

COLECȚIA DE ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE



Cristian Anghel • Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu • Flavius Mihalache • Mihai Dumitru
Ionuț Anghel • Christopher Dina

Coordonatori:
Iulian Stănescu • Cătălin Zamfir

ROMÂNIA LA RĂSCRUCÉ

OPȚIUNI PENTRU VIITOR



România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina

România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina



Coordonatori ai colecției

ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE: Mihaela TOMIȚĂ,
Simona Maria STĂNESCU

Copyright © 2015, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

România la răscruce : opțiuni pentru viitor / Cristian Anghel,
Dan Rădulescu, Traian Rotariu, ... ; coord.: Iulian Stănescu, Cătălin
Zamfir. - București : Pro Universitaria, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-26-0373-1

- I. Anghel, Cristian
- II. Rădulescu, Dan
- III. Rotariu, Traian
- IV. Stănescu, Iulian (coord.)
- V. Zamfir, Cătălin (coord.)

316(498)

Referenții științifici:

Prof. univ. dr. **Ilie Bădescu**
C.S. I dr. **Sorin Cace**

Cuprins

Lista tabelelor.....	7
Lista figurilor.....	9
Introducere.....	10
Capitolul 1	
Spre o nouă teorie a tranziției	15
Cătălin Zamfir	
Capitolul 2	
Procesul de regionalizare - descentralizare: o analiză critică	44
Iulian Stănescu	
Capitolul 3	
Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eșuat? ..	81
Cristian Anghel	
Capitolul 4	
Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică	124
Dan Constantin Rădulescu	
Capitolul 5	
Un sfert de secol de declin demografic.....	162
Traian Rotariu	
Capitolul 6	
Dimensiuni ale diferențierii demografice în mediul rural după 1990	196
Flavius Mihalache	
Capitolul 7	
Experiențe sociale ale inegalității economice.....	210
Mihai Dumitru	
Capitolul 8	
Localitățile rurale în contextul reformei administrative	225
Flavius Mihalache	

Capitolul 9	
Guvernanța multinivel și rolul statului în era (post)modernă.....	240
Ionuț Anghel	
Capitolul 10	
Dezvoltarea regională în context european.....	253
Christopher George Dina	
Bibliografie.....	271

Capitolul 4

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică

Dan Constantin Rădulescu

Introducere

Dezbaterile angajate în ultimii ani asupra necesității redocupării hărții administrativ-teritoriale a României au provocat, cum era și firesc, în rândul populației atât interes, dată fiind importanța subiectului, dar și îngrijorare, legate de posibilele consecințe negative ale unei eventuale implementări a unei reforme de acest fel, greșit fundamentată.

Într-adevăr, pentru progresul și echilibrul oricărei societăți sunt importante atât coerența instituțiilor administrative și calitatea funcționarilor administrativi, cât și eficiența și perenitatea unităților administrativ-teritoriale în care aceste instituții ale administrației publice funcționează în beneficiul cetățenilor.

De altfel, în literatura de specialitate se concluzionează în acest sens: „Administrația publică poate fi definită în sens general ca întreaga activitate a statului care nu este nici de legiferare, nici de judecare, fiind reglementată în mod expres prin lege și care intră în competența puterii executive”.¹

Într-adevăr, din punct de vedere etimologic, cuvântul „administrație” provine din latină și desemnează: totalitatea serviciilor și instituțiilor subordonate menite să efectueze prestații reclamate de autoritatea politică centrală prin efectul unor dispoziții legale în beneficiul statului și al comunităților locale² (administrare). Există, astfel, administrația centrală și cea locală.

Or, este evident faptul că întotdeauna instituțiile administrației publice locale au acționat, acționează și vor acționa într-un cadru prestabilit și bine definit, care cuprinde, pe lângă baza instituțională de organizare și funcționare, și o arie teritorială de responsabilitate. Fapt pentru care, de-a lungul timpului, pe măsura consolidării autorității lor, statele și-au cristalizat unități administrativ-teritoriale corespunzătoare.

Prin urmare, înăuntrul unei unități administrativ-teritoriale sunt organizate „(...) instituțiile birocrăției publice din cadrul statului, structurile organizatorice care formează baza luării deciziilor și a implementării publice a acestora, precum și reglementările prin care sunt furnizate serviciile publice”.³

S-a considerat în acest sens realizarea unei abordări științifice de evaluare a situației actuale și de perspectivă a administrației din România din punctul de vedere al cadrului instituțional-funcțional și administrativ-teritorial, ca singura modalitate potrivită de a se

¹ Neculai Pepelea et al., *Administrația publică locală: atribuții, servicii* (Iași: Cronica, 1994).

² ***, *Dicționar Enciclopedic*, vol. I (București: Editura Enciclopedică, 1993).

³ Iain McLean (coord.), *Dicționar de politică [Oxford]* (București: Univers Enciclopedic, 2001).

furniza aprecieri și recomandări legate de starea sistemului și eventuala oportunitate a unei reforme a acestuia.

De aceea, lucrarea de față cuprinde și un capitol distinct ce tratează într-o manieră sintetică evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică.

Avantajele abordării istorice

Într-adevăr, demersul istoric prezintă avantajul operării unor judecăți de valoare asupra unor procese și fenomene consumate deja și avantajos de comparat cu similarele lor în evoluție în momentul angajării evaluărilor.

În acest scop, abordarea istorică operează cu trei criterii fundamentale:

1. spațiul de evoluție a proceselor și fenomenelor studiate;
2. actorii participanți;
3. timpul de desfășurare.⁴

Spațiul de evoluție a proceselor și fenomenelor studiate

Sunt avute în vedere, ca dezvoltare teritorială, spațiul istoric de etnogeneză al poporului român și, respectiv, arealul de coagulare a entităților statale din care de-a lungul timpului România s-a făurit ca stat suveran.

Trebuie avut în vedere faptul că, în cazul fericit al națiunilor romanice occidentale – francezii, italienii, spaniolii, portughezii –, de regulă, aria de etnogeneză se confundă cu aria de coagulare a statelor lor (cu existența unor importante comunități latinofone în Belgia, Elveția, Luxemburg), fără a mai pomeni de statele-enclavă San Marino, Vatican, Andorra⁵, ceea ce însumează un teritoriu de peste 1,7 milioane km², cu o populație de peste 200 de milioane de locuitori.

În schimb, procesul de etnogeneză ce a cuprins, între secolele II î.H.-VII d. Hr., un spațiu întins de circa 1 milion de km², mărginit la nord de Munții Carpații Păduroși, la vest de cursul Dunării de mijloc, la sud de Munții Macedoniei și la est de cursul Nistrului, în care au viețuit neîntrerupt comunitățile daco-romanilor și apoi cele ale românilor⁶, constituind aria de derulare a procesului etnogenezei Romanității Orientale, s-a restrâns ca urmare a peste un mileniu de năvăliri și ocupații străine la suprafața actuală a României de 238.391 km² și circa 20 de milioane de locuitori (cu existența în stânga Prutului a celui de-al doilea stat românesc, Republica Moldova), la care se adaugă numeroase comunități de români (moldoveni, vlahi) în Bulgaria, Serbia, Croația, Ungaria, Ucraina.

În consecință, va fi urmărită evoluția unităților administrativ-teritoriale constituite în statele românești și în provinciile istorice românești aflate sub stăpânire străină de-a lungul timpului, dintre care doar o parte au putut fi unificate sau reunificate cu România.

⁴ Vezi în acest sens Gheorghe Socol și Dan Constantin Rădulescu, "Civilizația rurală în România în perspectiva integrării în U.E.", *Studii și cercetări economice*, 46-47, no., (2006), p. 47.

⁵ Dumitru Bălțeanu (coord.). *Romania Space, Society, Environment* (București: Editura Academiei Române, 2006).

⁶ Nicolae Saramandu, *Romanitatea orientală* (București: Editura Academiei Române, 2004).

Actorii participanți

Sunt avute în vedere cu prioritate comunitățile băștinașe de traco-geto-daci, daco-romani și, în final, de români trăitoare peste vremi între frontierele entităților statale românești, la care s-au adăugat, ca efect al năvălirilor și cuceririlor străine, comunități minoritare, dintre care unele au supraviețuit până în actualitate și reprezintă circa 10% din totalul populației țării.

Cum s-a arătat anterior, în secolele II î.H.-VII d. Hr., pe un vast areal din Europa Central-Estică și Sudică, s-a constituit o nouă realitate etnoistorică: Romanitatea Orientală, tot așa cum în centrul și vestul continentului a apărut Romanitatea Occidentală.

Năvălirile succesive și masive produse între secolele III-XIII de triburile migratoare – goți, huni, gepizi, avari, slavi, bulgari, unguri, pecenegi, cumani, tătari – înăluntru acestui vast spațiu au determinat în final, alături de cuceririle operate de statele constituite în zonă sau în vecinătate în urma acestor năvăliri, Rusia Kieveană, Ungaria, Primul Țarat Bulgar, Marele Cnezat Sârb, Hanatul Hoardei de Aur, Imperiul Otoman, nașterea și consolidarea națiunilor moderne din zonă: turci, greci, albanezi, sârbo-croați, sloveni, maghiari, bulgari, ucraineni, pe de o parte, și, pe de altă parte, micșorarea ariei de formare a poporului român la spațiul național actual, și acesta avariat de ocupații mai mult sau mai puțin recente.

Într-adevăr, după cum concluzionează un specialist al procesului de etnogeneză a poporului român, acesta a reușit să supraviețuiască, în ciuda vitregiilor istoriei, ca o comunitate autonomă omogenă, cu precădere la nord de Dunăre „Apărat de centura Carpaților care includea podișul Transilvaniei, leagănul Daciei preromane, îmblănit de câmpii înconjurătoare, despărțite unele de altele de hotare naturale evidente, acest spațiu geografic va deveni peste un alt mileniu cadrul noii realități etnice. Istoria Romanității Orientale este de fapt un proces de contracție și deznaționalizare, la capătul căreia ea își va pierde toate pozițiile în afară de chintesența ei din spațiul carpato-dunărean (menținerea unor «atoli» ai Romanității Orientale la sud de Dunăre nu scade valoarea generală a acestei afirmații). Odată fixată asupra acestei poziții Romanitatea Orientală, care de acum înainte se va identifica cu poporul român, s-a apărut în împrejurări externe defavorabile și, împotriva tuturor primejdiilor, a reușit să se păstreze, dovedindu-se o cetate inexpugnabilă”.⁷

Năvălirile și ocupațiile străine au reușit doar să încetinească evoluția istorică generală a poporului român, inclusiv în plan politico-administrativ, prin aceea că, pe lângă smulgerea și ocuparea unor provincii istorice românești (Banat, Crișana, Maramureș, Transilvania, Dobrogea, Bucovina, Basarabia), au întârziat până în secolul XIV constituirea și afirmarea ca entități suverane a unor state românești – Muntenia, Dobrogea, Moldova –, ce au reușit la capătul a secole de eforturi și jertfe să finalizeze nașterea României Moderne între 1859-1918, într-un proces istoric de unificare național-statală comun și altor națiuni europene – spaniolii, italienii și germanii.

Totodată, în interiorul spațiului românesc au pătruns și comunități de populație minoritară, care au contribuit și ele, alături de românii băștinași, la evoluția istorică generală, inclusiv în plan politico-administrativ.

⁷ Adolf Armbruster, *Romanitatea românilor. Istoria unei idei* (București: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1972), pp. 12-13.

Timpul de desfășurare

Întrucât structuri și instituții administrativ-teritoriale sunt edificate doar de state bine consolidate, evoluția unităților politico-administrative în România este cu precădere urmărită în perioadele medievală, modernă și contemporană, cu evidențierea corespunzătoare a structurilor de profil antice.

Literatura de specialitate și izvoarele documentare

Sunt avute în vedere, în acest sens, în vederea documentării, lucrările de specialitate disponibile, dar și izvoarele documentare folositoare mai ales pentru anumite perioade istorice mai puțin analizate de specialiști. Trebuie avut în vedere faptul că pentru anumite perioade istorice – Evul Mediu timpuriu, perioada postdecembristă, perioada comunistă – atât izvoarele documentare, cât și literatura de specialitate pe această temă sunt deficitare.

Periodizarea și structura textului

În funcție de evoluția istorică generală, sunt avute în vedere evidențierea atât a condițiilor geopedoclimatice ce au favorizat viețuirea comunităților omenești pe teritoriul României, cât și a diferitelor epoci istorice în care au evoluat entitățile statale românești și, respectiv, unitățile administrativ-teritoriale constituite între fruntariile acestor state.

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România în diferitele epoci istorice

Condițiile geopedoclimatice – elemente favorabile viețuirii omenești în spațiul românesc

Teritoriul statului român se găsește la distanțe relativ egale de limitele continentului european: la 2.800 km față de Capul Nord în nord, la 2.600 km față de Munții Urali la est, la 2.700 km față de Capul Roca la vest și, respectiv, la 1.050 km față de Capul Matapan la sud⁸, ceea ce îl situează în zona sud-estică a Europei Centrale. Teritoriul României este intersectat de paralela 45° și de meridianul de 25° est, la circa 20 km nord-est de Pitești.

Situat la distanțe relativ egale față de Polul Nord și Ecuator, teritoriul țării se bucură de o climă continental-temperată, cu ierni relativ blânde și veri călduroase. Se adaugă la aceasta o repartitie armonioasă și echilibrată a formelor de relief și o rețea bogată de râuri interioare, ce se varsă majoritatea în Dunăre, în timp ce cursurile de apă din Dobrogea se varsă în Marea Neagră. În astfel de condiții, teritoriul României s-a bucurat întotdeauna de o faună și de o floră bogată, fapt ce a favorizat locuirea sa de comunități umane încă din zorii umanității.

Cadrul istoric de evoluție a poporului român

Condițiile favorabile de viețuire au făcut ca spațiul românesc să fie locuit de comunitățile nomade de culegători, pescari și vânători încă din perioada Paleoliticului, cum o probează săpăturile arheologice, iar ulterior, în Mezolitic și Neolitic, numărul și efectivele

⁸ Dumitru Bălțeanu (coord.). *Romania Space, Society, Environment* (București: Editura Academiei Române, 2006), p. 17.

acestor comunități au sporit permanent pe fondul condițiilor prielnice de trai. În plus, în acest spațiu prielnic de existență comunitățile locale au creat unele dintre culturile neolitice de valoare europeană, precum Boian Gumelnița în Muntenia și Dobrogea, Cucuteni Ariușd în Moldova și estul Transilvaniei și Turdas Petrești în Transilvania, Banat și Oltenia, capabile să organizeze așezări umane stabile ce adăposteau câteva mii de locuitori.⁹

Inevitabil, bogățiile și condițiile prielnice de viață ale zonei au atras la sfârșitul Neoliticului și începutul Epocii Metalelor nenumărate valuri de năvălitori din marea familie a triburilor indo-europene care s-au așezat pe aceste locuri, intrând în contact cu băștinașii deja sedentarizați de mai multă vreme, cu care au conviețuit influențându-i și fiind, la rândul lor, influențați de aceștia.

Mai importantă pentru evoluția istorică generală a spațiului românesc a fost așezarea triburilor trace, socotite de Herodot ca fiind cele mai numeroase, după indieni, și care au ocupat, între 1800-800 î.H., o vastă arie a Europei, între Marea Baltică, cursul Dunării de Mijloc, Munții Macedoniei și cursul Bugului, deci inclusiv spațiul de etnogeneză românească, al cărui substrat l-au și constituit, cum s-a arătat anterior, între secolele II î.H.-VII d. Hr., împreună cu importante contingente de veterani și coloniști romani ce au reprezentat stratul etnogenezei românești.

Din marea masă a triburilor trace s-au constituit după secolul VI î.H. primele formațiuni statale geto-dace, din care, între 82-44 î.H., regele Burebista a consolidat nucleul unui întins stat ce se întindea până la Dunărea de Mijloc la vest, cursul Bugului la est, Munții Balcani la sud. Chiar dacă, după moartea lui Burebista, statul creat de el s-a destrămat, a rămas în ființă nucleul Daciei preromane din Transilvania, Banat și Oltenia, pe care regele Decebal (87-106) l-a întărit cu cetăți puternice și cu o armată numeroasă, devenind un inamic redutabil ce se opunea politicilor de cucerire duse de Roma, care a trebuit să ducă trei costisitoare războaie (85-86, 101-102, 105-106) împotriva dacilor conduși de Decebal pentru a reuși cucerirea Daciei și transformarea acesteia în provincie romană.¹⁰

Odată cu intrarea Daciei în zona de influență a civilizației romane, procesul de etnogeneză a poporului român s-a desăvârșit și accelerat prin numeroasele comunități de veterani și coloniști latinofoni așezați în Dacia și, adăugat procesului similar în derulare la sud de Dunăre încă din secolul II î.H., a determinat constituirea populațiilor daco-traco-romane și ulterior românești chiar și după părăsirea Daciei de către armată și administrație, sub presiunea atacurilor triburilor migratoare ce au năvălit neîntrerupt în vatra de viață românească între secolele III-XIII, cum s-a arătat deja.

În ciuda efectelor negative ale acestor invazii, spațiul românesc, chiar redus la nucleul carpato-dunăreano-nord-pontic, și-a continuat evoluția istorică generată, chiar dacă într-un ritm mai lent, în comparație cu dezvoltările similare din Europa Occidentală și Centrală.

Fenomenul de ruralizare a comunităților daco-romane din Dacia și celelalte provincii istorice – Muntenia, Moldova, Maramureș – a potențat după 275, prin iradiere, pe de o parte, romanizarea și, ulterior, după secolele VI-VIII, românizarea comunităților locale și, pe de altă parte, consolidarea proceselor de evoluție socială, economică și politică ale comunităților

⁹ Ibid., p. 27.

¹⁰ Ibid., pp. 27-28.

locale prin intermediul obștilor țărănești, care, de altfel, își continuaseră existența la nivelul satelor și în timpul administrației romane.¹¹

În Dobrogea și în ținuturile dintre Dunăre și Munții Macedoniei, administrația romană a continuat să existe până în 604, când frontiera imperială s-a prăbușit, în urma atacurilor avarilor și slavilor, care au pătruns în forță în Peninsula Balcanică, determinând în final contracția Romanității Orientale la nord de Dunăre și constituirea actualelor națiuni moderne din zonă, cum s-a arătat deja.¹²

În schimb, la nord de Dunăre, obștile țărănești daco-romane și apoi românești au cunoscut timp de secole controlul militar și politic al vremelnichilor stăpânitori, care s-au succedat peste pământurile lor, dar, spre deosebire de situația din Vestul Europei, în spațiul românesc nu s-a creat niciodată situația în care un singur ocupant să-și instituie controlul asupra întregii arii spațiale românești și eventual să constituie o structură statală de durată.

Concret, năvălitorii, mult mai interesați în cucerirea provinciilor și bogatelor orașe romane și apoi bizantine de la sud de Dunăre, doar controlau, prin raporturi suzeran-vasal, unele părți din spațiul românesc, intrând în relații directe cu elementele conducătoare locale pentru a obține hrană, animale, nutreț și informații despre ținuturile de la sud de Dunăre.

Săpăturile arheologice au evidențiat, de altfel, existența unor astfel de nuclee de autoritate concentrate cu precădere în zonele natural protejate de munte și deal dens, împădurite, unde după 275 populația locală s-a și concentrat, organizată în sate de obște, uniuni de obști, ce s-au coagulat, după secolele VIII-IX, pe fondul năvălirilor străine, în jupe, cnezate și voievodate atestate și arheologic și de izvoarele scrise ale timpului.¹³

De la aceste entități statale s-a pornit în secolele XII-XIV procesul de coagulare, finalizat prin constituirea în cursul secolului al XIV-lea a celor trei Țări Românești – Cărnăva (Cărvuna, Dobrogea), Muntenia și Moldova –, dintre care ultimele două au reușit să supraviețuiască, drept entități statale românești de sine stătătoare, și de la care s-a finalizat procesul de făurire a României ca stat unitar și suveran, între 1859-1918.

În continuare este prezentată evoluția structurilor administrativ-teritoriale create și operaționalizate în spațiul românesc în cursul Antichității, Evului Mediu, Epocii Moderne și Epocii Contemporane.

State și structuri politice, militare și administrative înregistrate în spațiul românesc în Antichitate

Dacă se pornește strict de la etimologia termenului (ad + ministrare = a sluji pe cineva dintr-o poziție de subordonare), atunci trebuie admis că și comunitățile gentilico-tribale au avut măcar în germene norme de organizare care generau activități legislative, judecătorești și chiar administrative.¹⁴

¹¹ Vezi pe larg în acest sens în Academia Română, *Istoria românilor*, vol. II (București: Editura Enciclopedică, 2001).

¹² Ibid.

¹³ Ibid., pp. 64-70.

¹⁴ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I (București: Nemira, 1996), p. 9.

Totuși, instituționalizarea și standardizarea unor astfel de activități, inclusiv administrative, se petrece cu siguranță la nivelul statului când există o dimensiune bine delimitată care le și impune a exista permanent¹⁵, evident, pe fondul general al evoluțiilor economice, culturale și sociale.

Într-adevăr, legătura obiectivă ce există între social și politic îndreptățește concluzia că: „Organele de decizie politico-administrativă au urmărit de-a lungul vremii o mai bună funcționare a statului și a vieții sociale printr-o organizare teritorială cât mai adecvată. Iată de ce istoria consemnează organizări și reorganizări administrative ce reflectă gradul de dezvoltare socială la un moment dat. Într-o primă fază a evoluției sale, organizarea politico-administrativă a avut un caracter militar, centrele administrative fiind și importante baze militare, puncte de plecare în campaniile care vizau cucerirea și exploatarea spațiilor limitrofe. Cu timpul, odată cu înființarea statelor, caracterul militar al acestora a fost dublat de cel administrativ mai întâi de exploatare (înstituirea de dări, biruri, taxe, impozite, delimitarea proprietăților etc.), ulterior de administrare cât mai eficientă a teritoriului. La aceasta s-a adăugat caracterul politic odată cu apariția, după Unirea Principatelor, a cadrului legislativ și a celui economic, ca urmare a dezvoltării economico-sociale de ansamblu a societății”.¹⁶

Or, evoluția istorică a înregistrat la nivelul formațiunilor statale dezvoltate în spațiul românesc o corespunzătoare continuitate a palierului administrativ-teritorial care s-a dezvoltat neîntrerupt, cunoscând etapele distincte de structuri spontane, semispontane și, respectiv, planificate, despre care se face vorbire în paginile ce urmează.¹⁷

Într-adevăr, atât săpăturile arheologice, cât și izvoarele timpului atestă pentru spațiul românesc apariția unor prime entități statale geto-daco-trace după secolul VI î.H., fenomenul fiind impulsionat și de constituirea orașelor-state grecești Tyras (Cetatea Albă), Istros (Histria), Tomis (Constanța), Callatis (Mangalia), Dionysopolis (Balcic), Odessos (Varna) în teritoriul Dobrogei istorice dintre Munții Balcanii Mici, litoralul pontic și cursul Dunării.¹⁸

De regulă, conducătorii uniunilor tribale, care între secolele IV-II î.H. s-au organizat în regate geto-dace, rezidau în cetăți puternic fortificate, numite în izvoarele timpului dave, la care se adăuga prefixul reprezentat de denumirea tribului sau a cursului de apă lângă care se ridicase.

Harta geografului Ptolemeu indică peste 80 de așezări fortificate în cuprinsul Daciei Antice și al celorlalte provincii istorice românești, dintre care sunt atestate de săpăturile arheologice ca fiind fondate între secolele III-I î.H.: Ziridava (Pecica), Petrodava (Piatra Neamț), Zargidava (Brad), Tamasidava (Răcățul de Jos), Piriboridava (Poiana Siret), Cumidava (Râșnov), Argedava (Popești), Pelendava și Buridava în Oltenia. La acestea se adaugă puternicele fortificații ridicate și întărite de Burebista și de succesorii săi, până la Decebal, în jurul cetății Sarmisegetuza.¹⁹

¹⁵ Ibid., p. 10.

¹⁶ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 25.

¹⁷ Ibid., p. 25.

¹⁸ Ibid., p. 26.

¹⁹ Ibid., p. 27.

Dacă primele entități statale locale coagulate în secolele VI-III î.H. puteau fi direct administrate de către conducătorii lor politico-militari, nefiind foarte întinse, din secolele II-I î.H. sporirea numărului centrelor fortificate, coroborată cu puținele informații scrise despre organizarea statelor geto-daco-trace, îngăduie concluzia că deja se conturase un început de organizare administrativ-teritorială mai bine consolidată deja, în perioada secolului I î.H. – începutul secolului II d. Hr., în care reprezentanții aristocrației gentilico-tribale (tarabostes-pileati) primeau din partea regelui comanda cetăților răspândite pe întreg teritoriul Daciei (dave), cu extinse prerogative militare, judecătorești, fiscale și administrative, ce se extindeau și asupra satelor de obște locuite de țărani liberi, pentru care fiecare tarabostes datorau loialitate și supunere față de rege²⁰, primind în schimb, prin promovarea în aceste funcții, o parte din prestațiile în natură, bani și muncă datorate regelui de către obștile țărănești libere.

Intrarea treptată în componența statului roman a întinsului spațiu locuit de traco-geto-daci începând cu secolul II î.H. și terminând cu 106 d. Hr. a determinat, pe lângă inițierea proceselor de simbioză între civilizația romană și traco-geto-dacă, finalizată cu cristalizarea Romanității Orientale, și organizarea la sud și la nord de Dunăre a mai multor provincii: Panonia, Dalmația, Illiricum, Macedonia, Thracia, Moesia Inferior, Moesia Superior, Scythia Minor și, în cele din urmă Dacia, prilej cu care atât comunitățile locale, cât și populația latinifonă colonizată au fost incluse în unități administrativ-teritoriale specifice statului roman mult mai bine organizate.²¹

Spre exemplu, regatul lui Decebal a fost organizat în 106 într-o singură provincie imperială, Dacia, subordonată direct împăratului, căreia i s-au atașat vestul Olteniei și Banatul, cuprinse anterior sub jurisdicția provinciei Moesia Superior, în timp ce estul Olteniei, Muntenia și sudul Moldovei au rămas în componența provinciei Moesia Inferior și după 106.²²

Dacia, ca provincie imperială, era condusă de un guvernator (*Legatus Augusti Propraetore*) numit de împărat din rândul ordinului senatorial, ce avea întinse prerogative militare, judecătorești, administrative. Strângerea taxelor și a impozitelor era coordonată de un procurator (*Procurator Augusti*) provenit din ordinul ecvestru, numit tot de împărat. Întrucât în Dacia cantonau mai multe legiuni și alte unități militare auxiliare, fiind o provincie de graniță, atributele militare erau asigurate în numele împăratului de guvernator și de comandanții legiunilor, ultimii fiind numiți de împărat din rândul comandanților de rang pretorian. În exercitarea atributelor sale judecătorești și administrative, guvernatorul era ajutat de un aparat propriu funcționăresc și de conducătorii coloniilor înființate în Dacia, asemenea restului imperiului, ca localități urbane și rurale înzestrate cu pământ și privilegii politice și fiscale. Comandanții legiunilor cantonate în Dacia aveau în jurisdicția lor, în zona de cantonare a legiunilor, și obștile locale dace, care datorau supunere și obligații în bani, produse și muncă statului roman, păstrându-și în schimb posesia și exploatarea pământurilor pe care viețuiau. Reședința guvernatorului Daciei a fost stabilită inițial la Apulum, iar a

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., pp. 27-28.

²² Academia Română, *Istoria românilor*, vol. II (București: Editura Enciclopedică, 2001), p. 45.

procuratorului fiscal la Colonia Ulpia Traiana Sarmisegetuza, primul oraș fondat în Dacia între 109-110.²³

În urma războiului purtat în 117 cu roxolanii și iazigii, la care s-au alăturat și dacii liberi din Maramureș și nordul Moldovei, împăratul Hadrian a procedat la o primă reorganizare administrativ-teritorială a Daciei, în vederea consolidării frontierelor nord-estice ale imperiului. Deși inițial Hadrian intenționase abandonarea Daciei, la insistențele colaboratorilor și ale prietenilor, a renunțat la acest proiect pentru „a nu lăsa mulți cetățeni romani în mâna barbarilor”. În schimb, împăratul a părăsit sudul Moldovei și Muntenia, mai greu de apărat, și a procedat la reorganizarea Daciei.²⁴

Teritoriul Daciei a fost împărțit până în vara anului 118 în trei provincii: Dacia Superior, Dacia Inferior și Dacia Porolissensis. Cea mai întinsă dintre noile provincii devenise Dacia Superior, ce cuprindea Oltenia de la vest de Jiu, întreg Banatul și Transilvania ocupată de romani la 106, fără ținuturile sud-estice încorporate în Dacia Inferior și, respectiv, sud-vestice încorporate în Dacia Porolissensis. Noua provincie era condusă de un guvernator Legatus Augusti Propraetore de rang pretorian, care rezida la Apulum, provincia bucurându-se de fondarea și dezvoltarea mai multor colonii: Colonia Ulpia Traiana Sarmisegetuza, Apulum, Drobeta, Tibiscum, Ampellum. În teritoriul Daciei Superior era cantonată o singură legiune, XIII Gemina. Provincia Dacia Inferior cuprindea Oltenia de la est de Jiu, vestul Munteniei până la Limes Transalutanus și porțiunea de sud-est a Transilvaniei și avea reședința la Romula, ridicat la rangul de municipiu de Hadrian. Întrucât pe teritoriul Daciei Inferior erau cantonate doar trupe auxiliare, guvernatorul era un procurator presidial (praeseo) de rang ecvestru, subordonat însă direct împăratului. Dacia Porolissensis era situată la nord de Arieș și la nord-vest de cursul superior al Mureșului, fiind condusă de un guvernator presidial de rang ecvestru, subordonat direct împăratului, ce-și avea sediul la Napoca. Deși redusă ca suprafață, Dacia Porolissensis avea o mare importanță strategică, fiind împânzită de castru precum cele de la Porolissum (Moigrad), Gilău, Romita, Potaissa, Napoca.²⁵

În 168, împăratul Marcus Aurelius a procedat la o nouă împărțire administrativă a teritoriilor dacice, pe fondul îndelungatului război purtat cu quazii și iazigii care atacaseră Panonia, Dacia Porolissensis și Dacia Superior. Legiunea V Macedonica a fost redislocată de la Troesmis la Potaissa în Dacia Porolissensis. Tot în 168, Dacia Inferior a fost denumită Dacia Malvensis, cu sediul la Malva (comuna Reșca), ce primise în componența sa vestul Munteniei și întreaga Oltenie, inclusiv partea de la vest de Jiu ce aparținuse între anii 118-168 Daciei Superior. În același an 168, Dacia Superior era numită Dacia Apulensis, cu sediul la Apulum, condusă de un guvernator de grad consular, ce avea, ca Legatus Augusti Pro Praetore Trium Daciarum, comanda militară asupra ambelor legiuni din provinciile dacice. Dacia Apulensis îngloba întreg teritoriul Daciei Superior, la care se adăuga și porțiunea sud-est transilvană preluată de la Dacia Malvensis.²⁶

²³ Ibid., pp. 45-46.

²⁴ Ibid., p. 47, apud. Eutropius, VIII, 6, 2.

²⁵ Ibid., pp. 49.-50.

²⁶ Ibid., p. 52.

În anii 259-260, împăratul Gallienus a părăsit teritoriile nord-transilvane și est-transilvane, puternic atacate de triburile migratoare și dacii liberi. De altfel, sporirea intensității acestor atacuri l-a silit pe împăratul Aurelian să procedeze între 270-275 la retragerea administrației și trupelor din cele trei provincii dacice și la organizarea la sud de Dunăre a două noi provincii: Dacia Serdica și Dacia Ripensis, pentru a se ascunde proporțiile pierderii Daciilor nord-dunărene.²⁷

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în statele românești medievale

După anul 275, la nord de Dunăre a urmat un mileniu de neîncetate năvăliri și vremelnice ocupări a diferite porțiuni ale teritoriului românesc de către triburile migratoare care au silit populația locală daco-romană și apoi, din secolele VI-VII, românească să se retragă în zonele dens împădurite de deal și munte, greu accesibile năvălitorilor interesați în regiunile de șes propice turmelor lor de cabaline și ovicaprine.

Aici, în aceste ținuturi natural protejate, localnicii latinofoni au trăit organizați în obști țărănești unite pentru a face față năvălirilor coagulate de-a lungul râurilor sau în depresiunile intramontane, supuse nominal vremelnicilor cotropitori, conform raporturilor suzeran-vasal specifice deja Europei Evului Mediu Timpuriu. De precizat că cercetările arheologice probează existența neîntreruptă între secolele III-XIII a numeroase așezări rurale pe teritoriul actual al României, ce reprezintă elementul fundamental al evoluției poporului român peste timp, în ciuda vitregiilor istorice.

Aceleași săpături arheologice învederează, pe lângă continuitatea de viață daco-romană și românească în aceste sate, și un proces de stratificare socială tot mai evident din secolele VI-VIII, în care pozițiile natural avantajoase sunt întărite cu valuri de pământ și șanțuri și, ulterior, cu palisade și ziduri și turnuri de piatră și adăpostesc locuințe organizate cu mai multe încăperi și anexe gospodărești diversificate și dotate cu un inventar bogat în comparație cu restul habitatului compus din bordeie îngropate, formate din una sau două încăperi și dotate cu un inventar modest.²⁸

Nu s-au păstrat informații scrise în detaliu privind organizarea acestor prime entități statale. Prin comparație cu informațiile privind viața statală din restul Europei în primele secole medievale, se poate concluziona că și în interiorul spațiului românesc satele de obște a trebuit să se organizeze în conformitate cu compartimentarea teritorială – cursul râurilor, catenele montane și submontane –, dar și ca urmare a raporturilor ce a trebuit să fie stabilite cu conducătorii triburilor și uniunilor de triburi năvălitoare.

În secolele X-XIII apar primele izvoare scrise despre acești conducători politici locali ce poartă diferite titluri: jupani, cnezi, voievozi, duci, dar sunt toți considerați de sursele externe ale timpului ca fiind conducători ai unor țări românești sau ai unor țări ale românilor (Romanii, Terra Blacorum, Valahii). Numărul acestor entități statale timpurii bazate pe obștile țărănești a sporit permanent, până la 25 înregistrate pe întregul teritoriul românesc de săpăturile arheologice între secolele IV-V și care grupau în medie circa 5-6 așezări sătești.²⁹

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid., pp. 64-70.

²⁹ Ibid., pp. 94-99.

Numărul acestor entități statale se reduce la 15 în cursul secolelor VI-VIII, dar cu sporirea numărului mediu de așezări subordonate la 20-25, număr ce sporește în medie în cursul secolelor IX-XIII, când deja se fac referiri scrise mai consistente la jupele, cnezatele, voievodatele și ducatele românești de la nord de Dunăre sau dintre Dunăre și Marea Neagră, care au pregătit doar terenul pentru constituirea Țărilor Române de sine stătătoare din secolul XIV. În acest mileniu vitreg, în secolele III-XIII, în care teritoriul românesc a fost permanent ținta atacurilor triburilor migratoare, comunitățile băștinașe daco-romane și românești au supraviețuit refugiate în zonele natural protejate de munte și deal, organizate în satele de obște ce au păstrat elementele etnogenezei daco-romane – denumirea de sat (*fossatum* – șanțul de apărare al localității), dar, mai ales, termenul de jude, județ, judecie, de la latinescul *judex*, conducătorul unui sat –, pe care le-au transmis chiar în structura administrativ-teritorială a statelor românești medievale.³⁰

Inevitabil, la inventarul de termeni de sorginte latină s-au adăugat și denumiri grecești, slave, tătarești și turcești, în completarea ierarhiilor și instituțiilor de profil ale statelor românești medievale, ca rezultat al contactului și relațiilor cu vremelnicii ocupanți ai pământurilor românești, despre care se va face vorbire în paginile ce urmează.

În funcție de evoluția generală a statelor românești, s-a petrecut și un proces de acumulări și transformări pe toate planurile, inclusiv în plan administrativ-teritorial. Spre exemplu, jupanii, pe care săpăturile arheologice îi atestă, în secolele IX-XI, ca fiind conducătorii unor jupe – entități statale nu foarte întinse –, precum jupanii Voila și Vataul din Banat în secolele IX-X sau jupanul Dimitrie, din Dobrogea, la 943, ajung, după constituirea cnezatelor și voievodatelor românești, în secolele XII-XIII, să fie înglobați înlăuntrul acestor state mai întinse ca șefi ai unor unități administrativ-teritoriale în curs de definire, pentru ca, din secolele XIV-XV, să fie doar niște simpli conducători de sate în Muntenia și Moldova, iar, în final, termenul de jupan, devenit jupân, să devină un simplu apelativ de politețe pentru o persoană liberă juridic, dar înstărită, chiar negustor sau meșteșugar de la oraș.³¹

Similar, cneazul (termen de origine germană, *Kunigg* = rege, preluat din filieră paleoslavă de la nord la sud în spațiul românesc) scade ca importanță de la titulatura unui șef de stat (Diploma Cavalerilor Ioaniți pomenește la 1247 de cnezii Ioan și Farcaș la sud de Carpați) la poziția unui conducător de unitate administrativă în Banat sau șef peste mai multe sate românești libere sau al unor cnezate de vale în Maramureș în secolele XI-XIII. În Muntenia, titulatura de cneaz ajunge să definească pe omul liber în opoziție cu țăranul aservit = rumânul, dar a sfârșit prin a fi înlocuită cu termenul de sorginte latină de județ, judec, jude. În Moldova, cnezii devin titlaturi neoficiale ale unor vechi familii boierești, sub influența rusă în secolele XIII-XIX.³²

Urmând obiectiv direcțiile proprii de evoluție în plan social, economic și politic, comunitățile românești au știut să utilizeze și conjunctura internațională pentru a trece la

³⁰ Ibid., pp. 94-99.

³¹ ———, *Dicționarul limbii române*, vol. II (București: Editura Enciclopedică, 2010), pp. 576-577.

³² Ibid.

etapa următoare de coagulare statală medievală, anume la constituirea Țărilor Românești ale Cavarnei (Dobrogea), Munteniei și Moldovei la 1307, 1320 și, respectiv, 1365.

Dobrogea

Într-adevăr, în anul 1307, în urma războiului bulgaro-bizantin terminat cu biruința țarului de la Târnovo Ivan Sviatoslav (1302-1322) și cu ocuparea cetăților Mesembria și Anchialos, a rezultat blocarea comunicațiilor terestre dintre provincia (Tema) Paristrion dintre Dunăre și Marea Neagră și Imperiul Bizantin. Evenimentul a marcat doar începutul unui proces de constituire a unei entități politice românești în zonă, după cum atestă și denumirea care i se dădea în izvoarele timpului: Țara Cărvunei (Cavarnei), ulterior Dobrogea.³³

Deja la 1318, Bula papei Ioan al XXII-lea (1316-1334) identifica în afara ariei de responsabilitate a episcopiei catolice de Caffa zona cuprinsă între cetățile vecine și Varna, semn că în aceste ținuturi se instaurase deja o autoritate politică sprijinită de scaunul metropolitan al Vecinei, adică Țara Cărvunei.³⁴

De altfel, și Patriarhia Constantinopolitană confirma indirect la 1320 această nouă realitate statală românească de la Dunăre și Marea Neagră, trecând în lista castelelor patriarhiei ca aparținând „Varnei” pe cele de la Cranea (Ecrene), Cavarna (Varna), Caliacra, Chilia-Licostomo și Dristra.³⁵ De altfel, tot Patriarhia Constantinopolitană, numindu-l în 1325 pe Methodie mitropolit la Varna și Cărvuna, afirma și politic existența noului stat românesc, legat evident prin raporturi vasalice de Imperiul Bizantin, întrucât primul său conducător, Balica, era arhonte în ierarhia bizantină, ca vasal al împăratului.³⁶ Sub domnia lui Balica, Țara Cărvunei se întindea de la Varna până la Mangalia și, respectiv, până la Dunăre și Munții Balcanii Mici, putând cu ușurință mobiliza pentru apărarea țării un corp de oaste de 1.000 de soldați plus auxiliarii lor, adică oșteni aleși (nobili), cu scutierii și familiarii lor.³⁷

O însemnată consolidare politico-militară a cunoscut Țara Cărvunei după 1348, când la cârma sa a ajuns fratele lui Balica, arhontele Dobrotiță (de la al cărui nume otomanii au botezat întreaga țară după ce au cucerit-o), ridicat chiar de bizantini la rangul de despot în 1357³⁸, reconfirmat în titlu la 9 noiembrie 1366.³⁹ De altfel, sub Dobrotiță, hotarele Țării Cărvunei au reușit să includă, în 1369, cetatea Dristra (Durostorum), cu satele înconjurătoare, cu care era de multă vreme în alianță.⁴⁰ După moartea lui Dobrotiță în 1386, pe tron a urmat Ioancu, fiul său⁴¹, dar ofensiva decisivă lansată în Balcani, deja din 1385, de către sultanul musulman Murat I, apoi continuată de fiul său Baiazid I (Fulgerul), a dus la ocuparea teritoriilor Serbiei, Bulgariei, dar și a Țării Cărvunei în 1388.

³³ Sergiu Isopescu, *Balica, Dobrotiță, Iancu* (București: Editura Militară, 1985), pp. 50-51.

³⁴ Ibid., p. 51.

³⁵ Ibid., p. 59. Important este faptul că documentul patriarhal utiliza forma românească Dristra și nu Durostorum.

³⁶ Ibid., p. 67.

³⁷ Ibid., p. 76.

³⁸ Ibid., p. 92.

³⁹ Ibid., p. 113.

⁴⁰ Ibid., p. 123.

⁴¹ Ibid., p. 143.

Marele voievod Mircea, domnitorul Munteniei, înrudit, de altfel, cu casa domnească a Cărvunei, a intervenit însă în 1388-1389, alungând trupele otomane, și a asigurat încorporarea teritoriului dobrogean în Țara Românească a Munteniei.⁴² Se continuă astfel politica de unificare a statelor românești, inițiată după 1320 de Basarab prin războaiele purtate împotriva tătarilor instalați în zona nord-dobrogeană și în sudul Moldovei, terminate cu inserarea vremelnică a acestor ținuturi în Muntenia, de unde și denumirea tradițională de Basarabia dată ținuturilor din sudul Moldovei dintre Prut, Dunăre, Marea Neagră și Nistru, pe care după 1812 ocupanții țariști au atribuit-o întregului teritoriu românesc al Moldovei dintre Prut și Nistru, pe care l-au ocupat până în 1918. Într-adevăr, domnitorul Mircea, în ratificarea tratatului de alianță încheiat cu Polonia în anul 1389, se putea intitula: „Io Mircea cu mila lui Dumnezeu voievod al Țării Românești, duce al Făgărașului și Almașului, comite de Severin, despot al țărilor lui Dobrotiță și domn al Drâstorului”.⁴³

Unirea Dobrogei (Cărvuna) nu a putut însă daînui în condițiile reluării cuceririlor otomane în Peninsula Balcanică, astfel că, în urma mai multor campanii militare desfășurate între 1412-1415, Țara Românească a Cărvunei a fost ruptă de Țara Românească a Munteniei, devenind provincie militară de graniță otomană până la 1878, când a fost reunită la România prin hotărârile Păcii de la Berlin, ce pune capăt Războiului Ruso-Româno-Turc de la 1877-1878 și consacra, totodată, independența de stat a României. Ca provincie otomană de frontieră între 1415-1878, Dobrogea asigura securitatea culoarului balcano-pontic spre Adrianopol și Constantinopol. Drept care, Dobrogea s-a bucurat de atenția sultanilor, care au ridicat în zonă puternice cetăți: Șistov, Șumla, Drâstor, Varna, Ienisala, Babadag, Măcin, Hârșova, Tulcea, pentru a fi asigurată securitatea capitalei Constantinopol, pusă direct în pericol, mai ales în secolele XVIII-XIX, de campaniile militare duse de trupele țariste împotriva Porții Otomane la 1711, 1767-1774, 1787-1792, 1806-1812, 1828-1829, 1853-1856, 1877-1878.

În astfel de circumstanțe, Imperiul Otoman a inițiat numeroase campanii de populare a Dobrogei cu comunități turcofone sau chiar cu arabi sau nord-africani musulmani, acordând totodată întinse domenii clerului musulman și nobilimii turce (timarioți). În același timp, față de populația românească băștinașă și coloniștii creștini aduși în scopul înviorării economice și sporirii finanțelor statului, în secolele XVII-XIX, mai ales autoritățile musulmane au adoptat în general politici tolerante, acceptându-le menținerea autonomiilor lor comunitare și a credințelor acestor comunități nemusulmane și practicând o fiscalitate acomodantă. Din punct de vedere administrativ-teritorial, teritoriile dobrogene aflate în componența României au fost organizate de otomani în sangeacul Tulcei, la rândul său subîmpărțit în următoarele districte (cazale): Chilia, Mahmudia, Isaccea, Tulcea, Măcin, Sulina, Hârșova, Babadag, Constanța, Cernavodă, Mangalia, Silistra.⁴⁴

⁴² Ibid., p. 151.

⁴³ Ibid., p. 163.

⁴⁴ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 29.

După unificarea Dobrogei cu România, într-o primă fază s-a dat Regulamentul pentru împărțirea și organizarea administrativă din 13 noiembrie 1878, prin care în noul teritoriu erau organizate trei județe:

- Tulcea, cu 4 plase și reședința la Tulcea;
- Constanța, cu 3 plase și reședința la Constanța;
- Silistra Nouă, cu 2 plase și reședința la Rasova.⁴⁵

Ulterior, prin legea de organizare administrativă din 9 mai 1880, teritoriul dobrogean a fost împărțit în două județe:

- Tulcea (4 plase);
- Constanța (5 plase), împărțire administrativ-teritorială ce a rămas în vigoare până în zilele noastre, în ceea ce privește numărul județelor, reconstituite în 1968.⁴⁶

Țara Românească

Cronologic, cea de a doua inițiativă de constituire a unui stat românesc de sine stătător a aparținut, după 1320, domnitorului Basarab I și a marcat constituirea, la sud de Carpați, a Țării Românești. Atât Basarab I, cât și urmașii săi au adoptat măsuri de consolidare a autorității centrale, dar și de definitivare a împărțirii administrativ-teritoriale a țării, pornind evident de la tradițiile acumulate de formațiunile statale preexistente între Carpați și Dunăre, în acest domeniu.

Principala unitate administrativ-teritorială ce apare de la început în structura Țării Românești a Munteniei a fost județul, moștenire sigură a unei continuități romanice multiseculare.⁴⁷ De regulă, județele erau unități teritoriale delimitate natural de catenele dealurilor și munților sau situate de-a lungul unor cursuri de apă care, de altfel, le-au și generat numele: Argeș, Ialomița, Prahova, Olt, Dâmbovița.⁴⁸

Știrile privind existența județelor, evident încă insuficient identificate și cercetate de specialiști, atestă ca fiind cele mai vechi menționate județe pe cele din Oltenia: Jaleș (1385), Vâlcea (1392), Motru (1415), Gorj și Județul de Baltă (1428).⁴⁹ Potrivit unor izvoare laice și bisericești demne de încredere, anul 1442 a fost cel în care toate județele muntene au început a fi deslușite, deci pe deplin structurate ca organizare, extensie teritorială și funcționare.⁵⁰

Imperativele de ordin funcțional, fiscal, dar și economic au determinat în timp modificarea numărului și ariei teritoriale de responsabilitate a județelor. Unele județe prea reduse ca suprafață, sau situate în zone greu accesibile, sau având o populație redusă numeric, sau care-și pierduseră între timp avantajele economice și comerciale, sau în urma amputărilor

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Academia Română, *Istoria românilor*, vol. IV (București: Editura Enciclopedică, 2001), p. 195.

⁴⁸ Ibid., p. 195.

⁴⁹ Ibid., p. 196.

⁵⁰ Ibid., p. 197.

teritoriale, au fost desființate. Acesta a fost cazul județelor: Jaleș, Pădureș, Județul de Baltă, Brăila, Săcuieni, Motru, Gilort.⁵¹

La rândul lor, județele erau subîmpărțite în zonele montane în plaiuri conduse de vătafi și în zonele de câmpie în plase conduse de zapcii.⁵² Conducătorii județelor erau numiți de domnitor din rândul boierilor de rang înalt și aveau întinse atribuții militare, polițienesti, judecătorești, de care mulți nu au ezitat să abuzeze, dovadă fiind numeroasele intervenții ale domnitorilor pentru îndreptarea unor astfel de abuzuri. Inițial, denumirea acestor dregători ce conduceau județele erau județi, sudiți (în grafia slavonă).⁵³ Întrucât, de regulă, domnitorii interferau în județe peste autoritatea judeților, iar atribuțiile fiscale erau încredințate unor dregători trimiși tot de domnitori, județii au beneficiat de un aparat propriu destul de redus ca număr de funcționari și slujitori, pe care-l întrebuițau cu precădere în sarcini polițienesti.⁵⁴

La sfârșitul secolului XVII, teritoriul Munteniei era împărțit în 16 județe: Râmnic (Râmnicu Sărat)⁵⁵, Săcuieni (Saac), Ialomița, Ilfov, Muscel, Olt, Vâlcea, Dolj, Buzău, Prahova, Dâmbovița, Argeș, Vlașca, Romanați, Gorj, Mehedinți. În secolul XVIII s-a adăugat la această listă și județul Teleorman, ca al 17-lea județ.⁵⁶

În secolul XVI, județii au fost înlocuiți la conducerea județelor cu marii vătafi ce conduceau și corpurile curtenilor din județ, pentru ca, începând cu domnia lui Mihai Viteazul și Radu Șerban, marii vătafi să fie înlocuiți cu căpitani de județ, ce capătă atribuții fiscale, judecătorești și administrative, pe lângă cele militare ce le incumbau în calitate de comandanți ai slujitorilor domnești din județ. În 1651, Matei Basarab îl numește pe căpitanul de Râmnicu Sărat mare căpitan, iar în 1690, Constantin Brâncoveanu adoptă o hotărâre similară în favoarea căpitanului de Mehedinți (Cerneț).⁵⁷ În cursul secolului al XVIII-lea, căpitani de județ au fost subordonați vornicilor, care apar astfel ca noi conducători ai județelor, în scopul înlăturării abuzurilor comise de unii căpitani de județ (arestări arbitrare, confiscări abuzive de bunuri de la populație).⁵⁸

În județele Olteniei aflate sub dominație austriacă între 1718-1739 s-a păstrat organizarea pe județe conduse de vornici, județele fiind subîmpărțite în plase conduse de ispravnici.⁵⁹ Reîncorporarea Olteniei în teritoriul Țării Românești a Munteniei a determinat inițierea unei reforme administrative de către domnitorul Constantin Mavrocordat (aplicată apoi și în Moldova în 1741), prin care la cârma județelor muntene au fost instalați ispravnicii, aleși dintre boierii de treptele I și II și însărcinați cu întinse atribuții fiscale, judecătorești și

⁵¹ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 29.

⁵² Ibid., p. 30.

⁵³ Academia Română, *Istoria românilor*, vol. IV (București: Editura Enciclopedică, 2001), p. 197.

⁵⁴ Ibid., p. 198.

⁵⁵ Acesta cuprindea o parte din județul Brăila transformat în raia otomană.

⁵⁶ Academia Română, *Istoria românilor*, vol. V (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 662.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ ———, *Istoria românilor*, vol. VI (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 319.

⁵⁹ Ibid.

administrative.⁶⁰ Ulterior, domnitorul Alexandru Ipsilanti (1774-1782) a numit în fiecare județ doi ispravnici, dintre care unul cu atribuții administrative și celălalt cu responsabilități judiciare. În județele de frontieră exista doar câte un ispravnic cu atribuții extinse, inclusiv militare (Mehedinți, Râmnicu Sărat).⁶¹

Acestea au fost evoluțiile înregistrate de organizarea și funcționarea unităților administrativ-teritoriale muntene, care au rămas în vigoare până la punerea în aplicare a dispozițiilor conținute și pe acest plan de Regulamentul Organic, ce a grăbit inserarea societății românești în Epoca Modernă, de altfel, ca și Moldova (1832-1859), despre care se face vorbire în paginile următoare.

Într-adevăr, în urma înfrângerii Imperiului Otoman în Războiul Ruso-Turc din 1828-1829, prin pacea semnată la Adrianopol s-a hotărât, în ceea ce privește Principatele Munteniei și Moldovei, restituirea raialelor Turnu, Giurgiu și Brăila către Muntenia, libertatea deplină a comerțului pentru ambele țări, înființarea de trupe moderne de infanterie și cavalerie, sub numele de Miliția Pământească (Straja Pământească), embrion al viitoarei armate naționale a României de după 1859, și redactarea de către două comisii compuse din boieri luminați munteni și moldoveni, sub egida Rusiei, ca putere protectoare, a două Regulamente Organice, al căror text finisat la Sankt Petersburg a fost sancționat de sultan în numele Imperiului Otoman, ca putere suzerană. Aprobate de cele două Curți Imperiale Rusă și Otomană, Regulamentele Organice au intrat în vigoare în 1831-1832 în ambele Principate Române și, prin conținutul lor asemănător, au asigurat, pe de o parte, accelerarea modernizării instituțiilor politice, judecătorești și administrative și, pe de altă parte, au sporit cadrul general de convergență instituțională ce a ușurat Unirea Principatelor Române din 1859.

În Muntenia, de exemplu, unitatea administrativ-teritorială de bază a rămas județul, fiecare județ fiind împărțit într-un număr de plase.⁶² Conducerea județelor muntene era asigurată de ocârmuitorii de județ, iar cea a plaselor de către subocârmuitorii de plasă. Atât ocârmuitorii, cât și subocârmuitorii erau numiți de domnitor, la propunerea marelui vornic al Vorniciei Dinlăuntru – viitorul Minister de Interne –, dintre doi candidați. Cei numiți aveau asigurată un mandat minim de trei ani, ce putea fi prelungit în funcție de prestația fiecăruia în fruntea unității administrativ-teritoriale în care funcționa. Județele și plasele nu aveau personalitate juridică, fiind ținute sub supravegherea Marii Vornicii Dinlăuntru a țării. Ca număr, județele au rămas tot 17, întrucât a reapărut județul Brăila, prin reîncorporarea raialei cu același nume în teritoriul Munteniei, dar în 1845 a fost desființat județul Săcueni.⁶³

Această structură administrativ-teritorială s-a menținut până la legea de organizare administrativă din 2 aprilie 1864, ce a structurat din acest punct de vedere întregul teritoriu al statului român modern.

⁶⁰ Ibid., p. 321.

⁶¹ Ibid.

⁶² Dimitrie Gusti (coord.). *Enciclopedia României*, vol. I (București: Imprimeria Națională, 1938), p. 302.

⁶³ Ibid.

Moldova

În Moldova s-a structurat în timp, după constituirea statului, o rețea administrativ-teritorială reprezentată de ocoale ca subdiviziuni administrative ce grupau un număr de sate în jurul unei cetăți sau unei reședințe domnești, mai multe ocoale formând un ținut, ce a rămas, peste timp, unitatea administrativ-teritorială de bază a țării, până la Unirea din 1859.⁶⁴

În secolele XIV-XV, ținuturile erau conduse de câte doi pârcălabi numiți de domnul țării și având prerogative fiscale, judecătorești și polițienești.⁶⁵ În aceste prime secole de consolidare și extindere teritorială a Moldovei, documentele de cancelarie atestă că pârcălabii de Cetatea Albă, Hotin, Orhei, Chilia, Neamț, Roman făceau parte din Sfatul Domnesc, pentru ca, din secolul al XVI-lea, doar pârcălabii de Iași, Neamț, Roman și Hotin să mai păstreze apartenența de Sfatul Domnesc. Treptat, ținuturile în care existau pârcălabi în cetățile domnești erau date spre administrare staroștilor numiți tot de domnitor, având prerogative administrative și judecătorești, pentru ca, din secolul XVI, doar în ținuturile de frontieră Cernăuți și Putna să mai apară dregătoria de staroste ca șef administrativ al unui ținut.⁶⁶

Chiar dacă în Moldova există știri mai puține și mai târzii despre organizarea și funcționarea ținuturilor, și acestea, ca și județele muntene, urmau cursurile unor râuri sau au fost organizate în jurul unor cetăți sau reședințe voievodale (Baia, Siret, Rădăuți, Bârlad, Putna, Hotin, Cetatea Albă), pe măsura extinderii țării spre sud și sud-est.⁶⁷

Oricum, în cursul celei de a doua domnii a lui Petru Șchiopul (1584-1591), ca urmare și a transformării unor cetăți cu teritoriile învecinate în raiale otomane, teritoriul Moldovei era împărțit în 24 de ținuturi, pe care *Cronica Mănăstirii Putna* le și enumeră încă din 1566: Cetatea Albă, Tighina, Tigheciu (Chigheciu), Lăpușna, Vaslui, Orhei, Soroca, Hotin, Cernăuți, Suceava, Hârlău, Dorohoi, Cârligătura, Iași, Fălciu, Covurlui, Tecuci, Putna, Adjud, Tutova, Bacău, Roman, Neamț.⁶⁸ În lucrările lor, Miron Costin (1684) și Dimitrie Cantemir (1716) prezintă împărțirea Moldovei în 19 ținuturi, iar în 1769 numărul ținuturilor moldovene se redusese la 16.

Între timp, ținuturile Cârligătura, Hârlău, Adjud, Trotuș fuseseră comasate cu ținuturile învecinate, iar ținuturile Tighina, Cetatea Albă și Hotin nu mai apar nici oficial, fiind, de altfel, de multă vreme raiale otomane și scoase din jurisdicția țării.⁶⁹ În decursul timpului mai existaseră și alte ținuturi reduse ca suprafață, precum Horinca, Greceni, Codru și Hotărniceni, dar, fiind neviabile economic și administrativ, au fost desființate.⁷⁰ În 1776, în timpul domniei lui Grigore Al. Ghica, apar ținuturi cu câte doi ispravnici în conducerea

⁶⁴ După abolirea Regulamentului Organic în 1849, teritoriul Moldovei a fost împărțit din punct de vedere administrativ teritorial în districte, denumirea care a circulat în paralel cu cea de ținut până la legea de organizare administrativă din 1864 când întreg teritoriul României a fost împărțit în județe.

⁶⁵ Dimitrie Gusti (coord.). *Enciclopedia României*, vol. I (București: Imprimeria Națională, 1938), p. 296.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Vasile C. Nicolau, *Priviri asupra vechii organizări administrative a Moldovei. Hrisoave și ordine domnești* (Bârlad: Tip. și Leg. de Cărți Constantin D. Lupașcu, 1913), p. 35.

⁶⁸ Ibid., pp. 146-147.

⁶⁹ Ibid., p. 148.

⁷⁰ Ibid., p. 150.

lor, funcție creată după 1741 prin Reforma administrativă a lui Constantin Mavrocordat (ținuturile Suceava, Neamț, Roman, Bacău, Tecuci, Tutova, Vaslui, Fălciu, Soroca, Dorohoi, Hârlău), în timp ce ținuturile Greceni, Codru, Cernăuți, Cârligătura, Iași aveau doar un ispravnic în fruntea lor.⁷¹ În schimb, în ținutul Covurlui existau la conducerea județului doi pârcălabi, iar în ținutul Putnei conducerea era asumată de doi staroști, fiind un teritoriu frontalier ce incumba și atribuții de apărare a frontierei, de unde și necesitatea existenței a doi staroști, dintre care unul cu atribuții militare.⁷²

În secolul al XVIII-lea apare la conducerea ținutului Lăpușna-Orhei dregătoria specială a serdarului, iar în ținutul Botoșanilor apar doi vornici cu atribuții similare ispravnicilor și staroștilor.⁷³ Marele vistiernic trimitea în ținuturi pentru strângerea impozitelor câte un sameș ajutat de zapcii și căpitani de mazili aflați în subordinea șefilor de ținuturi.⁷⁴ Ocoalele ca subdiviziuni ale ținuturilor erau administrate de zapcii ajutați de nemesnici și de căpitani de mazili, cu toții fiind numiți de ispravnici, înlocuiți în 1796, în unele ocoale, de ocolași.⁷⁵

Pierderile teritoriale suferite de Moldova în 1775 prin anexarea Bucovinei de către Imperiul Austriac au determinat operarea unor modificări în ceea ce privește numărul și suprafața unităților administrativ-teritoriale. După 1776 în Moldova existau 20 de ținuturi ce însumau 94 de ocoale, cu mențiunea faptului că ținuturile Greceni, Codru, Hotârnicieni și Herța, fiind reduse ca suprafață, nu posedau ocoale. Cele 20 de ținuturi erau: Suceava (6 ocoale), Neamț (6 ocoale), Roman (6 ocoale), Putna (9 ocoale), Tecuci (5 ocoale), Covurlui (4 ocoale), Tutova (4 ocoale), Greceni, Codru, Hotârnicieni, Herța, Orhei (12 ocoale), Soroca (7 ocoale), Dorohoi (4 ocoale), Botoșani (3 ocoale), Hârlău (5 ocoale), Cârligătura (2 ocoale) și Iași (7 ocoale).⁷⁶

Intervenind la 1812 pierderea ținuturilor dintre Prut și Nistru (Basarabia), după anul 1832 Moldova a intrat în regimul Regulamentului Organic, fiind împărțită în 16 ținuturi: Suceava, Neamț, Roman, Bacău, Putna, Tecuci, Covurlui, Tutova, Vaslui, Fălciu, Herța, Dorohoi, Botoșani, Hârlău, Cârligătura și Iași. La rândul lor, acestea erau subîmpărțite în 76 de ocoale.⁷⁷ Ulterior, prin desființarea ținuturilor Herța, Hârlău și Cârligătura, numărul ținuturilor moldovene s-a redus la 13 și s-a păstrat ca atare și în perioada Regulamentului Organic, până la Unirea din 1859 (cu denumirea de districte după 1851).⁷⁸

Prin dispozițiile Regulamentului Organic, ținuturile erau încredințate spre administrare ispravnicului numit de domnitor la propunerea Marelui Vornic Dinlăuntru (Ministerul de Interne) și înzestrat doar cu atribuții polițienestre și administrative, în timp ce ocoalele erau administrate de priveghetori de ocoale numiți de Marele Vornic Dinlăuntru, pe

⁷¹ Ibid., pp. 172-173.

⁷² Ibid., p. 175.

⁷³ Ibid., p. 179.

⁷⁴ Ibid., p. 185.

⁷⁵ Ibid., pp. 191-196.

⁷⁶ Ibid., p. 197.

⁷⁷ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 31.

⁷⁸ Ibid., p. 36.

trei ani minimum.⁷⁹ Cu această structură administrativ-teritorială, Moldova a evoluat până la Unirea din 1859 (de menționat că ținuturile erau denumite districte).

În continuare sunt prezentate de o manieră sintetică evoluțiile înregistrate în plan administrativ-teritorial de Bucovina, între 1775-1918 și, respectiv, de Basarabia, între 1812-1918, ca provincii istorice românești smulse Moldovei.

Prin convenția austro-turcă de la Constantinopol din 7 mai 1775, o porțiune din teritoriul nordic al Moldovei, ulterior cunoscut sub numele de Bucovina (Arboroasa), a intrat în componența Imperiului Habsburgic. Până în 1781, teritoriul ocupat a fost împărțit de autoritățile austriece în 10 ocoale: Berhomete, Câmpulung Moldovenesc, Câmpulung Rusesc, Ceremuș, Cernăuți, Nistru, Prut, Suceava, Șomuz și Vâlcov.⁸⁰ În 1786, Bucovina a fost încorporată în provincia imperială Galiția, devenind cel de al 19-lea cerc administrativ al acesteia.⁸¹

În 1849, sub impulsul evenimentelor revoluționare ale anului precedent, autoritățile imperiale au reorganizat Bucovina ca un Mare Ducat împărțit în 11 districte (căpităni), separând-o de Galiția, spre a da satisfacție populației din provincie. De menționat că cele 11 căpităni aveau suprafețe comparabile cu plasele din România, astfel că, după 1918, procesul de introducere a structurilor administrativ-teritoriale românești a fost mult ușurat prin organizarea județelor Câmpulung, Baia, Suceava, Storojineț, Cernăuți.

Ultimatumul sovietic din 27 iunie 1940 a obligat guvernul român să cedeze partea nordică a Bucovinei către U.R.S.S., care în noiembrie 1940 a încorporat-o R.S.S. Ucrainene (azi Republica Ucraina). În teritoriul cedat erau incluse în totalitate județele Cernăuți și Storojineț și părți din județele Câmpulung, Baia, precum și plasa Herța din județul Dorohoi.

În 1812, prin dispozițiile Păcii de la București, ce punea capăt Războiului Ruso-Turc (1806-1812), Rusia a ocupat teritoriul Moldovei dintre Prut și Nistru, cunoscut ulterior sub numele de Basarabia. Inițial, ocupantul țarist, din dorința de a se acomoda cu populația românească, a organizat Basarabia ca o provincie autonomă împărțită în 11 ținuturi: Cetatea Albă, Chilia, Codru, Iași (ocolul Ungheni), Ismail, Greceni, Hotărniceni, Hotin, Lăpușna, Orhei, Soroca, Tighina.⁸² În 1828, autonomia Basarabiei a fost abolită, iar provincia a fost încorporată ca o ocârmuire administrativă (*oblast*) la gubernia Novorosiisk.⁸³ După 1872, Basarabia a fost reorganizată administrativ-teritorial într-o gubernie de frontieră subîmpărțită în 8 districte și ținutul urban Ismail.⁸⁴ După 1918, în teritoriu au fost organizate 8 județe: Bălți, Cahul, Cetatea Albă, Chișinău, Hotin, Orhei, Soroca și Tighina.⁸⁵

În 27 iunie 1940, Ultimatumul sovietic a dus la ocuparea Basarabiei de către U.R.S.S., fiind organizată R.S.S. Moldovenească, căreia i s-a încorporat teritoriul fostei Republici

⁷⁹ Vasile C. Nicolau, *Priviri asupra vechii organizări administrative a Moldovei. Hrisoave și ordine domnești* (Bârlad: Tip. și Leg. de Cărți Constantin D. Lupașcu, 1913), p. 222.

⁸⁰ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 31.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid., p. 32.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești (creată în 1924), dar i s-a luat porțiunea sudică, încorporată R.S.S. Ucrainene (noiembrie 1940), ce corespundea județelor Ismail, Cahul și Cetatea Albă (Bugeacul medieval). De menționat că în 1991, după destrămarea U.R.S.S., R.S.S. Moldovenească s-a transformat în Republica Moldova, devenind al doilea stat românesc membru O.N.U. și O.S.C.E. și care și-a manifestat în ultimii ani intenția de aderare la structurile europene.

Românii din Transilvania și Banat

Spre deosebire de ținuturile de la sud și est de Carpați, în care s-au constituit Țările Românești ale Cărvunei, Munteniei și Moldovei ca state românești de sine stătătoare, în partea vestică a spațiului românesc – Banat, Crișana, Maramureș și Transilvania –, deși izvoarele timpului înregistrau deja, în secolele X-XI, un număr de state (ducate) românești sub conducerea ducilor Glad și Ahtun (Banat), Menumorut (Crișana), Gelu, Gylas (Iuliu) (Transilvania), campaniile de cucerire a acestor state organizate de regii maghiari au împiedicat etapa finală de constituire a unui/unor state românești de sine stătătoare, precum Muntenia, Moldova și Cărvuna, ducând în final la transformarea acestor provincii istorice românești în comitate încorporate Regatului Ungariei (Banat, Crișana și Maramureș – Partium) și, respectiv, în Voievodatul Transilvaniei (1178-1541). Totuși, existența unei populații numeroase românești a determinat coroana maghiară să accepte ca soluție de acomodare, inclusiv în plan administrativ-teritorial, organizarea Voievodatului Transilvaniei, după 1178, ca o structură acceptabilă populației românești majoritare, căreia i s-au acceptat, de asemenea, până în secolele XIII-XIV, organizarea de districte românești în Banat, Crișana, Severin, Hunedoara, Alba sau cnezatele de vale și voievodatele din Maramureș.

De menționat că aceste unități administrativ-teritoriale românești – districtele – au coexistat cu scaunele săsești și secuiești organizate în Transilvania, dar principala unitate administrativă în Banat, Crișana, Maramureș și Transilvania până în 1918 a rămas comitatul. Spre exemplu, districte românești (Olah Keruletee) sunt înregistrate în secolele XI-XII în Banat și Severin-Almaș, Comiat, Bârzava, Caransebeș, Carașova, Iladia, Lugoj, Mehadia, Bujor, Fârdia, Jupan, Marginea și Sudriaș.⁸⁶ În Transilvania apar districte românești în secolele XIII-XV: Făgăraș, Hunedoara, Hațeg, Deva, Dobra, Strei.⁸⁷

Corespunzător, Maramureșul, înregistrat încă din 1299 ca Terra Maramoris, este reorganizat în 1368 ca un district românesc de graniță, precum cele din Banat și sud-vestul Transilvaniei, în care se structuraseră cnezatele de vale și voievodatele românilor aflate sub autoritatea voievodului Țării Maramureșului, desființate de regele Ludovic I în 1365, în urma refugierii voievodului Bogdan de Cuhea în Moldova (1365), teritoriul maramureșean fiind organizat ca un singur comitat.⁸⁸

După ce inițial coloniștii sași au fost așezați pe teritoriul comitatelor, deja existente între 1302-1349, comitatele urbane și rurale organizate de aceștia au fost organizate în scaune (sedia) aflate sub autoritatea Universității Săsești (Universitas Saxones), în timp ce populația

⁸⁶ Ibid., pp. 34-34.

⁸⁷ Academia Română, *Istoria românilor*, vol. V (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 198.

⁸⁸ Ibid., p. 199.

secuiască, folosită de regalitatea maghiară ca forță de avangardă în ocuparea Crișanei și Transilvaniei între secolele XI-XIII, sfârșește prin a fi așezată în partea sud-estică a Voievodatului Transilvaniei, unde la 1366 apar organizații în scaune aflate sub autoritatea unui comite al secuilor (Comes Siculorum).⁸⁹

Imperiul Otoman ocupă în 1552 Banatul și o parte din Crișana, pe care le organizează în pașalâc cu sediul la Timișoara, subîmpărțit în 6 sangeacuri: Gyula, Ineu, Lipova, Cenad, Timișoara și Moldova, la care a adăugat, între 1660 și 1674, restul Crișanei și părțile someșene până la Gilău, organizate în Pașalâcul Oradei.⁹⁰

Voievodatul Transilvaniei a fost organizat într-un Principat vasal Imperiului Otoman în 1541 și împărțit în 10 comitate: Alba, Cluj, Dăbâca, Hunedoara, Târnava, Turda, Solnocul Inferior, Crasna, Solnocul de Mijloc și Maramureș, fiecare împărțit în două cercuri conduse de vicecomiți, comitatul fiind condus de un comite numit de principele Transilvaniei.⁹¹

După 1699, teritoriul Transilvaniei era intrat în componența Imperiului Austriac, fiind împărțit în 1784, de împăratul Iosif al II-lea (1780-1790), în 11 comitate: Alba de Jos, Alba de Sus, Cluj, Dăbâca, Hunedoara, Solnocul Inferior, Solnocul de Mijloc, Târnava, Turda, Zarand, la care se adăugau 4 districte săsești: Brașov, Bistrița, Chioar și Făgăraș și, respectiv, 5 scaune secuiești: Arieș, Ciuc, Mureș, Odorhei, Ghimeș și alte 9 scaune săsești: Cincu, Mediaș, Miercurea, Nochrich, Orăștie, Rupea, Sebeș, Sibiu, Sighișoara, precum și 11 orașe libere regești: Alba Iulia, Bistrița, Brașov, Cluj, Gherla, Dumbrăveni, Mediaș, Sebeș, Sibiu, Sighișoara și Târgu Mureș.⁹²

Banatul, încorporat la Imperiul Austriac după 1718, a fost împărțit, împreună cu teritoriul Crișanei, Maramureșului (Partium), în comitatele: Arad, Bihor, Caraș, Maramureș, Satu Mare, Timiș, Torontal, plus orașele libere regești: Arad, Baia Mare, Baia Sprie, Satu Mare și Timișoara.⁹³

Evenimentele revoluționare din 1848-1849 au zdruncinat sistemul politico-administrativ imperial și în Transilvania, care a cunoscut o serie de reforme administrative ce vizau consolidarea controlului politic și militar asupra provinciei. În 1849, teritoriul transilvănean a fost împărțit în 6 districte, acestea subîmpărțite, la rândul lor, în căpitănate, numărul districtelor fiind redus la 5 în 1851, pentru ca în 1852 să se procedeze la o nouă decupare administrativ-teritorială a provinciei, ce a fost împărțită în 5 districte, 10 prefecturi și, respectiv, 78 de subprefecturi.⁹⁴ În anul 1864 s-a revenit în Transilvania la organizarea administrativă în 12 comitate: Alba, Ciuc, Cluj, Făgăraș, Hunedoara, Năsăud, Odorhei, Reghin, Sibiu, Solnoc, Târgu Mureș, Trei Scaune.⁹⁵

Prin Acordul Dualist din 5/17 februarie 1867, întregul Imperiu Habsburgic a fost amplu reformat, transformându-se în Imperiul Austro-Ungar. ce a durat până la finele primei conflagrații mondiale în 1918.

⁸⁹ Ibid., pp. 200-202.

⁹⁰ Ibid., p. 733.

⁹¹ Ibid., p. 734.

⁹² ———, *Istoria românilor*, vol. VII (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 167.

⁹³ Ibid., p. 168.

⁹⁴ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), pp. 32-33.

⁹⁵ Ibid., pp. 33-34.

Din punct de vedere administrativ-teritorial, Transilvania a fost încorporată regatului dualist maghiar, asemenea Banatului și Crișanei, și, prin Legea Administrativă din 1870, modificată în 1876 și 1877, aceste provincii istorice românești au fost împărțite într-un număr de 26 de comitate care au format baza administrativă a județelor organizate de statul român, după 1 decembrie 1918, în aceste ținuturi.⁹⁶

Cât privește organizarea și funcționarea unităților administrativ-teritoriale în România, în paginile următoare este prezentată evoluția lor generală, înregistrată după constituirea României Moderne ca stat unitar după Unirea din 1859.

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România Modernă (1859-1948)

Dubla alegere a lui Alexandru Ioan Cuza la 5 și 24 ianuarie 1859 consfințează constituirea României ca stat unitar modern, dar întrucât erau excedate condițiile stabilite de Convenția de la Paris din august 1858, ce prevedea practic o structură confederală a celor două Principate Române, ce urmau să fie denumite Principatele Unite, Moldova și Valahia fiind guvernate de doi domnitori cu două Adunări Legiuitoare și două guverne⁹⁷, domnitorul Cuza a trebuit să negocieze timp de doi ani cu Puterea Suzerană – Turcia –, Puterea Protectoare – Rusia – și cu celelalte 5 puteri europene garante (Anglia, Austria, Franța, Sardinia și Prusia), pentru ca dubla sa alegere să fie recunoscută, astfel că, la 1 ianuarie 1862, a putut fi în sfârșit proclamat noul stat unitar sub numele de România, pe care-l păstrează până în prezent. Au putut fi astfel demarate mai multe inițiative legislative prin care erau urmărite modernizarea statului și propășirea economică a poporului român.

În planul administrativ-teritorial era urmărită unificarea structurilor de profil la scara teritoriului României. Într-o primă etapă, s-a prezentat un proiect de lege, pe 19 martie 1862, ce stipula că teritoriul era împărțit în patru prefecturi generale⁹⁸:

- Prefectura Generală de Nord, ce însuma 9 județe, cu reședința la Iași;
- Prefectura Generală Maritimă, ce însuma 8 județe, cu reședința la Galați;
- Prefectura Generală Centrală, ce însuma 9 județe, cu reședința la București;
- Prefectura Generală Occidentală, ce însuma 6 județe, cu reședința la Craiova.

Întrucât s-a considerat că prin constituirea celor patru prefecturi nu se consolida suficient noul stat într-o structură administrativ-teritorială unitară, proiectul a fost respins.

În aprilie 1864 s-a votat în Adunarea Legislativă Legea de organizare comunală, prin care localitățile erau ierarhizate în comune rurale și comune urbane învestite cu personalitate juridică.⁹⁹ Fiecare comună era condusă de un primar ales din rândul locuitorilor, ajutat de un Consiliu comunal al cărui membri erau de asemenea aleși și conlucrau la bunul mers al localității prin votarea și executarea bugetului comunal, îngrijirea de instituțiile publice: școală,

⁹⁶ Ibid., pp. 32-33.

⁹⁷ Constantin Hamangiu, *Codul general al României*, vol. II (București, 1893), pp. 8-14.

⁹⁸ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 36.

⁹⁹ Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), pp. 492-493.

dispensar, spital, aşezăminte de asistenţă socială, ca şi de strângerea impozitelor şi taxelor şi respectarea cadrului legal şi constituţional. Numărul minim de locuitori care constituiau o comună rurală era de 500 sau 150 de familii, iar comunele urbane cu peste 6.000 de locuitori urmau să se doteze cu un spital orăşenesc. Atât comunele rurale, cât şi cele urbane erau datorate să se îngrijească de lăcaşurile de cult.¹⁰⁰

Pe 2 aprilie 1864 a fost votată legea de organizare a consiliilor judeţene, ce stipula:

„1. În fiecare judeţ se statorniceşte un consiliu care se adună periodic şi reprezintă interesele locale colective şi economice ale judeţului. Judeţul este persoană juridică.

3. Comisarul guvernului pe lângă consiliu este prefectul judeţului.

91. Prefectul, drept cap al administraţiunii judeţului, dirige toate lucrările acestei administraţiuni şi execută hotărârile consiliului judeţean.

105. Subprefectul este dator a priveghea executarea încheierilor urmate de consiliul judeţean şi de prefect.

106. Subprefectul vizitează toate comunele plasei sale cel puţin de două ori pe an şi verifică situaţia financiar-contabilă a comunei”.¹⁰¹

Începând cu 1864, pe întreg teritoriul statului român fusese organizată o structură administrativ-teritorială unitară şi coerentă, cuprinzând comune rurale şi urbane conduse de primari ajutaţi de consilii comunale, cu plase conduse de subprefecţi (după 1925, de pretori) şi, respectiv, cu prefecţi în fruntea judeţelor, ajutaţi de consiliile judeţene. Prefectul era numit prin Înalt Decret Regal, la propunerea ministrului de Interne, în timp ce subprefectul era numit de ministrul de Interne, la propunerea prefectului.

În anii ce au urmat s-au operat unele modificări, mai ales în ceea ce priveşte organizarea şi funcţionarea comunelor urbane, prin legile de modificare din 1874, 1894, 1906, 1908, 1910 şi 1912, dar fără a se modifica organizarea şi funcţionarea judeţelor ca unităţi administrative de bază, înzestrate, ca şi comunele urbane şi rurale, cu personalitate juridică. În schimb, plasele nu aveau personalitate juridică, fiind considerate simple subdiviziuni administrativ-teritoriale.

Prin Tratatul de Pace de la San Stefano, confirmat apoi de Congresul de Pace de la Berlin din 1878, România a cedat Rusiei cele trei judeţe: Cahul (10.664,3 km²), Ismail (1.032,6 km²) şi Bolgrad (3.891,4 km²), retrocedate Moldovei prin Congresul de Pace de la Paris din 1856, primind în schimb de la Imperiul Otoman o mare parte din străvechea Țară Românească a Cărvunei, în suprafaţă de 14.758 km², din care, după 1880, s-au organizat cele două judeţe dobrogene Tulcea şi Constanţa.¹⁰²

Prin Conferinţa de la Sankt Petersburg din 8 iunie 1912, România a primit de la Bulgaria oraşul Silistra, cu satele din jur, iar ca urmare a Păcii de la Bucureşti din 30 august 1913, România a reîntregit Dobrogea cu partea sudică, Cadrlaterul, cedată de Bulgaria, în suprafaţă de 7.609 km², organizată în două judeţe: Durostor şi Caliacra.¹⁰³

¹⁰⁰ Ibid., p. 493.

¹⁰¹ Constantin Hamangiu, *Codul general al României*, vol. II (Bucureşti, 1893), pp. 59-73.

¹⁰² Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (Bucureşti: Meronia, 2002), p. 493.

¹⁰³ Ibid.

În felul acesta, România din preajma izbucnirii primei deflagrații mondiale se organizase din punct de vedere administrativ-teritorial într-un număr de 34 de județe, fiecare județ fiind divizat în plase: în Dobrogea, județele Tulcea, Constanța, Durostor și Caliacra; în Moldova, județele Bacău, Baia (Fălticeni), Botoșani, Covurlui, Dorohoi, Fălciu, Iași, Neamț, Putna, Roman, Tecuci, Tutova și Vaslui; în Muntenia, județele Argeș, Brăila, Buzău, Dâmbovița, Ialomița, Ilfov, Muscel, Prahova, Râmnicu Sărat, Romanați, Teleorman și Vlașca; în Oltenia, județele Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt, Romanați, Vâlcea.

În urma Marii Uniri din 1918, teritoriile românești aflate sub ocupația Austro-Ungariei – Bucovina (10.442 km²), Crișana (23.148 km²), Banat (18.715 km²), Maramureș (3.381 km²), Transilvania (57.038 km²) – și, respectiv, a Rusiei Țariste – Basarabia (44.422 km²) – au intrat în componența statului român, constituindu-se Regatul României Mari, cu o suprafață de 295.049 km². Într-o primă fază, teritoriile unite cu statul român au primit structuri și servicii administrative temporare pentru acomodarea populației cu legile și instituțiile românești de profil prin intermediul Decretelor privind instituirea conducerii serviciilor publice nr. 3.632 din 11 decembrie 1918, pentru Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș, nr. 852 din 9 aprilie 1918, pentru Basarabia, și nr. 3.715 din 15 noiembrie 1918, pentru Bucovina.¹⁰⁴

În baza experienței administrative acumulate în primii ani de după Marea Unire din 1918, s-a procedat la redactarea, negocierea și votarea legii pentru unificare administrativă din 14 iunie 1925. Prin noua lege de organizare administrativă, teritoriul României Mari era împărțit în 71 de județe, acestea fiind divizate în 429 de plase, care cuprindeau înăuntrul lor 179 de orașe, 8.751 de comune rurale și 1.598 de sate și cătune.¹⁰⁵ În fruntea județului se afla în continuare prefectul, numit prin Înalt Decret Regal, la propunerea ministrului de Interne, în timp ce conducerea plaselor era asigurată de pretori numiți prin deciziune a ministrului de Interne, la propunerea prefectului.¹⁰⁶ Comunele rurale și urbane, împreună cu județele, dispuneau de personalitate juridică la fel ca în legile române anterioare, în timp ce plasele nu aveau personalitate juridică, fiind doar subdiviziuni administrativ-teritoriale.

Guvernele autoritarist-centraliste din perioada 1918-1928 au determinat P.N.Ț., odată ajuns la guvernare, să întreprindă o reformă administrativă prin care urmărea descentralizarea organizării și funcționării instituțiilor de profil, finalizată prin legea administrativă din 3 august 1929.¹⁰⁷ Efectele Marii Crize Economice (1929-1933), dar și lipsa de resurse umane și materiale nu au permis aplicarea intențiilor de descentralizare, astfel că legea a fost modificată de 11 ori, fără a putea fi viabilizată, fapt pentru care s-a revenit la vechiul sistem, printr-o nouă lege administrativă la 27 martie 1936, ce relua practic principiile și dispozițiile legii similare din 1925, dar adăuga dispoziții speciale pentru localitățile balneoclimaterice.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 39.

¹⁰⁵ Ibid., p. 37.

¹⁰⁶ Ibid., pp. 39-40.

¹⁰⁷ Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), p. 497.

¹⁰⁸ Ibid.

În plus, structura organizatorică a administrației Bucureștiului se modifică prin noua lege administrativă din 1936, astfel că teritoriul Capitalei este divizat în 4 sectoare – Galben, Negru, Albastru și Verde –, păstrând în subordine, drept comune suburbane, următoarele localități rurale învecinate: Băneasa, Colentina, Fundeni, Pantelimon, Principele Nicolae, Dudești-Cioplea, Popești-Leordeni, Șerban Vodă, Militari, Regele Mihai, Grivița, Lupeasca. Conducerea Capitalei era încredințată Consiliului General constituit din Primarul Capitalei, delegația permanentă, primarii celor 4 sectoare, primarii comunelor suburbane, consilierii aleși ai celor 4 sectoare și consilierii de drept, care însă aveau drept de vot consultativ. Sectoarele erau conduse de consiliul de sector format din primar, delegația permanentă și 20 de consilieri aleși, iar comunele suburbane erau conduse de primar și de membrii consiliului comunal.¹⁰⁹

Instaurarea regimului carlist, în februarie 1938, a determinat, pe lângă elaborarea unei noi Constituții, și modificarea organizării și funcționării structurii administrativ-teritoriale. Prin Legea Administrativă din 14 august 1938, pe lângă comune rurale, comune urbane, plase, județe, erau constituite și ținuturile conduse de rezidenți regali, ca un tip nou de structură macroteritorială. În viziunea legiuitorului, ținuturile erau „entități geografice și economice bine definite, punând laolaltă pe locuitorii înfrățiți ai României noi după nevoile reale ale lor, după așezarea geografică firească, după căile de comunicații, după caracterul comun al vieții economice, după resursele de care dispun”.¹¹⁰ Ținuturile erau concepute drept circumscripții teritoriale cu personalitate juridică, ce reprezentau simultan interesele locale, dar și atribuțiile de administrație generală a statului, comunele rurale și urbane păstrându-și de asemenea personalitatea juridică. În schimb, județele, conduse de prefecți, și plasele, conduse de pretori, nu aveau personalitate juridică prin noua lege administrativă, fiind, potrivit legii, „circumscripțiuni de control și de descentrare a administrației generale”.¹¹¹ Județele și-au recăpătat personalitatea juridică după prăbușirea regimului carlist prin Legea nr. 577 din 22 septembrie 1940.¹¹² În realitate, cele 10 ținuturi create nu au reprezentat poli de dezvoltare economică și de eficientizare administrativă, ci doar o simplă modalitate de sporire a controlului regelui și guvernului asupra comunităților din teritoriu. În plus, înființarea ținuturilor a reprezentat o modalitate de a irosi resurse umane și materiale pentru întreținerea aparatului funcționăresc al rezidenților regali și de sporire a caracterului centralist al sistemului administrativ, prin puterile discreționare acordate rezidenților regali, prefecților de județe, pretorilor în plase, dar și primarilor, în urma desființării consiliilor comunale și județene prin Decretul-lege din 17 februarie 1938, edictat la scurtă vreme după instalarea regimului carlist.¹¹³

Guvernul generalului Antonescu a desființat ținuturile și rezidențele regale prin Legea nr. 577 din 22 septembrie 1940, considerând că „pentru așezarea administrației noastre pe temelii noi” se impunea „desființarea rezidențelor regale înființate prin legea

¹⁰⁹ Ibid., p. 498.

¹¹⁰ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 44.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Constantin Hamangiu, *Codul general al României*, vol. XXVI (București, 1938), p. 142.

administrativă din 14 august 1938, care nu au corespuns nevoilor reale ale Țării și, cu atât mai puțin, spiritului care trebuie să domnească în administrația actuală”.¹¹⁴ Prefecții de județe erau ajutați de subprefect în conducerea județelor și de pretorii din fruntea plaselor, având deplină inițiativă de acțiune practică în cadrul județului pe care-l administrau. Județele își redobândeau personalitatea juridică pierdută prin legea administrativă din 1938.

Într-adevăr, cele 10 ținuturi organizate prin legea din 1938 se dovediseră greoaie și ineficiente din punct de vedere strict administrativ, fără a putea determina o înviorare și o accelerare a dezvoltării economice a comunităților locale, fiind doar niște instrumente suplimentare de conducere și control ale administrației centrale, ce avusese și anterior suficiente pârgii prin intermediul prefecturilor și pretorilor. În plus, ținuturile erau regiuni administrative prea întinse, ce nu se potriveau nici cu tradițiile românești structurate în timp (județe și plase), nici cu starea reală a resurselor umane și materiale disponibilizabile unei astfel de întreprinderi.

Între 1938-1940, cele 10 ținuturi au funcționat astfel¹¹⁵:

1. Ținutul Olt (26.942 km²), cu reședința la Craiova, ce era compus din județele: Olt, Gorj, Mehedinți, Dolj, Romanați și Vâlcea;
2. Ținutul Argeș (40.879 km²), cu reședința la București, ce era compus din județele: Argeș, Brașov, Buzău, Dâmbovița, Ilfov, Muscel, Prahova, Teleorman, Trei Scaune, Vlașca;
3. Ținutul Mării (21.731 km²), cu reședința la Constanța, ce era compus din județele: Caliacra, Constanța, Durostor, Ialomița;
4. Ținutul Dunărea (37.958 km²), cu reședința la Galați, ce era compus din județele: Brăila, Covurlui, Cahul, Fălciu, Ismail, Putna, Râmnicu Sărat, Tecuci, Tulcea, Tutova;
5. Ținutul Nistru (22.355 km²), cu reședința la Chișinău, ce era compus din județele: Cetatea Albă, Lăpușna, Orhei, Tighina;
6. Ținutul Prut (31.755 km²), cu reședința la Iași, ce era compus din județele: Bacău, Bălți, Botoșani, Fălțiceni, Iași, Roman, Soroca, Vaslui;
7. Ținutul Suceava (17.070 km²), cu reședința la Cernăuți, ce era compus din județele: Câmpulung, Cernăuți, Dorohoi, Hotin, Rădăuți, Storojineț, Suceava;
8. Ținutul Alba Iulia (30.297 km²), cu reședința la Alba Iulia, ce era compus din județele: Alba, Ciuc, Făgăraș, Mureș, Odorhei, Sibiu, Târnava Mare, Târnava Mică, Turda;
9. Ținutul Crișuri (33.385 km²), cu reședința la Cluj, ce era compus din județele: Bihor, Cluj, Maramureș, Năsăud, Sălaj, Satu Mare, Someș;
10. Ținutul Timiș (32.685 km²), cu reședința la Timișoara, ce era compus din județele: Arad, Caraș, Hunedoara, Severin și Timiș Torontal.

¹¹⁴ Biblioteca juridică, *Legislația Statului Român Legionar*, vol. I, 5-30 septembrie 1940 (București, 1940), p. 8.

¹¹⁵ Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), p. 499.

În urma cedărilor teritoriale din 1940 (Bucovina de Nord, Basarabia, Cadrilaterul și Transilvania de Nord), România a pierdut teritorii însumând 99.738 km², ce reprezentau 38% din suprafața țării, locuite de 6.821.000 de locuitori (33,3% din totalul populației).¹¹⁶

Intrarea României în război, alături de Germania, împotriva U.R.S.S. a urmărit exclusiv recuperarea teritoriilor românești ocupate de Stalin în 1940. După recuperarea Bucovinei de Nord și a Basarabiei, s-a emis de către generalul Antonescu, în calitate de conducător al statului, Legea nr. 790 din 4 septembrie 1941, prin care Bucovina istorică și Basarabia erau organizate în două provincii conduse de guvernatori numiți direct de Antonescu și răspunzători doar în fața lui pentru acțiunile lor.¹¹⁷ Fiecare provincie avea propriul buget de venituri și cheltuieli și avea personalitate juridică. În schimb, județele constituiau circumscripții teritoriale dependente de Directorul Afacerilor Administrative subordonat guvernatorului și nu posedau buget propriu și personalitate juridică, asemenea plaselor, conduse de primpretori, în care continuau să fie împărțite județele. Primarii comunelor urbane erau numiți prin decizii ale guvernului, iar primarii comunelor rurale erau numiți de prefecți, la recomandarea pretorilor.¹¹⁸

Și în restul unităților administrativ-teritoriale – județe, plase, comune urbane, comune rurale – din țară, prefecții, pretorii și primarii numiți de conducătorul statului sau de guvern au acționat în baza unor prerogative discreționare tipice unui regim autoritar, dar care au permis, în condițiile războiului, mobilizarea rapidă de resurse pentru a se veni în ajutorul populației refugiate din teritoriile cedate în 1940, sau al sinistraților cutremurului din același an, sau al victimelor bombardamentelor anglo-americane din 1943-1944, fără a mai pomeni de intervențiile în favoarea victimelor jafurilor și atrocităților comise împotriva populației din teritoriile românești ocupate de trupele sovietice, după martie 1944, care au pecetluit din nou soarta Bucovinei de Nord și a Basarabiei, reocupate de U.R.S.S.

De menționat faptul că regimul antonescian, deși acordase prerogative extinse prefecților, primpretorilor și primarilor, preferase soluția revenirii la cadrul administrativ-teritorial tradițional, județe și plase, statuat de legile de profil din 1864, 1925, 1936, prin desființarea rezidențelor regale și a ținuturilor constituite prin legea administrativă din 1938. Episodul constituirii provinciilor Bucovina și Basarabia a reprezentat doar o soluție temporară, dictată de imperativele recuperării acestor teritorii românești după un an de ocupație sovietică în condiții de război.

În schimb, după 6 martie 1945, în marșul său pentru putere, Partidul Comunist și aliații săi, acționând sub tutela Moscovei, a preferat o abordare diversionistă, acționând în perioada 1944-1947 pentru acapararea prefecturilor, preturilor și primăriilor de către oamenii săi, dar păstrând cadrul administrativ-teritorial existent, pentru ca după 1948 să treacă la inițierea unor măsuri de restructurare din temelii a decupării teritoriale a administrației de stat, pentru care s-a preferat, în ciuda eșecului ținuturilor de mari dimensiuni create între 1938-1940 și repudiate și de regimul antonescian ca neviabile și ineficiente, soluția constituirii

¹¹⁶ Ibid., p. 500.

¹¹⁷ Biblioteca juridică, *Legislația Statului Român Legionar*, vol. 1-30 septembrie 1941 (București, 1941), p. 26.

¹¹⁸ Ibid.

regiunilor și raioanelor de tip sovietic, poate viabilă într-un stat imens precum U.R.S.S., dar complet inoperabilă în România, pe criterii de eficiență administrativă și economică, așa cum s-a și dovedit în perioada 1950-1968, în care aceste regiuni au funcționat sacrificându-se iresponsabil și păgubitor tradiționalele unități administrativ-teritoriale românești – județele și plasele –, validate de peste 600 de ani de evoluție istorică. În paginile ce urmează este prezentată evoluția unităților administrativ-teritoriale în perioada totalitarismului comunist: 1948-1989.

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România în perioada comunistă: 1948-1989

Atacarea U.R.S.S. de către Germania la 22 iunie 1941, la care printre alți aliați s-a alăturat și România doar pentru recuperarea Bucovinei de Nord și a Basarabiei ocupate de Stalin la 27 iunie 1940, a însemnat doar o modificare a planurilor îndelung ticluite de Kremlin de ocupare a unor state independente sau a unor porțiuni aparținând altora. Așa se întâmplase după semnarea Tratatului de neagresiune sovieto-german din 23 august 1939, dar mai ales a Tratatului de frontieră și cooperare sovieto-german din 5 octombrie 1939, prin care Polonia suverană, reconstituită în 1919, dispărea pentru a patra oară de pe harta Europei. Au urmat Estonia, Letonia și Lituania, state suverane membre ale Ligii Națiunilor, ocupate integral de U.R.S.S., și, în urma Războiului de Iarnă sovieto-finlandez, au fost ocupate teritorii strategice ale Finlandei (Petsamo Hango, Karelia), de asemenea stat suveran și membru al Ligii Națiunilor.

Potrivit protocolului-anexă secret la Tratatul de neagresiune sovieto-german, între 26-28 iunie 1940, U.R.S.S. a trimis mai multe note ultimative României, prin care pretindea anexarea Basarabiei și, încălcând tratatul sovieto-german din 1939, ce se limita doar la acest teritoriu românesc pe care Rusia îl ocupase între 1812-1918, a cerut ocuparea Bucovinei de Nord, teritoriu românesc răpit de Imperiul Austriac de la Moldova în 1775 și menținut sub ocupație până în 1918.

Profitând de mersul favorabil al operațiunilor militare, dar și de conținutul niciodată integral dat publicității al acordurilor de la Moscova, Teheran și Ialta semnate de U.R.S.S., S.U.A. și Marea Britanie, trupele ruse au început din 1944 sovietizarea României, Ungariei, Bulgariei, Poloniei, Iugoslaviei, Albaniei, Cehoslovaciei și a estului Germaniei, toate aceste teritorii fiind deja ocupate în 1945, la sfârșitul celui de Al Doilea Război Mondial, de către Armata Roșie. În interiorul fiecărei țări ocupate, profitând de acordul tacit al marilor aliați occidentali, ocupantul sovietic a inițiat, în colaborare cu partidele comuniste locale și cu unele grupări politice oportuniste, un șir de manevre ce urmăreau în final destabilizarea structurilor politico-statale tradiționale în aceste țări și instaurarea sub tutela Kremlinului a unor regiuni totalitar comuniste.

În România, spre exemplu, a cărei armată, urmând dispozițiile Regelui Mihai, întorsese armele la 23 august 1944 spre a lupta alături de trupele sovietice împotriva Germaniei și Ungariei pentru eliberarea Transilvaniei de Nord, neînsemnatul Partid Comunist, legalizat la 24 august 1944, după peste două decenii de ilegalitate în care fusese aruncat prin lege pentru politica sa cominternistă de destrămarea României Mari, și-a reluat,

bine încadrat cu membri ai serviciilor secrete sovietice, acțiunile destabilizatoare antinaționale și antidemocratice.

Întrucât presiunile aliaților îl siliseră pe suveran să accepte în primele trei guverne post 23 august conduse de generalii Sănătescu (2) și Rădescu (1) prezența unor miniștri comuniști, Partidul Comunist a trebuit, într-o primă etapă, să accepte formal ordinea constituțională. Dar, din toamna anului 1944, pe când armata lupta pe front, comuniștii au inițiat ceea ce în istoriografia românească de până în 1989 s-a numit preluarea de către popor a instituțiilor administrației locale – prefecturile, preturile și primăriile –, fapt ce a permis ca, sub presiunile sovietice adresate Suveranului, să obțină desemnarea lui Petru Groza ca prim-ministru al unui guvern dominat de comuniști și aliații lor la 6 martie 1945. După care au urmat alegerile grosolan falsificate din 1946, care au adus Partidului Comunist majoritatea în Adunarea Deputaților.

În astfel de circumstanțe, stăpâni pe administrație, pe guvern, pe Adunarea Deputaților (Senatul fusese desființat) și pe poliție, servicii secrete și armată – înțesate de agenți sovietici și militari foști prizonieri de război ce trecuseră de partea lui Stalin și constituiseră Diviziile *Tudor Vladimirescu* și *Horia, Cloșca și Crișan* –, comuniștii au trecut la ultimul act în vederea preluării puterii integrale asupra României, silindu-l prin șantaj și amenințări pe Regele Mihai să abdice la 30 decembrie 1947 și să părăsească țara pentru peste o jumătate de secol.

De la 1 ianuarie 1948 se poate concluziona că Partidul Comunist își instaurase deplin controlul asupra puterii politice și a instituțiilor administrației centrale și locale (în paralel cu armata, poliția și administrația, magistrații erau sever epurați de comuniști).

În ceea ce privește împărțirea țării din punct de vedere administrativ-teritorial, Constituția comunistă din 1948 prevedea menținerea structurilor tradiționale românești – comune, orașe, plase și județe –, dar preciza că prin lege se pot aduce modificări acestor împărțiri, devoalând astfel intențiile de perspectivă ale noilor conducători ai României.¹¹⁹

Într-adevăr, prin Legea nr. 17 din 15 ianuarie 1949, erau desființate funcțiile de prefect, pretor și primar și consiliile județene și comunale. Conform dispozițiilor legii, în comunele rurale și urbane, plase și județe se înființau Consilii Populare (ulterior, din obediență față de U.R.S.S., vor fi redenumite Sfaturi Populare), ai căror membri se alegeau pe 4 ani și care alegeau dintre membrii lor comitete executive județene, de plasă, orașenești și comunale, conduse de un președinte și un vicepreședinte. Se preciza că, până la organizarea alegerilor pentru Consiliile Populare (Sfaturile Populare), atribuțiile acestora vor fi asigurate de Comitete Executive Interimare numite de Consiliul de Miniștri al R.P.R. pentru județe, plase și orașe asimilate județului și orașe reședință de județ, și de către Comitetele interimare județene, pentru orașele nereședință de județ și comune. Toate Comitetele Executive Interimare se aflau sub coordonarea și controlul Consiliului de Miniștri, semn sigur al controlului total asigurat de Partidul Comunist prin guvern.¹²⁰

În final, Legea nr. 5 din 8 septembrie 1950, pentru raionarea administrativă a teritoriului R.P.R., a decis desființarea județelor și plaselor, acestea fiind înlocuite cu 28 de

¹¹⁹ Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), p. 501.

¹²⁰ Monitorul Oficial al RPR, partea a III-a, nr. 9, 27 ianuarie 1949, București.

regiuni, 177 de raioane, 8 orașe de subordonare republicană și 4.052 de comune. Potrivit Decretului nr. 231 din 4 octombrie 1950, aceste regiuni erau: Arad, Argeș, Bacău, Baia Mare, Bârlad, Bihor, Botoșani, Buzău, Cluj, Constanța, Dolj, Gorj, Hunedoara, Ialomița, Iași, Mureș, Prahova, Rodna, Severin, Sibiu, Stalin, Suceava, Teleorman, Vâlcea și București.¹²¹ Capitala țării, București, era împărțită în 8 raioane: Stalin, 1 Mai, 23 August, Tudor Vladimirescu, Nicolae Bălcescu, Lenin, Gheorghiu-Dej, Grivița Roșie și avea în subordine 14 comune suburbane: Bragadiru, Cățelu, Cetatea Voluntărească, Chiajna, Chitila, Fundeni, Dobroești, Jilava, Măgurele, Mogoșoaia, Otopeni, Pantelimon, Popești-Leordeni.¹²²

De regulă, noile regiuni includeau două sau mai multe foste județe, încadrându-se în ariile teritoriale ale acestora. În scurt timp, în ciuda eforturilor autorităților și a propagandei oficiale, s-au putut evidenția numeroase carențe în funcționarea regiunilor și raioanelor, care puneau laolaltă comunități locale obișnuite de secole să trăiască și să muncească înăuntrul altor unități administrativ-teritoriale.

Întrucât conducerea superioară de partid și de stat considera că principala soluție a remedierii acestor neajunsuri era comasarea teritorială și împuținarea numărului de factori locali de decizie administrativă, s-a trecut, prin Decretul nr. 331, din 27 septembrie 1952, la reducerea la 18 a numărului regiunilor, astfel: Arad, Bacău, Baia Mare, Bârlad, București, Cluj, Constanța, Craiova, Galați, Hunedoara, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Stalin, Suceava, Timișoara și Regiunea Autonomă Maghiară.¹²³

Cum neajunsurile administrative persistau și chiar se agravau, s-a hotărât, prin Decretul nr. 12 din 1956, reducerea la 16 a numărului regiunilor: Bacău, Baia Mare, București, Cluj, Constanța, Covasna, Galați, Hunedoara, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Stalin, Suceava, Timișoara și Regiunea Autonomă Maghiară, pentru ca, la 24 decembrie 1960, să se procedeze la modificări în delimitarea teritorială a celor 16 regiuni ce erau redenumite astfel: Argeș, Bacău, Banat, Brașov, București, Cluj, Crișana, Dobrogea, Galați, Hunedoara, Iași, Maramureș, Mureș Autonomă Maghiară, Oltenia, Ploiești, Suceava.¹²⁴

În tot acest răstimp, organele puterii locale s-au menținut – Sfaturile Populare regionale, raionale, orașenești și comunale alcătuite din deputații aleși pe doi ani și care puteau adopta hotărâri și dispoziții administrative „în limitele drepturilor ce le sunt acordate de lege” –, iar organele executive ale Sfaturilor Populare, comitetele executive alese de deputații Sfaturilor Populare erau răspunzătoare în fața organului care-i aleseseră și a celui superior.¹²⁵

Deși Constituția din august 1965 a menținut structura administrativă a țării pe regiuni și raioane, Plenara C.C. a P.C.R. din 5-6 octombrie 1967 a propus principii noi de organizare administrativ-teritorială a României, principii adoptate la Conferința Națională a P.C.R. din 6-8 decembrie 1967.¹²⁶

¹²¹ Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), p. 505.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid., p. 506.

Noua organizare administrativ-teritorială a țării a fost consfințită prin Legea nr. 1/1968 de modificare a unor articole din Constituția R.S.R., prin care se statua împărțirea și organizarea teritoriului României în comune, orașe, municipii și județe, Legea nr. 2/1968, privind organizarea administrativă a teritoriului R.S.R., ce legifera această organizare, și Legea nr. 3/1968, ce stabilea înlocuirea sfaturilor populare cu consilii populare provizorii de județ, municipiu, oraș și comună până la organizarea alegerilor din 2 martie 1969.¹²⁷

Legea nr. 2, cu anexele, stabilea în detaliu componența județelor, municipiilor, orașelor, comunelor și localităților balneoclimaterice, împărțind și organizând teritoriul țării în 2.706 comune, 189 de orașe, 47 de municipii, 39 de județe și municipiul București împărțit în 8 sectoare.¹²⁸

Au fost organizate următoarele județe: Alba, Arad, Argeș, Bacău, Bihor, Bistrița Năsăud, Botoșani, Brașov, Brăila, Buzău, Caraș-Severin, Cluj, Constanța, Covasna, Dâmbovița, Dolj, Galați, Gorj, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Iași, Ilfov, Maramureș, Mehedinți, Mureș, Neamț, Olt, Prahova, Satu Mare, Sălaj, Sibiu, Suceava, Teleorman, Timiș, Tulcea, Vaslui, Vâlcea, Vrancea, plus teritoriul municipiului București, de care aparțineau 14 comune suburbane. Consiliile populare teritoriale alegeau din rândul membrilor lor comitete executive conduse de primari în localitățile rurale și urbane (primar general în București și primari în cele 8 sectoare) și, respectiv, președinți și vicepreședinți de județe (în unele județe, prim-vicepreședinți).¹²⁹

Prin Decretul Consiliului de Stat nr. 284 din 31 iulie 1979, numărul sectoarelor municipiului București s-a redus la 6, situație care se menține până în zilele noastre.¹³⁰

Corespunzător, prin Decretul Consiliului de Stat din 23 ianuarie 1981, au fost create noile județe Giurgiu și Călărași, prin reorganizarea județelor Ilfov și Ialomița și transformarea județului Ilfov în Sectorul Agricol Ilfov, aflat în subordinea Consiliului Popular al Municipiului București. Astfel, în momentul declanșării evenimentelor din decembrie 1989, teritoriul României era împărțit în 40 de județe, iar municipiul București era organizat în 6 sectoare și Sectorul Agricol Ilfov.¹³¹

Din prezentarea fie și sintetică a evoluției unităților administrativ-teritoriale operaționalizate în România de autoritățile comuniste între 1950-1968, rezultă indubitabil caracterul artificial, ineficient și contraeconomic al macrounităților administrative de tip sovietic – regiune, raion –, fapt pentru care chiar conducerea superioară de partid și de stat a decis în 1968 reorganizarea administrativ-teritorială a țării prin revenirea la unitatea tradițională – județul –, fapt ce a avut consecințe pozitive pe toate planurile: economic, social, cultural și administrativ, pentru că, deși nu s-au refăcut toate județele și nici nu s-au reconstituit plasele și deși în multe cazuri au fost reconstituite arbitrar, județele au oferit vechiul cadru teritorial cu care comunitățile locale au fost obișnuite să interacționeze în cursul evoluției istorice, fiind în mai mare măsură apte să-și gestioneze resursele și să

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid., pp. 506-507.

¹³⁰ Ibid., p. 508.

¹³¹ Ibid.

proiecteze și implementeze proiecte de durată pentru dezvoltarea și modernizarea comunitară.

În paginile ce urmează este prezentată evoluția unităților administrativ-teritoriale după 1989.

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România în perioada 1990-2014

În 22 decembrie 1989, odată cu fuga cuplului dictatorial Nicolae Ceaușescu și Elena Ceaușescu, s-a pus capăt și în România regimului totalitar comunist, asemenea celorlalte state aflate după 1944 sub umbrela Kremlinului. Este drept că despărțirea de dictatura comunistă a fost tragică, România fiind singura țară în care protestele populației derulate după 16 decembrie 1989 au fost sălbatic reprimite, rezultând circa 1.000 de morți și peste 2.000 de răniți înregistrați în ultimele zile de decembrie în diferite locuri din țară.

Circumstanțele acestea au proiectat ca nou for conducător al statului Frontul Salvării Naționale, care anunța încă din după-amiaza zilei de 22 decembrie 1989, în *Comunicatul către țară* al Consiliului Frontului Salvării Naționale:

„Cetățeni și cetățene

Trăim un moment istoric. Clanul Ceaușescu care a dus țara la dezastru a fost eliminat de la putere. (...) În acest moment de răscruce am hotărât să ne constituim în Frontul Salvării Naționale. (...) Scopul Frontului Salvării Naționale este instaurarea democrației, libertății și demnității poporului român. Din acest moment se dizolvă toate structurile de putere ale clanului Ceaușescu. (...) Întreaga putere în stat este preluată de Consiliul Frontului Salvării Naționale. În teritoriu se vor constitui consilii județene, municipale, orașenești și comunale ale Frontului Salvării Naționale, ca organe ale puterii locale...”¹³²

În următoarele zile, Consiliul Frontului Salvării Naționale a emis, în scopul constituirii noilor structuri administrative în teritoriu, Decretul-lege nr. 1 din 27 decembrie 1989, prin care erau abrogate Legea nr. 58/1974, privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale, și Legea nr. 11/1985, privind autoconducerea, autogestiunea economică financiară și autofinanțarea unităților administrativ-financiare, precum și Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989, privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale F.S.N.¹³³

Decretul-lege nr. 2/1989 dispunea ca dintre membrii consiliilor teritoriale F.S.N. să fie aleși un președinte, doi vicepreședinți, un secretar și 3-5 membri care să constituie biroul executiv. Consiliile teritoriale F.S.N. erau răspunzătoare de organizarea și desfășurarea activităților economice, sociale, culturale, ordine publică în aria proprie teritorială de responsabilitate, urmând să fie sprijinite în aceste activități de aparatul funcționăresc al comitetelor și birourilor executive aparținând fostelor consilii populare.

¹³² Monitorul Oficial al României, Anul I, nr. 1, din 22 decembrie 1989, București, pp. 1-2.

¹³³ Ibid., p. 1. – Atenție la Monitor: nu se puteau publica acte din 27-28 decembrie în 22 decembrie!

La scurt timp de la emiterea acestor acte normative, Consiliul F.S.N. a emis Decretul-lege nr. 8, privind organizarea și funcționarea organelor locale ale puterii de stat din 8 ianuarie 1990, ce stabilea: "1. Pe data prezentului decret, în județe, municipiul București, municipii, în sectoarele municipiului București, orașe și comune se constituie primării ca organe locale ale administrației de stat. Ele aplică hotărârile și dispozițiile Consiliului F.S.N." Primarii exercitau în raza lor de responsabilitate drepturile și obligațiile de care se bucurau prin lege județele, municipiul, sectoarele municipiului București, orașele și comunele, ca persoane juridice.¹³⁴

În urma manifestațiilor violente din ianuarie 1990, provocate de decizia Consiliului Provizoriu F.S.N. de a transforma F.S.N. în partid politic, s-a ajuns la 1 februarie 1990 la un acord între conducerile F.S.N. și ale partidelor democratice nou-constituite, finalizat prin emiterea Decretului-lege nr. 81 din 9 februarie 1990, privind Consiliul Provizoriu de Uniune Națională (C.P.U.N.), prin care se stipula modificarea componenței Consiliului Provizoriu de Uniune Națională prin numirea a câte trei reprezentanți ai forțelor politice semnatare ale Acordului din 1 februarie 1990 în cadrul Consiliului Provizoriu ce devenea Consiliul Provizoriu de Uniune Națională, constituit în proporție de 50% din reprezentanții F.S.N. și 50% din reprezentanții opoziției democratice.¹³⁵ Corespunzător, consiliile provizorii teritoriale F.S.N. își modificau componența, astfel că 50% din membrii lor urmau să fie desemnați de partidele politice din opoziție, devenind consilii provizorii de uniune națională teritoriale.

După desfășurarea alegerilor parlamentare din luna mai 1990 și formarea noului guvern Petre Roman, Parlamentul României a adoptat Legea nr. 5 din 19 iulie 1990, privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale, prin care primarii de județ erau înlocuiți cu prefecți de județ și constituiau în fiecare județ prefectura împreună cu 2 subprefecți, 1 secretar și 7 membri. La rândul lor, primarii conduceau primăriile în municipiul București, municipii, sectoarele municipiului București, orașe și comune, împreună cu viceprimarii, secretarii și membrii aleși de adunările generale ale consiliilor locale.¹³⁶

Aparatul tehnic al primăriilor și prefecturilor a fost organizat sistematic prin intermediul Hotărârii de Guvern nr. 1.345 din 21 decembrie 1990, privind stabilirea normelor unitare de structură pentru conducerea și aparatul propriu al prefecturilor și primăriilor.¹³⁷

Ulterior, Constituția votată prin referendum a stipulat că: „Teritoriul României este organizat sub aspect administrativ în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii”.¹³⁸

Ca principii de organizare și funcționare a administrației publice, Constituția din 1991 stipula: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice. Autoritățile

¹³⁴ Monitorul Oficial al României, anul II, nr.4, 8 ianuarie 1990, pp. 4-5.

¹³⁵ Monitorul Oficial al României, anul II, nr.27, 10 februarie 1990, p. 8.

¹³⁶ Monitorul Oficial al României, anul II, 20 iulie 1990, pp. 1-2.

¹³⁷ Monitorul Oficial al României, anul III, nr. 4, 22 decembrie 1990, p. 2.

¹³⁸ Art. 3, alin (3) din *Constituția României*, (București: Best Publishing, 2003), republicată.

administrației publice prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile alese și primarii aleși în condițiile legii”.¹³⁹ Prefectul județean și cel al municipiului București sunt numiți de guvern ca reprezentanți ai guvernului în teritoriu.¹⁴⁰

Toate aceste principii au fost corespunzător evidențiate și detaliate în Legea Administrației Publice Locale din 28 noiembrie 1991, care stabilea faptul că: „Autoritățile administrativ-teritoriale sunt comunele, orașele și județele”. La nivelul comunelor, orașelor și municipiilor, autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile ca autorități deliberative și primarii ca autorități executive, cu toții aleși. În fiecare județ este ales un consiliu județean ce coordonează activitatea consiliilor locale, din membrii căruia sunt aleși președintele și delegația permanentă. Guvernul numește în fiecare județ și în municipiul București un prefect care este reprezentantul guvernului și coordonează și supraveghează serviciile publice ale ministerelor și celorlalte autorități ale administrației centrale organizate în județ. În județe, prefectul este ajutat de un subprefect, la municipiul București există 3 subprefecți. Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice, iar între prefect și consiliile locale nu există raporturi de subordonare.¹⁴¹

De menționat că singura modificare administrativ-teritorială operată în România după 1989 a fost reconstituirea județului Ilfov, în locul Sectorului Agricol Ilfov, în 1997.

Se poate concluziona că după 1989, în plan administrativ-teritorial, în România s-a menținut decuparea administrativă efectuată în 1968 (excepție făcând refacerea județului Ilfov în 1997, cu mențiunea că județul exista în 1968, dar a fost desființat ulterior).

S-au păstrat deci și după 1989 deficiențele generate în 1968 de reforma incompletă administrativ-teritorială, prin nereconstituirea hărții județelor așa cum existaseră ele în 1950, în momentul organizării regiunilor și raioanelor, dar, mai ales, prin nereconstituirea plaselor – eficiente pentru buna relaționare între comunitățile locale și administrația locală a statului.

Soluția o reprezintă deci reîntregirea hărții administrativ-teritoriale a României așa cum exista la 1950 și nicidecum o nouă năstrușnicie regionalistă, indiferent dacă ar fi de sorginte comunitară și nu stalinistă precum cea înfăptuită între 1950-1968.

Instituția Prefectului de județ în România

Cum s-a evidențiat în paginile anterioare, evoluția formelor de organizare administrativ-teritorială, precum și a aparatului funcționăresc ce le deservea a urmat în România un curs precumpănitor ascendent de acumulări și progres în sensul eficientizării raporturilor dintre cetățeni și comunitățile locale și, respectiv, conducerea țării.

Evident, în condițiile Evului Mediu românesc, în care autoritatea politică supremă o reprezentau domnitorul și conducătorii județelor muntene și, respectiv, ținuturilor moldovene, de altfel, numiți de domnitor, aceștia aveau atribuții extinse de ordin militar, polițienesc în circumscripția administrativă în care funcționau în numele șefului statului.

Atribuții pe care le exercitau de o manieră autoritară, ce a determinat de multe ori înregistrarea de abuzuri la adresa locuitorilor din partea acestor dregători, indiferent cum se

¹³⁹ Art. 119 Principii de bază și art. 120, alin. (1), *Constituția României*, republicată.

¹⁴⁰ Art. 122 Prefectul, *Constituția României*, republicată.

¹⁴¹ Monitorul Oficial al României, Anul III, nr. 238, 28 noiembrie 1991, pp. 1-11.

numeau: judeci, vornici, vătafi, staroști, ispravnici, serdari, pârcălabi, mari căpitani. De altfel, în provinciile istorice românești ocupate în timp de monarhiile absolutiste învecinate – Ungaria, Austria, Rusia, Imperiul Otoman –, pe lângă faptul că natura teritoriului, suprafața, compartimentarea formelor de relief și reacțiile populației locale au determinat constituirea unor unități administrativ-teritoriale asemănătoare ca suprafață cu cele din Muntenia și Moldova (comitate, districte, scaune, căpităni, prefecturi, cercuri, sangeacuri și cazale), și atribuțiile conducătorilor acestor unități administrative au evoluat tot pe o linie generală autoritaristă.

În cursul secolului al XIX-lea, și Principatele Române ale Munteniei și Moldovei au inițiat o serie de reforme ce vizau reglementarea prin dispoziții legale riguroase a atribuțiilor aparatului administrativ, urmărindu-se totodată principiul separației puterilor în stat.

Totuși, faptul că atât Regulamentele Organice, cât și Constituția din 1866 au consolidat în România un sistem administrativ centralist a determinat, prin dispozițiile legilor administrative din 1864, 1925, 1936 și 1938, înzestrarea prefecților puși în fruntea județelor cu atribuții extinse de ordin administrativ și polițienesc.

Întrucât prefecții județelor erau numiți prin decret regal, la propunerea ministrului de Interne, fiind prin lege considerați reprezentanții guvernului în județ și datorau promovarea, menținerea în funcție și o eventuală avansare bunăvoinței guvernului care-i numise, inevitabil prefecții au fost implicați în jocurile politice locale, ca agenți ai partidului aflat la guvernare.

Spre exemplu, în timpul campaniilor electorale și alegerilor parlamentare, se întâmpla ca prefectul să ordone blocarea prin declararea stării de carantină a acelor localități în care se preconiza o eventuală înfrângere a candidatului partidului aflat la guvernare. Sau numirea de către prefect a conducătorilor instituțiilor publice locale – spitale, policlinici, dispensare, școli, orfelinate, aziluri, muzee, instituții artistice publice etc. – devenea condiționată de afilierea candidaților la aceste funcții la partidul aflat la putere.

Pe fond însă, acele dispoziții legale de ordin tehnic și procedural, pe care întreg aparatul funcționăresc era dator să le respecte, inclusiv prefectul, a trebuit să fie aplicate, generând efecte pozitive în funcționarea administrației locale în România. În plus, au existat și numeroase exemple de prefecți competenți și devotați intereselor comunităților locale pe care le administrau.

Spre exemplu, prefectul Remus Opreanu, pus în fruntea județului Constanța după revenirea Dobrogei la România, a asigurat, prin dispozițiile și măsurile luate, o rapidă inserare a județului în administrația românească și o propășire vizibilă a vieții comunităților locale.

În anii 1905-1907, guvernul a primit numeroase rapoarte bine documentate din partea majorității prefecților din județele estice ale țării, privitoare la acumularea stărilor de tensiune din sate pe fondul a doi ani succesivi de recolte slabe și al abuzurilor arendașilor de moșii, iar dacă guvernul le-ar fi analizat cu atenție, luând măsurile propuse de prefecți, ar fi putut evita în mare măsură pierderile umane și materiale produse în timpul războalelor țărănești de la 1907. De asemenea, prefecții de județ, ajutați evident de subprefecți, pretori și întreg aparatul funcționăresc din subordine, au efectuat în condiții extrem de dificile, în timpul celor două războaie mondiale, operațiuni de adăpostire și protejare socială a refugiaților și sinistraților, fapt ce atestă indubitabil gradul de optimizare și coerență pe care-l atinsese administrația locală, deci și instituția prefectului, între 1864-1948.

După 1989, instituția prefectului a fost reînființată, preluând, în general, bagajul operațional, dar și cel tradițional, acumulat înainte de 1948, în ciuda generoaselor dispoziții legale existente.

Au contribuit la această evoluție nesatisfăcătoare a profilului și imaginii publice actuale a instituției prefectului de județ, în principal, permanentizarea și acutizarea tensiunilor politice care fac din prefecți, în plan local, actori principali în jocurile de putere. De unde și frecvențele intervenții, din partea prefecților, la limita legii sau chiar în afara legii, în favoarea guvernului care, de fapt, îi numește, la fel ca și înainte de 1949, când instituția prefectului a fost desființată de comuniști.

Soluția o reprezintă, în perspectiva unei recuperări și reabilitări a imaginii acestei instituții esențiale a administrației locale care este instituția prefectului, reînființarea plaselor pentru degrevarea județului de atribuții ce ar incumba plaselor și pretorilor, așa cum s-a întâmplat în România până la organizarea regiunilor și raioanelor staliniste, în 1950. Iar, pe de altă parte, prefecții, ca și pretorii de plase, ar trebui să devină cu adevărat funcționari publici promovați prin concurs, pe termene minime prevăzute de lege.

Concluzii preliminare

Trecerea în revistă, fie și de o manieră sintetică, a modului în care au evoluat în România unitățile administrativ-teritoriale îngăduie evidențierea următoarelor elemente.

Organizarea și funcționarea circumscripțiilor administrativ-teritoriale a evoluat peste timp în funcție de evoluția generală a societății și statului, ca și în restul Europei. Spre exemplu, în Antichitatea traco-geto-dacă, atât sursele scrise ale timpului, cât și rezultatele săpăturilor arheologice atestă coagularea, începând cu secolul VI î.H., a mai multor entități statale ce uneau unul sau mai multe triburi în jurul unei cetăți (dava) în care rezida monarhul conducător. Întrucât dinastul local stăpânea o formațiune statală redusă ca întindere, acesta își exercita atribuțiile de conducere și administrație direct sau prin intermediul unor funcționari aleși din rândul propriei familii sau al unor persoane de încredere. Cu timpul însă, mărirea suprafeței acestor state traco-geto-dace a îngăduit construirea unui număr de centre fortificate (davae) conduse în numele regelui de șefi locali (tarabostes), aleși de monarh din rândul nobilimii gentilico-tribale (pileati), care își exercitau atribuțiile militare, judecătorești și fiscale asupra teritoriilor înconjurătoare într-un început de structură administrativ-teritorială.

Cucerirea lumii traco-daco-getice de către Roma, cea mai mare putere a Europei Antice, cu corolarul său – organizarea mai multor provincii la Dunărea mijlocie și de jos și în Peninsula Balcanică –, a însemnat, pe lângă demararea procesului de structurare a Romanității Orientale, al cărei unic succesori s-a păstrat până în actualitate națiunea română, și inserarea comunităților locale traco-daco-romane într-un sistem administrativ-teritorial bine încheiat, ce a generat în timp, în spațiul românesc, inclusiv supraviețuirea instituției *judecului* (județului) în Evul Mediu.

Într-adevăr, în ciuda vitregiilor istorice, generate de valurile năvălitoare ale triburilor migratoare ce s-au succedat și peste teritoriul României, între secolele III-XIII, comunitățile locale traco-romane și, după secolul VII, românești au supraviețuit la adăpostul munților, dealurilor și pădurilor, organizate în obști țărănești ce se reuniau în momente de pericol

extern în uniuni și confederații de obști, pomenite în izvoarele ulterioare scrise (secolele X-XII), dar evidențiate și de săpăturile arheologice ca existând încă din secolele anterioare.

Este important că pe fundamentul acestor prime formațiuni statale românești, numite în izvoarele străine scrise: jupe, cnezate, voievodate, ducate, Țări ale Românilor, s-au constituit în secolul XIV Țara Cărvunei, Țara Românească și Moldova, ca state românești de sine stătătoare, în care, încă de la început, unele dintre primele unități administrativ-teritoriale – județele, ținuturile, plaiurile, ocoalele –preluau și în funcție de compartimentarea naturală a terenului unele dintre aceste jupe, cnezate și voievodate.

De altfel, chiar și regalitatea maghiară, care a procedat între secolele X-XIV la ocuparea Banatului, Crișanei, Transilvaniei și Maramureșului, a trebuit să accepte realitatea unei populații autohtone românești precumpănitoare numeric prin structurarea pe lângă comitatele regale a unor formațiuni teritoriale românești – districtele românești alături de scaunele secuilor și sașilor colonizați atât pentru echilibrarea raporturilor cu românii, cât și pentru rațiuni economice și fiscale. Fapt pentru care această structură administrativă pestriță s-a menținut în Transilvania și sub ocupația habsburgică până la Acordul dualist austro-ungar din 1867 (cu menționarea faptului că, prin Tripartit, Approbate Constitutione și Compilatae Constitutione, românii au fost excluși de la împărțirea puterii, fiind considerați națiune tolerată tocmai pentru faptul că erau cei mai numeroși și amenințau privilegiile elitei politice maghiare, secuiești și săsești).

În ceea ce privește evoluția administrativ-teritorială a Munteniei și Moldovei, în paginile anterioare a fost evidențiat faptul că în timp s-a asigurat o armonizare permanentă a organizării și funcționării unităților administrativ-teritoriale prin desființarea aceloră dovedite neviabile (Jaleș, Motru, Pădureț, Gilort, Județul de Baltă în Muntenia, Cărligătura, Hârlău, Herța în Moldova) și, într-o anumită măsură, prin schimbarea atribuțiilor și denumirii conducătorilor acestor unități.

Mai ample au fost reformele administrative operate în Epoca Modernă prin intermediul Regulamentelor Organice (1832-1859) și al legilor administrative din 1864, 1925, 1936, 1938. A fost asigurată, cum s-a evidențiat deja, introducerea principiului separării puterilor în stat, prin retragerea atribuțiilor judecătorești conducătorilor de județe și ținuturi, acordate tribunalelor deja, în epoca Regulamentelor Organice, după 1832.

Apoi, s-a asigurat, începând cu Legea Administrativă din 1864, structurarea și funcționarea unui sistem administrativ-teritorial unitar la scara întregii țări, constituit din comune rurale, comune urbane, plase și județe, conduse de primari, subprefecți (apoi pretori) și, respectiv, prefecți de județe. Cu mici modificări, aceste principii de organizare și funcționare a unităților administrativ-teritoriale a fost extins la scara României Mari, în toate provinciile istorice unite cu țara în 1918 (Basarabia, Banat, Crișana, Transilvania, Maramureș).

De precizat că sistemul inițiat în 1864 și perfecționat prin legile similare din 1925 și 1936 a fost menținut operațional, cu rezultate mereu îmbunătățite până în 1950, când țara a fost împărțită în regiuni și raioane. Episodul ținuturilor organizate prin legea din 1938 a fost un incident pasager, ca și organizarea provinciilor Bucovina și Basarabia în 1941, și oricum ambele legiuri mențineau plasele și județele.

Caracterul artificial și păgubitor al împărțirii României în regiuni și raioane de sorginte stalinistă a fost evidențiat și de modificările ulterioare ale acestei împărțiri, cosmetizată instituțional prin reducerea de la 28 la 18 și apoi la 16 a numărului regiunilor.

Până la urmă, conducerea superioară de partid și de stat a trebuit să renunțe la aceste structuri administrative ineficiente și străine tradițiilor românești, procedând, în 1968, la o reformă administrativ-teritorială ce reînstituia o parte din județele existente în 1950 (39 în loc de 58), dar nu reconstitua plasele. În anii următori s-a desființat județul Ilfov, transformat în Sectorul Agricol Ilfov (reconstituit însă în 1997), și s-au înființat județele Giurgiu și Călărași.

De precizat că după 1989 noul regim democratic instaurat în România a procedat la reînființarea consiliilor județene și a instituției prefectului de județ. În plan administrativ-teritorial, singura modificare a fost reprezentată de reînființarea județului Ilfov în locul Sectorului Agricol Ilfov. În rest, decupajul administrativ-teritorial al României a rămas cel din 1968.

În ultimii ani se agită în unele medii politice și publice ideea restructurării administrativ-teritoriale a României, actualul sistem fiind apreciat de unii ca depășit. Detractorii împărțirii țării în județe oferă ca soluție optimizatoare scenariul împărțirii în regiuni de mari dimensiuni, ale căror număr și întindere nu sunt precizate, dar cu păstrarea județelor actuale.

Or, pe de o parte, este surprinzător să cauți remedierea situației administrative a țării prin decuparea sa teritorială în macrounități, situație înfirmată de evoluția nesatisfăcătoare a regiunilor și raioanelor, între 1950-1968, iar, pe de altă parte, să păstrezi înăuntrul regiunilor județele blamate tocmai ca motiv al necesității organizării regiunilor.

Se încearcă acreditarea tezei după care regiunea este o unitate standard a statelor din Uniunea Europeană. Fără îndoială, atât suprafața mare, cât și tradițiile istorice validează existența unor unități administrativ-teritoriale de mari dimensiuni în state precum Marea Britanie, Germania, Italia, Spania, Polonia. În cazul țărilor comunitare de suprafețe medii sau mici (Portugalia, Danemarca, Olanda, Austria, Grecia, Bulgaria, Croația, Serbia, Slovacia, Ungaria, Letonia, Lituania, Estonia, Luxemburg), acest lucru nici nu este posibil, fapt pentru care statele în cauză își păstrează unitățile lor tradiționale administrativ-teritoriale. De altfel, chiar Franța, un stat întins ca suprafață, își menține structura de profil creată după 1789 – departamentul. Or, România nu este deloc un stat de mare suprafață (238.391 km²) în cadrul Uniunii Europene.

În plus, organizarea de regiuni, cu păstrarea județelor ce naște megaraioane în timp, nu are cum să determine rezultate mult diferite de cele obținute între 1950-1968, când au funcționat regiunile și raioanele de tip stalinist.

Soluția reală de îmbunătățire a structurii administrativ-teritoriale a României constă în reconstituirea celor 58 de județe și a tuturor plaselor existente în 1950. Numai așa administrația va funcționa transparent, prietenos și aproape de cetățean. Evident, cu recrutarea și promovarea de prefecți și pretori competenți și neutri politic.