

Administrația publică locală sub regimul *Regulamentelor organice*

■ ROBERT SABOTICI

[The National University of Political Studies and Public Administration, Bucharest]

Abstract

In order to have an in depth understanding of the factors that have contributed over time to the accumulation of the institutional gaps in Romania, is both oportune and necessary to make an incursion into the general normative frameworks that led to the evolution of the stality and its forms of organisation on the territory where we now live today. The thread of the analysis follows the factors prior to the construction of the modern Romanian state, the institutional design that caused the modern legislation introduced by Cuza to be influenced by the institutions established by the Organic Regulations.

Keywords

institutional design; modernity; Organic Regulations; public administration; state

Dinspre Orient spre Occident

Privită cu onestitate, societatea română de la sfârșitul secolului XVIII și începutul secolului XIX este foarte diferită de cea occidentală: „arhaismul practicilor economice, nivelurile modeste ale productivității agricole, precaritatea acumulărilor economice și culturale, clivajele sociale și slăbiciunea statului s-au constituit în factori care au limitat drastic fenomenele de modernizare economică și socială, contribuind la accentuarea decalajelor dintre Țările Române și alte părți ale Europei”¹. În Apus, se încheie perioada capitalismului negustoresc și începe aceea a capitalismului industrial, iar Rusia începe să facă eforturi pentru a se apropia de modelul occidental. Principatele, chiar dacă marginal și târziu, sunt antrenate în această evoluție europeană, prin poziția lor geografică și prin relațiile lor politice, nu doar cu Poarta suzerană, ci și cu Rusia protectoare. Este o perioadă la care Murgescu se referă ca la una de trecere de la periferia imperiului Otoman, la periferia Occidentului². În absența unor date statistice fiabile (de altminteri, nu este obiectul acestei cercetări un studiu aplicat al acestei

1 Bogdan Murgescu, *România și Europa. Acumularea decalajelor economice (1500-2010)* (Iași: Polirom, 2010), 64.

2 Murgescu, *România*, 107.

perioade), despre această stare de fapt a Principatelor vorbesc foarte bine la nivel simbolic câteva stampe de epocă – prezentate mai jos –. Acestea evidențiază la nivel vestimentar influența covârșitoare orientală. Față de aceasta, *Marele Hrisov* al lui Constantin Mavrocordat sau încercările din 1794 ale împărătesei Ecaterina a Rusiei în acord cu Austria de a forma din Principate un stat unit și independent sub controlul Rusiei³ apar ca gesturi pozitive în evoluția modernizării și conștientizării de sine a societății românești.



După Constanța Vintilă Ghițulescu, *Prin modernizare spre modernitate în România*, în *Manual de Sociologie*, coord. Lazăr Vlăsceanu (Iași: Polirom, 2010), 843.

Prin *Regulamentele organice* și opera de administrație pe care au făcut-o autoritățile ruse, între 1829 și 1834, – venite, după cum vedem, în urma unei preocupări mai vechi – au contribuit decisiv la scoaterea din Orient a Principatelor și punerea lor, chiar dacă timidă, chiar dacă urmărind controlarea lor de către Rusia, pe harta Europei. Chiar dacă este o simplă coincidență, merită relevat că Ion Heliade Rădulescu, fondatorul primului ziar românesc din Țara Românească – în chiar anul păcii de la Adrianopol, 1829, care avea să genereze printre consecințele ei și *Regulamentele organice* din Valahia și Moldova –, a fost și primul editor al *Regulamentului organic* din Țara Românească în 1832. În acesta, se scria „începutul, religia, obiceiurile și cea de un fel limbă a sălășluitoarelor într-aceste două Prințipaturi, precum și cele deopotrivă trebuințe sunt în destule elementuri de o mai de aproape a lor unire... începuturile, dar, s-au așezat într-acest *Regulament*, prin cea de un fel de clădire a temeiurilor

³ Barbara Jelavich, *Russia and the formation of the Romanian national state 1821-1878* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 9.

administrative în amândouă țările”⁴ (Articolul 371, a se compara cu Articolul 425⁵ din *Regulamentul organic* al Moldovei, unde se menționează aceleași aspecte). Chiar dacă, pe baza acestui text, nu se poate susține, așa cum fac editorii lui⁶, că rușii ar fi renunțat pe moment, din nevoi tactice, la teoria (apărută încă din vremea Ecaterinei cea Mare) că locuitorii din Principate nu sunt altceva decât slavi româniizați, se poate remarca cât de solid este susținută ideea unirii Principatelor. Asemenea idei propagate de administrația rusă sunt un izvor, de multe ori neglijat, al trezirii conștiinței naționale a românilor, de care se vor izbi, nu mult mai târziu, în tendințele lor anexioniste, chiar rușii. Alături de acest izvor al trezirii conștiinței naționale există alte două; unul, de asemenea, mai puțin studiat, apartenența generației de la 1848 și chiar a unor pre-pașoptiști, ca Ion Heliade Rădulescu⁷ la masonerie, iar altul, mult mai cunoscut, influența Supplex-ului și a Școlii Ardelene. Pentru înțelegerea societății române din epocă, este semnificativă conviețuirea unor persoane, ca boierii Grigore Ghica, Constantin Bălăceanu, reprezentați în stampe de la 1825, cu ișlic și barbă (permisă doar marilor boieri), alături de o persoană ca Ion Heliade Rădulescu. Cei dintâi erau mai numeroși, iar valorile împărtășite de ei, conservator-orientale, mult mai impregnate în societatea românească. Astfel încât, nu este de mirare că „*Regulamentele organice* sunt încălcate încă din momentul adoptării lor... domniile nu sunt aleși așa cum se fixase și numiți de cele două puteri, suzerană și protectoare... [iar] drumul alunecos al protecțiilor de tot felul, al intervențiilor, al obediențelor și lingușirilor pare a fi preferat de români”⁸. Deși nu face obiectul acestei cercetări, merită menționat un fenomen deosebit de important – cu certitudine, acesta este și motivul pentru care a fost deosebit de studiat – acela al remanentei obștii sătești, aceea a țăranilor liberi, care își are originea înaintea formării Principatelor și a supraviețuit până astăzi, cel puțin în unele dintre zonele de munte ale României. Ea își păstrează o parte din caracteristicile proprii și este atinsă doar parțial de tabloul relativ sumbru al Principatelor făcut mai sus. Tabloul societății românești la momentul introducerii *Regulamentelor organice* cuprinde astfel elemente dintre cele mai variate, de la persistența obștilor sătești, mai ales în zone montane, trecând prin structura clientelară de putere a domnitorilor și boierilor și până la inteligența reprezentată de tinerii boieri influențați de ideile occidentale.

Considerații teoretice

Evoluțiile descrise pentru epoca adoptării *Regulamentelor organice* trebuie interpretate teoretic. La un nivel de generalitate, distincția pe care o fac între instituții extractive și instituții inclusive Acemoglu și Robinson, aplicând-o economicului și politicului în încercarea de a arăta ce anume face diferența între state prospere și state sărace, poate constitui un cadru conceptual pentru interpretarea faptelor istorice. După autorii menționați, instituțiile politice au rolul determinant, „determină cine are puterea în societate și în ce scopuri poate fi folosită această putere; dacă distribuția puterii este îngustă și fără constrângeri, atunci instituțiile politice sunt absolutiste... această putere va fi capabilă să stabilească instituțiile economice

4 *Regulamentele organice ale Valahiei și Moldovei*, editori Paul Negulescu, George Alexianu (București: Eminescu, 1944), 130.

5 *Regulamentele*, 341.

6 Negulescu, Alexianu, *Studiu introductiv, Regulamentele*, LIV.

7 Este interesant că, în persoana lui Ion Heliade Rădulescu, se întâlnesc toate aceste trei izvoare: editor al *Regulamentului* din Țara Românească, mare maestru mason și urmaș al lui Gheorghe Lazăr la școala de la Sfântul Sava.

8 Constanța Vintilă Ghițulescu, *Prin modernizare spre modernitate în România*, în *Manual de Sociologie*, coord. Lazăr Vlăsceanu (Iași: Polirom, 2010), 847.

pentru a se îmbogăți cei care dețin puterea... prin contrast, instituțiile politice care distribuie larg puterea în societate și sunt supuse constrângerilor sunt pluraliste... există, evident, o strânsă legătură între pluralism și instituții economice inclusive⁹. În această perspectivă instituționalistă, instituțiile politice inclusive – pluraliste, cu o largă distribuire a puterii și constrângeri asupra acesteia¹⁰ – determină instituții economice inclusive – cu proprietate privată garantată, domnia legii, furnizarea de servicii publice care favorizează schimburile și contractele între oameni¹¹ –; în timp ce instituțiile politice extractive – unde puterea este rezervată unui grup și asupra ei nu se exercită control, constrângeri¹² – generează instituții economice extractive – care nu garantează proprietatea, nu stimulează inițiativa individuală și repartizează resursele în favoarea unui anumit grup pe seama restului societății¹³. Existența instituțiilor politice și economice inclusive este aceea care duce la prosperitate, în timp ce existența instituțiilor politice și economice extractive conduce la sărăcie.

Dacă interpretăm situația din Principate în perioada descrisă, în mod destul de clar ea este de tipul instituțiilor politice și economice extractive. Totuși, trebuie arătat că ceea ce dezvoltă Acemoglu și Robinson este un model și că aplicațiile pe care ei le fac sunt, în primul rând, pe contrastul dintre țări din America Latină, din Africa și cele din occident sau pe contrastul dintre Coreea de Nord și Coreea de Sud. Astfel, de două ori instrumentul de analiză folosit trebuie supus unor condiții. În primul rând, ca model, care un anumit grad de generalitate; în al doilea rând, el este gândit pentru a explica o stare de fapt din ultimele decenii, nu de acum sute de ani. Cu toate aceste limitări necesare înțelegerii aplicației pe care o fac, se poate observa că modelul lucrează destul de bine, are forță explicativă.

Tocmai datorită particularităților situației istorice, este necesar să insistăm asupra caracterului clientelar al relațiilor de putere dintre centru și teritoriu în Principate, în special, în perioada adoptării *Regulamentelor organice*. Recursul la teoria clientelare despre exercitarea puterii poate fi înțeles ca o operaționalizare a cadrului conceptual descris de Acemoglu și Robinson. Clientelismul este modul specific în care lucrează informal în Principate instituțiile politice și economice extractive. C. Vintilă Ghițulescu arată că „prezența la curte, prezența în capitală, oferă informațiile necesare din sfera politicului”¹⁴, oferind avantaje aceluia care se află în această poziție de apropiere față de domnitor. Situația respectivă, a importanței majore a proximității față de domnitor este corect interpretabilă din perspectiva teoriei clientelare. Relațiile clientelare sunt specifice unui sistem de putere vechi de peste 2000 de ani, prezent încă din Roma republicană și până astăzi, atât în regimuri autoritare, cât și în regimuri democratice. Acest sistem, clientelismul, este caracterizat prin relația diadică, cu caracter personal dintre un patron și un client, relație de schimb reciproc și imediat de beneficii și avantaje materiale, în primul rând, relație cu caracter ierarhic și reiterativ¹⁵. Nu este lipsit de interes să evidențiez un aspect care, la prima vedere, pare surprinzător, existența clientelei ca o constantă în viața politică; după cum am văzut, încă din Roma antică, dar până în contemporaneitate într-un regim democratic¹⁶. Practic, în oricare regim politic funcționează

9 Daron Acemoglu, James A. Robinson, *Why Nations Fail?* (London: Profile Books, 2012), 74-75.

10 Acemoglu, *Why*, 75.

11 Acemoglu, *Why*, 70.

12 Acemoglu, *Why*, 75.

13 Acemoglu, *Why*, 72.

14 Ghițulescu, *Prin modernizare*, 842.

15 Allen Hicken, „Clientelism”, *Annual Review of Political Science* 14 (2011): 289-310, 290-293.

16 Luis Fernando Medina și Susan C. Stokes dezvoltă un model aplicabil statelor democratice contemporane în care există un patron și un challenger, primul dispunând de monopol economic și monopol politic astfel încât votantul, competiția fiind politică, știe că dacă votează împotriva patronului și acesta câștigă, va fi exclus nu doar de la beneficiile economice, ci și de

patronajul, puterea de a distribui sau numi oameni în poziții guvernamentale sau politice. Un astfel de patron are o clientelă. Controlul pe care îl exercită patronul asupra acestor poziții îi asigură autoritatea în fața clientelei, îi fidelizează pe cei pe care îi numește în posturile respective, iar, în cazul democrațiilor, îi stimulează pe reprezentanți în teritoriu să lucreze pentru el în alegeri și, de asemenea, cel puțin pe unii dintre votanți¹⁷. Se poate observa că nu există o natură pură a unui regim politic; fenomene cum sunt clientelismul sau patronajul apar și în societățile democratice; important este care este natura predominantă a regimului politic respectiv. În ce privește această natură însă, după cum am arătat mai sus, Acemoglu și Robinson susțin caracterul determinant al instituțiilor politice pentru cele economice. Aceiași autori, într-o lucrare anterioară, ofereau o explicație a relației dintre economic și politic în care determinarea părea a fi exact inversă: „structura economiei poate contribui la determinarea creerii și consolidării democrației”¹⁸. În realitate, cele două afirmații sunt de înțeles în planuri diferite: o anumită structură și dezvoltare a economiei pot contribui la apariția și consolidarea unor instituții democratice; existența unor astfel de instituții încurajează, la rândul ei, dezvoltarea economică și asigură prosperitatea. North și Thomas descriu modul în care aceste două mișcări se întrepătrund în evoluția istorică a societății occidentale: creșterea populației în secolul XVI, în condițiile scăderii veniturilor din agricultură, nu a mai pus o problemă ca în secolul XIV, datorită dezvoltării comerțului și manufacturilor; acestea au făcut posibile noi aranjamente instituționale în privința drepturilor de proprietate, în special în Anglia și în Olanda, care, la rândul lor, i-au încurajat pe indivizi să fie întreprinzători, să producă, astfel încât beneficiile private și cele sociale au intrat într-o relație de stimulare reciprocă; nu în toate cazurile însă puterea politică a fost interesată de consolidarea instituției dreptului de proprietate privată; în aceste situații, nu a avut loc o creștere economică¹⁹. Bogdan Murgescu descrie această interacțiune dintre politic și economic în Țările Române în secolele XVI-XVIII: „atât autoritățile otomane, cât și domnii români au intervenit distorsionând jocul forțelor pieței”²⁰. Astfel, după cum am arătat, deși în Principatele române există relații instituționale, chiar cu caracter formal între puterea centrală și cea locală, în special după reformele introduse de Constantin Mavrocordat, totuși, aspectul dominant al sistemului de putere este acela clientelar, întărit de venalitatea slujbelor²¹. Este vorba de prevalența în funcționarea Principatelor române a

la cele politice; astfel încât, el are un puternic stimulent să voteze pentru deținătorul poziției (patron) de monopol politic și economic (Luis Fernando Medina, Susan C. Stokes, *Monopoly and monitoring: an approach to political clientelism*, în *Patrons, Clients, and Policies*, eds. Herbert Kitschelt, Steven I. Wilkinson (Cambridge: Cambridge University Press, 2007): 70. Este important să observăm legătura dintre economic și politic, dintre persoana care deține o anumită poziție economică, respectiv politică, mai ales în cazul în care este vorba de una și aceeași persoană. Pluralismul politic nu se poate susține fără pluralism economic.

17 cf. Wilson James Q., „The Economy of Patronage”, *Journal of Political Economy* 69 (1961): 4, 371.

18 Daron Acemoglu, James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006): 319.

19 cf. Douglass North C., Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976): 3-10.

20 Murgescu, *Țările române*, 182.

21 Puterea exercitată de domnitorii români, în special în perioada fanariotă, este destul de bine descrisă de modul în care definește Scott clientelismul: „relația patron-client – o relație de schimb între roluri – poate fi definită ca un caz special de legături diadice (două persoane) care implică o amicitie în mare măsură instrumentală, în care un individ cu un statut socio-economic mai înalt (patronul) își folosește influența și resursele pentru a furniza protecție sau beneficii, ori ambele, unei persoane cu un statut social mai jos (client) care, în ce-l privește, răspunde oferind ajutor și asistență cu caracter general, inclusiv servicii personale patronului” (Scott James C., „Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia”, *The American Political Science*

relațiilor personale dintre domnitori și administratorii locali a instituțiilor informale, asupra relațiilor instituționale formale.

Tipologia juridică a Regulamentelor organice

Reflectând, pe de o parte, interesele Rusiei, iar, pe de alta, structura socială și moravurile românești, trebuie arătat din capul locului că *Regulamentele*, ca tip de lege, reprezintă documente sui generis. Nu sunt constituții, pentru că cuprind în ele (sau în anexele lor) prevederi nespecifice unei constituții, privind domenii ca organizarea miliției, a fiscului, caselor de pensii etc. (deși, pentru reglementarea legală a diverselor cazuri, se păstrau codurile Calimah, în Moldova²², respectiv, Caragea, în Țara Românească²³), dar nici simple legi. Ele sunt legi fundamentale (cam așa cum sunt acelea ale Germaniei și Israelului), dacă sunt calificate după terminologia de azi²⁴. Prevederile lor au un caracter compozit care reflectă însăși situația socială și politică a Principatelor. Astfel, deși simplificată, se păstrează vechea ierarhizare socială, împărțind locuitorii în boieri, mazili, negustori, cler, țărani și țigani. Boierimea, la rândul ei, în trei clase, protipendada, boierii de rangul doi și boiernașii (interesant este de observat că mazilii erau urmași ai boierilor români, aflați pe o treaptă inferioară față de cele trei clase de boieri, care aveau, mai ales, origine străină)²⁵. În același timp însă, se introduce o idee modernă, aceea a separării puterilor în stat afirmându-se că adunarea obștească obișnuită (compusă din 42 de membri în Valahia și din 35 de membri în Moldova), avea atribuții legislative, dar nu avea atribuții judecătorești (Articolul 59, pentru Valahia²⁶, respectiv, Articolul 62, pentru Moldova²⁷). Se stipulează că puterea judecătorească aparținea unor noi instituții înființate: judecătoriile de județ din Țara Românească și tribunalele de ținut în Moldova, ca primă instanță, precum și două instanțe de apel în Țara Românească la București și Craiova și una la Iași, numite Divanuri Judecătorești, iar instanța supremă era Înalțul Divan²⁸. Puterea executivă îi era rezervată domnitorului și miniștrilor – este prima dată când se folosește această denumire – precum și reprezentanților domnitorului în teritoriu²⁹. Totodată, domnitorul avea și oarecare

Review 66 (1972): 91-113, 92.

22 *Reglementul organic al Moldovei*, Art. 375, 329.

23 *Regulamentul organic al Valahiei*, Art. 241, 109.

24 Negoită, *Regulamentele*, p. 203.

25 Negulescu, Alexianu, *Studiu*, XLII.

26 *Regulamentul organic al Valahiei*, 11-12.

27 *Reglementul organic al Moldovei*, 184.

28 Negulescu, Alexianu, *Studiu*, XXXVII-XXXVIII; în articolul 212 al *Regulamentului organic pentru Valahia*, 105 se arată: „despărțirea puterilor ocârmuitoare și judecătorească fiind cunoscută că este neapărat de trebuință pentru buna orânduială în pricini de judecată și pentru paza dreptăților particularilor, aceste două ramuri de ocârmuire vor fi de acum înainte cu totul deosebite”.

29 *Regulamentul organic al Valahiei*, 130, unde, la Articolul 376, se spune: „puterea de sine stăpânitoare și săvârșitoare... sunt prerogative alăturate oblăduirii domnului stăpânitor... însă după temeiurile întocmite prin acest *Regulament*”; *Reglementul organic al Moldovei*, 341-342; Articolul 432 declară: „puterea suverană și împlinitoare... sunt drituri și prerogative de rangul prințipului domnitor... după temeiurile așazate prin acest *Reglement*”. Este interesant să arătăm că *Regulamentele* se ocupă pe larg cu procedurile de alegere a domnului, dar specifică foarte scurt, la început, „stăpânitoarea putere dată domnului... care putere privește la păzirea bunei orânduiei și la liniștea publicului” (Articolul 58 ROV, 11), respectiv, „lucrarea puterii suverane de administrație... dată Domnului” (Articolul 61 ROM, 183) și, abia către final, insistă că acesta este șeful puterii executive, după cum reiese din citatele anterioare. În realitate, stipulațiile respective sunt, în partea de *Regulamente*, probabil cea mai semnificativă, aceea în care se afirmă că cele două popoare au origine comună și că trebuie să se unească și că administrația a

puteri legislative, întrucât avea drept de inițiativă legislativă (Articolul 48, Litera c³⁰) și, mai important, legile nu intrau în vigoare dacă nu erau aprobate, sancționate de domnitor (Articolul 49³¹).

Având în vedere aceste prevederi compozite ale *Regulamentelor*, nu este de mirare că, încă de la editorii săi din 1944, acestea sunt caracterizate drept documente contradictorii, pe de o parte, având un caracter conservator și aristocratic, pe de alta, introducând elemente de modernitate (ca separarea puterilor în stat, raționalizarea administrației, profesionalizarea funcționarilor etc.³²). În ce mă privește, ținând seama de reliefați, deja, diferență dintre prevederile înscrise în *Regulamente* și realitatea aplicării lor, pe lângă acest caracter contradictoriu, propriu normelor pe care le cuprind, consider, totuși, că, deși nu pot fi considerate borna de la care începe modernitatea în administrația românească, reprezintă, totuși, primii germeni reali ai modernității. *Regulamentele* sunt o încercare de omogenizare și standardizare a administrației, care nu se va lecu în doar câteva decenii de metehnele moștenite din perioada fanariotă, dar care oferă un bun punct de pornire pentru reformele introduse de Alexandru Ioan Cuza. Introducerea acestora ar fi fost de neimaginat direct pe terenul moștenit de la regimurile fanariote.

Implicații instituționale la nivelul administrației publice centrale

În cele ce urmează, voi trece, pe scurt, în revistă, administrația centrală, așa cum este ea structurată în *Regulamente*, insistând, apoi, asupra celei locale – județele/ținuturile și plasele/ocoalele, dar, mai ales, orașele –. Sursele folosite sunt, în primul rând, *Regulamentele* și diverse alte acte adoptate în perioada respectivă și considerate ca făcând parte din corpusul *Regulamentelor*, precum și cele câteva lucrări de specialitate pe care le-am putut descoperi în biblioteci³³. Utile au fost și

fost concepută asemănător tocmai în scopul unirii, Articolul 371 ROV și Articolul 425 ROM, parte în care se vorbește de monedă cu același curs, de drepturile recunoscute în fiecare dintre cele două Principate pentru cetățenii celuilalt etc. Oricât de puțin au fost apreciate de revoluționarii de la 1848, trebuie să recunoaștem că aceste *Regulamente*, încheiate astfel, au însemnat foarte mult pentru trezirea conștiinței naționale, pentru activarea politicienilor români și pentru Unirea din 1859.

30 *Regulamentul organic al Valahiei*, 10, prevedere corespunzătoare în *Reglementul organic al Moldovei*, 182, Articolul 51, Litera a.

31 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 243, 109.

32 *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 301, 318.

33 Trebuie menționat că, în anumite materii – care, din fericire, nu fac obiectul principal al acestei cercetări – literatura consultată conține destule inadvertențe: indicarea unui număr de membri diferit în comisiile de întocmire a *Regulamentelor* la autori diferiți, citarea inexactă a unor articole din *Regulamente* etc. În această materie, cea mai puțin de încredere este lucrarea citată a lui Florin Negoită – motiv pentru care am folosit-o cu maximă atenție –. În același timp, trebuie amintit că textul original al *Regulamentelor* a fost, pentru fiecare dintre ele, un manuscris în trei exemplare, unul depus la Sankt Petersburg, altul la Istanbul și unul la Arhivele Principatelor din București, respectiv, Iași. Manuscrisele din Principate au dispărut; cel de la București fiind ars de revoluționarii de la 1848, iar cel de la Iași fiind furat în 1872. *Regulamentul Valahiei* a fost editat, după cum am spus, de Ion Heliade Rădulescu, dar, se pare, cu multe erori, astfel încât, editorii din 1944 – există o ediție anterioară, din 1893, pe care, însă, nu am putut-o consulta și care, în opinia editorilor din 1944, conține chiar mai multe erori decât ediția lui Ion Heliade Rădulescu – au fost nevoiți să colaboreze ediția lui Ion Heliade Rădulescu și diverse manuscrise aflate, cele mai multe, în posesia Bibliotecii Academiei Române. Nu există, după știința mea, o ediție mai nouă a *Regulamentelor*, una care să fi folosit, de exemplu, manuscrisele de la Sankt Petersburg și Istanbul. Am făcut această mențiune pentru a înțelege cât de greu este să reconstitui istoria, fie ea și relativ recentă, a României, chiar în condițiile în care, înseși *Regulamentele* prevedeau înființarea Arhivelor Statului în fiecare Principat. Deși înființate atunci, Arhivele Statului sunt lacunare în materia unor documente relevante pentru probleme importante ca administrația centrală și locală din prima jumătate a secolului XIX.

*Analele parlamentare ale României*³⁴; în acestea se regăesc reglementări ulterioare Regulamentelor, dar și unele dintre prevederile adoptate în prima legislatură, 1832-1833, care au fost publicate și ca parte a corpusului *Regulamentelor*, nu numai în *Anale*.

În ce privește puterea centrală, aceasta era împărțită în cele trei ramuri, executivă, legislativă și judecătorească. Puterea executivă, aceea care are relevanță pentru această cercetare, se afla, după cum am arătat mai sus (p. 115), era a domnitorului (Articolul 376 ROV și 432 ROM) și a Sfatului Miniștrilor. Domnitorul, după cum am văzut, era însărcinat cu punerea în aplicare a legilor, cu păstrarea ordinii, cu numirea în slujbe și comanda jandarmeriei. Tot el punea în executare sentințele judecătorești. El avea și sarcini legislative, prin sancționarea sau respingerea sancționării legilor votate de adunarea obștească obișnuită. De asemenea, numind în slujbe, el stabilea și cine sunt judecătorii de la toate nivelele, inclusiv cei șapte membri ai Înaltului Divan (avea, prin urmare, o puternică influență și asupra puterii judecătorești, nu doar asupra celei legislative). Ales fiind pe viață, putea fi, totuși, înlăturat din domnie de către o comisie de control formată din reprezentanții puterii suzerane, Imperiul Otoman, și al celei protectoare, Imperiul Țarist³⁵. Domnul este completat în funcția sa executivă centrală de Sfatul Miniștrilor (ministrul de interne, de justiție, de finanțe, cel pentru secretariatul de stat, pentru Biserică și acela al oștirii³⁶). Este prima dată când se folosește numele de *ministru* în Principatele române și când se face o delimitare clară a domeniilor de activitate ale fiecărui minister, precum și a structurilor care țin de fiecare dintre acestea la nivel local.

Puterea legislativă aparținea Adunării Obștești. Aceasta era pentru activitățile curente Adunarea Obștească Obișnuită, compusă din 42 de membri în Țara Românească și 35 în Moldova (în mare parte, boieri, dar și episcopii și mitropolitul din fiecare Principat, care era și președintele, precum și unii reprezentanți ai județelor, printre care puteau fi și negustori și chiar moșneni)³⁷. Pentru activitățile extraordinare, ca, de exemplu, alegerea domnului, se înființa Adunarea Obștească Extraordinară, cu 190 de membri în Țara Românească și 132 de membri în Moldova (se înțelege că, și în acest caz, marea majoritate era formată din boieri³⁸).

Puterea judecătorească avea, după cum am arătat deja, trei nivele: prima instanță, judecătoriile, în Țara Românească³⁹ și tribunalele, în Moldova⁴⁰; instanțele de recurs, divanurile judecătorești, în Țara Românească, aflate la București și Craiova, competente dincolo, respectiv, dincolo de Olt⁴¹ și divanul judecătoresc de la Iași, în Moldova⁴² și instanța de apel, Înaltul Divan, în fiecare capitală⁴³. Toți judecătorii sunt

34 Ele pot fi consultate online la diferite adrese: www.digibuc.ro/.../analele-parlamentare, catalog.hathitrust.org/Record/012100394, <http://92.55.145.7/colectii/analele-parlamentare>, <http://www.bibnat.ro/Periodice-romanesti-vechi-s116-ro.htm>. Chiar prin coroborarea mai multor surse, nu există o acoperire completă a perioadei 1832-1859 sau, cel puțin, eu nu am putut să o descopăr.

35 Negulescu, Alexianu, *Studiu*, 40-41.

36 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 149 ROV, 70, respectiv, *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 134, 267.

37 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 45, 9, respectiv, *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 48, 181.

38 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 1, 1, respectiv, *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 1, 173.

39 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 243, 109.

40 *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 301, 318.

41 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolele 267 și 268, 114.

42 *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 320, 321.

43 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 319, 120, respectiv *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 362, 326.

numiți de domn, cu excepția celor ai judecătorilor/tribunalului de comerț, înființate tot acum, ai cărui judecători sunt aleși de către marii neguțători. Acestea sunt echivalente cu instanțele de recurs – prin urmare, se pot pronunța împotriva unor sentințe date în primă instanță –, iar hotărârile lor pot fi atacate la Înalțul Divan⁴⁴.

Implicații instituționale la nivelul administrației publice locale

În materie de administrație publică locală, eforturile făcute de puterea protectoare, Rusia, prin reprezentantul său la București, generalul Pavel Kiseleff, sunt absolut remarcabile, pentru că nu se rezumă la întocmirea *Regulamentelor organice* și a altor reglementări care fac parte din corpusul acestora. Aceste eforturi cuprind și o încercare de radiografiere a situației la nivel local prin ordonarea unei catagrafii (un recensământ lărgit), atât în Moldova, cât și în Țara Românească⁴⁵, prima stabilire a unor cancelarii pentru administrațiile județene și cele comunale (urbane și rurale), dar, mai ales, o încercare de raționalizare a împărțirii teritoriale a Principatelor în județe (Țara Românească), respectiv ținuturi (Moldova), „pentru a se evita distanțele mari între localități și reședințe... [și pentru] reducerea cheltuielilor cu personalul administrativ în scopul sporirii salariilor funcționarilor publici”⁴⁶. Această din urmă preocupare avea să fie finalizată abia după retragerea administrației rusești, în 1835 numărul de ținuturi scăzând în Moldova de la 16 la 13, iar, în Țara Românească, numărul de județe scăzând de la 18 la 17 în 1844⁴⁷.

O altă direcție de acțiune importantă a fost aceea a începerii formării unei birocrății profesionalizate. În acest sens, *Regulamentele* stabileau „un număr de ranguri pentru câte trele ramurile administrativă, judecătorească și ostășească”⁴⁸, iar legi ulterioare, din 1835 pentru ambele Principate (martie în Moldova și mai în Țara Românească) au stabilit 12 nivele de slujbe pentru funcționari în Moldova și 9 în Țara Românească. Nivelurilor superioare (de la 1 la 10 în Moldova și de la 1 la 5 în Țara Românească) le-au fost asociate și ranguri boierești. Nimeni nu mai putea fi ridicat în rang fără a îndeplini o slujbă către stat și fără de a satisface condiții de vechime, de profesionalism și chiar de pregătire. De exemplu, pentru clasele inferioare de slujbe se cereau măcar studii primare. Cunoașterea unei limbi străine asigura direct o poziție în clasele superioare. De asemenea, prin legi ulterioare, s-a încercat introducerea unei discipline riguroase, stabilindu-se un program de lucru și obligativitatea semnării unei condiții de prezență, inclusiv pentru funcționarii superiori. Nu în cele din urmă, s-a dorit uniformizarea actului administrativ, de la introducerea unei uniforme și a unui mobilier standard în birouri, până la organigrama identică pentru același tip de agenții și obligativitatea ținerii unei registraturi stricte a documentelor⁴⁹. În acest sens, de exemplu, un ocârmuitor de județ

44 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 299, 117, respectiv, *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 333, 323.

45 Această lucrare rămâne nefinalizată, dar ea a continuat și după retragerea administrației rusești în 1834, producând mai multe documente remarcabile. Unul dintre acestea, după cum se va vedea în capitolul următor, cel care privește orașul Piatra Neamț, l-am putut consulta și mi-a fost deosebit de util.

46 Guțan, *Istoria*, 26.

47 Guțan, *Istoria*, 26.

48 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 350, 125, corespunzător, Articolul 401, *Reglementul organic al Moldovei*, 335.

49 Guțan, *Istoria*, 23-25.

în Țara Românească sau un ispravnic de ținut în Moldova aveau în subordine un sameș, ca șef al Cancelariei, un ajutor de sameș și doi scriitori⁵⁰.

În suita de legi care au urmat adoptării *Regulamentelor organice*, se numără diverse documente care introduc idei moderne în administrație, cum este incompatibilitatea dintre ocuparea unei slujbe la stat, prin care se apără interesul public, și exercitarea unor activități lucrative (de exemplu, luarea în arendă a unui bun productiv), prin care se apără interesul privat⁵¹ sau ocuparea funcțiilor publice prin concurs în situația în care existau mai mulți candidați⁵². Un alt principiu important este acela al stabilității în funcție, atât conducătorii de județe/ținuturi, cât și cei de plase/ocoale, precum și judecătorii sunt numiți în funcție pentru o perioadă de trei ani, reînnoibilă⁵³.

În *Regulamente*, se păstrează, după cum rezultă și din cele de mai sus, împărțirea administrativ-teritorială tradițională a Principatelor în județe, respectiv, ținuturi⁵⁴, dar reprezentanții puterii centrale în teritoriu vor fi numiți *ocârmuitori*, pentru conducătorii de județe, și *ispravnici*, pentru conducătorii de ținuturi. Mai important însă, aceștia nu mai sunt reprezentanții personali ai domnitorului în teritoriu, ci reprezentanți numiți ai puterii centrale în teritoriu, care au, în mod exclusiv, funcție administrativă⁵⁵. Acești conducători locali erau subordonați Ministrului de Interne, dar, la nevoie, trebuia să execute și ordinele altor miniștrii. La rândul lor, au, ca subordonați, subocârmuitorii de plase în Țara Românească⁵⁶ și privighetorii de ocoale în Moldova⁵⁷. Această eliberare a conducătorului de județ sau de ținut de alte funcții decât cea administrativă le va permite un mai bun exercițiu al activității lor ca agenți ai executivului în teritoriu: supravegherea ordinii și legalității, executarea în teritoriu a deciziilor instituțiilor centrale, raportarea situației din teritoriu, precum și decizia administrativă în diverse cauze. Astfel, „ei reprezentau instrumente ale unui proces de manifestare deplină a autorității statale pe întreg teritoriul țării”⁵⁸.

Cel mai important caracter însă al acestei evoluții este instituționalizarea administrației, distincția între aspectul personal al puterii și cel instituțional. Acest fapt este, cel puțin la nivelul prevederilor legale (cu toate minusurile, dintre care, cel mai important este acela că județele și ținuturile nu au personalitate juridică), un veritabil început al modernizării, spre deosebire de reformele introduse în perioada fanariotă. Este adevărat că, la nivelul realității, au continuat să se manifeste numeroase fenomene negative, de la insuficiența persoanelor pregătite pentru ocuparea funcțiilor în stat, până la continuarea practicilor fanariote de influențare a numirii în funcție publică, trecând prin neîndeplinirea obligațiilor de serviciu sau luarea de peșcheșuri. Însă, ceea ce este important este faptul că există un cadru legal, instituțiile necesare, pentru ca, în timp, lucrurile să evolueze către o reală modernizare.

Un aspect important în legiferarea privind administrația locală este preocuparea pentru asigurarea resurselor bugetare pe seama cărora să se introducă reforma administrativă. Astfel, în legea *Despre chipul alcătuirii slujitorilor pe la*

50 Guțan, *Istoria*, 142.

51 Guțan, *Istoria*, 23.

52 Guțan, *Istoria*, p. 25.

53 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 352, 125-126, respectiv, *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 403, 336.

54 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 352, 126, respectiv, *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 403, 336.

55 Guțan, *Istoria*, 27-28.

56 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 353, 126.

57 *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 404, 337.

58 *Reglementul organic al Moldovei*, p. 28.

ținuturi, din 26 ianuarie 1845, la Articolul 7, pentru acoperirea cheltuielilor pe anul în curs se prevede a se cheltui 1.430.903 lei ce urmează a fi acoperiți astfel: „două zecimi în dările totalului număr al dajnicilor... ar alcătui 1.234.990 de lei... alăturându-se și suma de 130.080 de lei ce este astăzi de față... va urma un neajuns numai de 65.832 de lei, care se nădăduiește a se acoperi din sporul dajnicilor ce va mai ieși la catagrafia nouă”⁵⁹. Mai remarcabil este faptul că odată cu introducerea reglementărilor, se prezintă nu doar bugetul pe anul în curs, ci și un buget pentru șase ani⁶⁰.

De asemenea, în acord cu tradiția introdusă de fanarioți, *Regulamentele organice* au păstrat împărțirea județelor în plase (Țara Românească), iar a ținuturilor în ocoale (Moldova). La fel ca județele, nici acestea nu au personalitate juridică, dar sunt considerate utile pentru o mai bună exercitare a actului administrativ la nivel local, ca intermediari între județ/ținut și comune (urbane și rurale). În fruntea plaselor sunt aleși, de către boierii din teritoriu, doi candidați, dintre care domnul va numi unul⁶¹, iar, în Moldova, în fruntea ocoalelor sunt aleși, direct de către boieri, privighetori de ocol⁶². În literatură, s-a arătat că această cale de ocupare a pozițiilor respective prin alegeri (mai ales în Moldova) nu corespunde soluției normale de modernizare a administrației, pentru că administrația centrală ar fi trebuit să-și trimită proprii agenți în teritoriu⁶³. Cred însă că este un aspect mai important acela că, printre sarcinile acestor conducători locali, se afla, în primul rând, apărarea locuitorilor, inclusiv cu dreptul de a raporta direct Ministrului de Interne dacă conducătorul de județ/ținut nu lua măsuri⁶⁴.

Regulamentele organice: germeni ai modernizării?

Principiile introduse în administrația Principatelor menționate mai sus, coroborate cu acest interes pentru protejarea locuitorilor, mă fac să consider că, prin *Regulamentele organice*, are loc cu adevărat o modernizare a administrației publice și, în particular, a celei locale, întrucât, pentru prima dată, aceasta servește rolului ei modern, acela de a fi furnizor de bunuri publice, chiar prin intenția reglementărilor și nu doar ca o externalitate pozitivă a nevoii de a culege venituri pentru domnitor și reprezentanții săi personali.

În privința administrației publice locale din orașe, trebuie pornit de la situația de fapt, aceea că orașele se împărțeau în două categorii, cele aflate pe domeniul unui boier, numite *embaticare*, respectiv, orașele libere. Administrația publică locală li se adresează secundelor; în ce le privește pe cele dintâi, acestea se află în bună măsură la dispoziția proprietarului terenului pe care se află orașul respectiv. Totuși, și în acest caz, începând cu 1834, se realizează un început de auto-administrare, înființându-se comisii formate din proprietarul terenului, reprezentantul diverșilor negustori și meșteșugari și unul sau doi locuitori; aceste comisii funcționau pe termen de un an⁶⁵.

59 Despre chipul alcătuirii slujitorilor pe la ținuturi, în *Analele parlamentare ale României, Obicinuța adunare obștească a Moldovei, legislatura 1845* (București: Imprimeria statului, 1903), 90.

60 *Analele*, 98-99.

61 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 353, 126.

62 *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 404, 337.

63 Guțan, *Istoria*, 30.

64 *Regulamentul organic al Valahiei*, Articolul 354, II, 126, respectiv, *Reglementul organic al Moldovei*, Articolul 405. a., 337.

65 Guțan, *Istoria*, 35.

Totodată, *Regulamentele* recunoșteau pentru Moldova „că fieștecare oraș a Prințipatului să aibă drit de a cârmui materialnicile sale interesuri... prin un sfat orășenesc (munițișal) alcătuit de mădulări alese de către însuși lăcuiitorii orașului rămâind însă întru a Stăpânirii îngrijire, prin ministrul din Lăuntru a privighea ca mădulările fieștecarue Sfat orășienesc să-și păzască datoriile sale și să nu abată către a lor în parte interes acele hărăzite spre obștesc folos a tuturor”⁶⁶. Pentru Valahia, se prevede: „Sfatul orășenesc se alcătuiște de patru mădulări, dintre cari unul va fi prezident și altul casier. Aceste mădulări vor fi alese în fieșcare an la zi 1-iu de Dechembrie. Pe lângă Sfatul orășenesc, va fi numit un secretar și unul sau doi scriitori și vâtaf... lăcuiitorii din fieșcare mahala se adună împreună pentru alegerea deputașilor”⁶⁷. Aceasta era regula de bază; la început, s-a prevăzut ca aleșii orășenești să fie pe un an, iar, din 1851, vor fi pe doi ani⁶⁸. Aceste prevederi urmau să se aplice în diversele orașe ale Principatelor, după cum, acestea aveau inițiativa de a-și constitui sfaturi orășenești.

Bucureștiul și Iașul, aflându-se în poziția de capitală și orașe mai mari, au fost împărțite, primul în cinci sectoare, numite *culori*, iar, al doilea, în patru *cvar-tale*. În fiecare capitală s-a constituit un Sfat orășenesc, alcătuit din cinci persoane, dintre care, patru membri erau aleși de locuitori, în timp ce președintele era ales de către Adunările Obișnuite din Principate, marcându-se, astfel, interesul general al Principatului față de administrarea capitalei. Pentru funcționarea Sfatului orășenesc, acesta era dotat cu un casier, care să administreze afacerile bugetare ale orașului, și cu un secretar, care să țină evidența actelor. La fel ca oricare alt oraș din Principat, și Sfatul orășenesc al Bucureștiului și Iașului erau supuse controalelor ministeriale, atât al Ministerului de interne, cât și ale celor de finanțe și justiție⁶⁹.

În celelalte orașe, Sfatul se alcătuiia din patru membri în Țara Românească și din trei membri în Moldova, unde era numit *Magistrat*. Însă, întrucât înființarea Sfaturilor era la inițiativa orașelor, acestea s-au arătat, mai ales în Moldova, destul de reticente, astfel încât, în aceasta din urmă, la 20 de ani după adoptarea *Regulamentelor*, funcționau doar 15 sfaturi orășenești, pe când, în Țara Românească, încă din 1832, se constituiseră 13 sfaturi orășenești⁷⁰. Trebuie să arăt că, atât la Piatra Neamț, cât și la Pitești, în perioada anterioară introducerii reformelor lui Cuza, funcționau sfaturile orășenești, la Pitești, imediat după introducerea *Regulamentelor organice*⁷¹, din 1832, iar, la Piatra Neamț, cea mai veche atestare pe care am găsit-o era în catagrafia manuscris din 1837⁷². Pentru că actele și deciziile luate la nivelul orașelor erau supuse tutelei diverselor ministere, adică administrației centrale, se consideră că „atribuțiile minore ale Sfatului în materie de gestiune a problemelor comune erau departe de a da vieții orășenești un aspect de autonomie administrativă”⁷³, ceea ce și explică faptul că multe orașe au funcționat fără un Sfat. Totuși, existența acestuia reprezintă un germene de modernitate, care va fi consolidat prin reforma introdusă de Cuza și prin afirmarea explicită a personalității juridice a comunelor urbane și rurale.

66 *Reglement munițișal pentru orașul Essi*, Articolul 1, 239.

67 *Regulament pentru sfaturile orășenești de prin orașele Prințipatului Valahiei*, art. 1-3, în *Analele parlamentare ale României, Obicinuita obștească adunare a Țării Românești, Legislatura I, 1832-1833* (București: Imprimeria statului, 1892), 180.

68 Gușan, *Istoria*, 143, n. 3.

69 Gușan, *Istoria*, 143-144.

70 Gușan, *Istoria*, 33.

71 Teodor Mavrodin, *Istoria Primăriei Pitești* (Pitești, Pământul, 1996), 9.

72 Arhivele Statului, Filiala Piatra Neamț, Dosar 3/1837.

73 Gușan, *Istoria*, 33.

BIBLIOGRAFIE:

- Acemoglu Daron, Robinson James A., *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).
- Constanța Vintilă Ghițulescu, *Prin modernizare spre modernitate în România*, în *Manual de Sociologie*, coord. Lazăr Vlăsceanu (Iași: Polirom, 2010).
- Daron Acemoglu, James A. Robinson, *Why Nations Fail?* (London: Profile Books, 2012).
- Despre chipul alcătuirii slujitorilor pe la ținuturi*, în *Analele parlamentare ale României, Obicinuita adunare obștească a Moldovei, legislatura 1845* (București: Imprimeria statului, 1903).
- Hicken Allen, „Clientelism”, *Annual Review of Political Science* 14 (2011): 289-310.
- Jelavich Barbara, *Russia and the formation of the Romanian national state 1821-1878* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- Medina Luis Fernando, Stokes Susan C., *Monopoly and monitoring: an approach to political clientelism*, în *Patrons, Clients, and Policies*, eds. Kitschelt Herbert, Wilkinson Steven I. (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
- Murgescu Bogdan, *România și Europa. Acumularea decalajelor economice (1500-2010)* (Iași: Polirom, 2010).
- Murgescu Bogdan, *Țările române între Imperiul Otoman și Europa creștină*, (Iași: Polirom, 2012).
- North Douglass C., Thomas Robert Paul, *The Rise of the Western World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976).
- Paul Negulescu, George Alexianu (ed.), *Regulamentele organice ale Valahiei și Moldovei* (București: Eminescu, 1944).
- Scott James C., „Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia” *The American Political Science Review*, 66 (1972).
- Teodor Mavrodin, *Istoria Primăriei Pitești* (Pitești: Pământul, 1996).
- Wilson James Q., „The Economy of Patronage”, *Journal of Political Economy* 69 (1961).