p. 237]

Constantin Stere invocă tradiția autoguvernării în regatul englez și afirmă că în această țară instituțiile politice centrale sunt un rezultat al voinței comitatelor, a unităților teritoriale de bază, care își trimit reprezentanții în Camera Comunelor. Cu alte cuvinte autonomia locală se află la baza sistemului de guvernământ democratic englez. Fără autonomia locală, spune Constantin Stere, guvernământul central este în pericol de a deveni mai devreme sau mai târziu, despotic. Despre Constituția din 1866, Constantin Stere afirmă că ea a proclamat, între altele, descentralizarea administrativă și independența comunală,

dar nu a creat reale instituții de autonomie locală. „Constituția, spune Constantin Stere, nu a precizat normele de organizare a autorităților locale *pe baza de descentralizare administrativă mai completă și de independență comunală, –* iar nenumăratele legi și proiecte de legi de organizare administrativă adoptate sau propuse după 1866, nu numai că au ignorat cu desăvârșire prescripțiunile constituțiunii dar au ajuns, – ca și în cazul libertăților cetățenești, – să mistifice la clasa noastră dominantă ideea însăși de autonomie locală. Constantin Stere lansează o critică directă Parlamentului pentru că nu a legiferat statutul satelor și cătunelor ca unități administrative și centre naturale de populație, de vreme ce marea majoritate a populației din acea perioadă, era grupată în aceste aglomerări sătești. În concepția sa, „comuna rurală" avea un caracter artificial.

În expunerea de motive, se face o abilă pledoarie pentru înființarea unor unități administrative mai largi, suprapuse județelor. Este vorba de provincii, dar nu de provinciile istorice bine cunoscute, ci de formațiuni cu caracter administrativ-teritorial. Constantin Stere atrage atenția că delimitarea unei unități administrativ-teritoriale nu este o activitate de „croitorie administrativă", ci o acțiune care trebuie să țină seama diversitatea organică a formelor de viață socială, de resursele reale materiale și umane existente la nivel local. Autorul nu putea trece peste o realitate incontestabilă: provinciile istorice românești aveau o istorie mai mult sau mai puțin îndelungată, dar intensă sub toate formele de viață națională, economică, socială, culturală și confesională, de care legiuitorii de la 1922 trebuiau să țină seama când urmau să legifereze unificarea administrativ-teritorială. Concepția lui Constantin Stere este valabilă și astăzi!

Constantin Stere critică de fapt concepția Constituantei care începuse deja dezbaterile pe tema reformei constituționale având ca bază proiectul liberal propus de Dimitrie Ioanițescu, în care, considera profesorul Stere, nu existau garanții reale pentru respectarea autonomiei locale.[11, p. 243][5]

În expunerea de motive a anteproiectului său, Constantin Stere pornește de la ideea că orice organizare administrativă serioasă trebuie să plece de sat, ca centru natural de populație. Autorul anteproiectului se folosește, în acest sens, de un argument istoric: obștea satului avea dreptul de a hotărî în afacerile sătești. Aceasta era de fapt tradiția seculară respectată în întreaga Moldovă. În anteproiectul de constituție propriu-zis, Constantin Stere reia problema provinciei și propune ca prim articol următorul text:

[5] În expunerea de motive a anteproiectului său de Constituție, Constantin Stere spunea: „… sub regimul unei constituțiuni, întemeiate pe principiu de suveranitate națională, cum s-a putut naște această mentalitate nefastă, grație căreia pentru provinciile emancipate unirea a avut de prim efect dispariția și a germenilor de autonomie locală, pe care le aveau sub opresiunea străină?"

„Art.1. – Regatul Român, cu toate provinciile lui, constituie un singur Stat indivizibil.

Aceste provincii sunt: Muntenia, Moldova, Ardealul, Basarabia, Bucovina și Dobrogea.

Teritoriul național nu poate fi împărțit în mai multe provincii, și limitele cestora nu pot fi schimbate, decât pe cale de revizuire constituțională". [11, p. 260-261][6]

Art.2 din anteproiect prevede că „Teritoriul provinciilor este împărțit în județe, județele în plăși, plășile în comune, care pot eventual cuprinde mai multe sate sau cătune, subîmpărțirile respective putând fi schimbate sau modificate numai prin lege". În ceea ce privește administrarea propriu-zisă a unităților teritoriale locale, aceasta este încredințată direct, potrivit art.41 din anteproiect, în sate sau cătune, comune rurale sau urbane, județe și provincii, adunărilor obștești ale cetățenilor, pentru sate și cătune, fie reprezentanților lor aleși.

2.4. Considerațiile profesorului Constantin Berariu privind reglementarea generală a administrației publice făcute în expunerea de motive a anteproiectului său, privesc, în principal, problematica descentralizării administrative. Autorul se referă indirect la divizarea teritoriului întregit al țării în unități administrativ-teritoriale („comuna și județul"). Constantin Berariu menționează „că în comunele rurale, cu felul de viață tradițională, prea puțin complexă, prevalează atât de mult interesele locale asupra celor de ordin general, încât acestea au numai un rol secundar". [11, p. 334] De aceea, propune Constantin Berariu, ca în comunele rurale să se aleagă un consiliu comunal și primarul, ca organisme de conducere. În privința orașelor mari, în care prevalează interesele generale, conducerea administrației locale ar trebui încredințată, spune Constantin Berariu, unor organisme numite (primar și, după caz, comitet comunal), fără a exclude, însă, alegerea unui consiliu comunal prezidat de primar. În viziunea autorului anteproiectului de constituție, județele ar trebui să fie comunități teritoriale de ordin superior, a căror organizare să fie stabilită prin lege specială.

Anteproiectul de constituție prevede că interesele cu caracter pur local în ordinea administrativă, socială, culturală și economică sunt în competența organizațiilor județene și comunale, potrivit unor legi speciale privind descentralizarea (art.136) iar teritoriul statului se împarte în județe având ca subdiviziune comuna (art.137), cele două diviziuni teritoriale având personalitate juridică.

[6] În expunerea de motive, Constantin Stere precizează că „Aceste provincii constituie dar unitatea superioară a instituțiilor de autonomie locală, ele se administrează de consiliile lor elective, care își aleg organele executive" .

2.5. În „Lămuririle" ce însoțesc anteproiectul său de constituție, Constantin Guran, propune ca pe lângă unitățile teritoriale consacrate prin dispozițiile Constituției din 1866 să se înființeze, ca o unitate administrativ-teritorială nouă, regiunea „fără a ține seama de hotarele județelor sau chiar ale diferitelor ținuturi ale țării", reprezentată printr-un consiliu general competent să decidă în materie de impozite, să voteze bugetul local și să elaboreze regulamente de interes local. Art.5 din anteproiect prevede că teritoriul țării este împărțit în județe, județele în plăși, și plășile în comune. În afara de acestea, alineatul 2 al aceluiași articol permitea ca în caz de nevoie, pentru interesele administrative, sanitare, culturale sau economice a două sau mai multe comune, fără a ține seama de hotarele plășilor sau județelor, să se înființeze regiuni permanente sau temporar. Inițiativa înființării aparținea guvernului pentru problemele de interes general sau unuia ori mai multor consilii comunale sau județene, pentru probleme de interes local.

2.6. În lucrarea „Democratizarea Constituției", concepută sub forma unei revizuiri constituționale, publicistul Iuliu Pascu propune ca teritoriul statului român întregit să fie împărțit în trei țări: Ardealul, Moldova și Muntenia, fiecare țară fiind divizată în câte trei provincii, care la rândul lor au ca subdiviziuni județul, plasa și comuna, aceasta din urmă fiind, după caz, rurală sau urbană. În lucrare se prevede că fiecare unitate administrativ-teritorială are dreptul să-și organizeze un consiliu general având competența de a adopta regulamente și orice servicii speciale de care avea nevoie.

• Concluzii

Fiecare anteproiect de constituție în parte poate fi privit ca un instrument de modernizare administrativ-teritorială a Regatului român, în care ideea principală consta în descentralizarea administrației publice și acordarea unei autonomii mai largi unităților administrației locale. Legea pentru unificare administrativă adoptată la 14 iunie 1925 a prevăzut că teritoriul României se împarte din punct de vedere administrativ în județe și județele în comune, acestea fiind, la rândul lor, rurale (alcătuite din unul sau mai multe sate) și urbane, organizate ca centre de populație.

• Referințe bibliografice:

1. CETERCHI I. coord. *Istoria dreptului românesc*, vol.II, Partea a II-a. București: Editura Academiei, 1987.
2. CORNEA S. *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917).* Cahul: Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu" din Cahul, 2023.
3. GOGEANU P. *Istoria statului și dreptului (generală)*, vol. II. București: Centrul de multiplicare al Universității din București, 1970.
4. ANTONESCU D. *Studiu retrospectiv privind organizarea administrativ-teritorială a României în ultimii 100 de ani*. Institute of National Economy, 2018. Disponibil: https://mpra.ub.uni-mn-nchen.de/90620.
5. TEODORESCU A. Viitoarea organizare administrativă a României. În: *Noua Constituție a României și noile constituții europene*. București: Cultura Națională, 1923.
6. DISSESCU C. *Evoluția dreptului public român de la 1869 până la 1920.* În: *Dreptul*, nr. 28/1923.
7. PASCU I. *Democratizarea Constituției*. Iași: Tipografia „Progresul", 1919.
8. IONESCU C. Două vechi proiecte atipice de reformă constituțională publicate în contextul dezbaterilor parlamentare din Constituanta aleasă în 1922. În: *Dreptul*, nr. 4/2024.
9. ARGETOIANU C. *Memorii pentru cei de mâine. Amintiri din vremea celor de ieri. 1919-1924*. București: Paul Editions 2024.
10. ARGETOIANU C. *Problema constituțională*, București, 1922.
11. IONESCU C. *Anteproiectele Constituției din 1923*. București: Editura Hamangiu, 2023.
12. BOILĂ R. *Studiu asupra reorganizării statului român întregit. Cuprinde un anteproiect de constituție cu o scurtă Expunere de motive*. Cluj, 1931.