Pe calea modernizării europene. Reintegrarea Basarabiei în spațiul românesc de cultură și civilizație (1918–1925)*

Nicolae ENCIU**

1. Argument

În ziua istorică de 27 martie / 9 aprilie 1918, Sfatul Țării – organul suprem legislativ reprezentativ și electiv al Basarabiei, constituit prin delegarea reprezentanţilor partidelor politice, a păturilor sociale, a etniilor conlocuitoare etc. – a decis, „în numele poporului Basarabiei", că „Republica Moldovenească (Basarabia), în hotarele ei dintre Prut, Nistru, Marea Neagră și vechile graniţe cu Austria, ruptă acum o sută și mai bine de ani din trupul vechii Moldove, în puterea dreptului istoric și dreptului de neam, în baza principiului că noroadele singure să-și hotărască soarta lor, de azi înainte și pentru totdeauna se unește cu mamă-sa România"[1].

Chiar dacă în august 1916 nu a figurat pe agenda priorităţilor factorilor de decizie de la București, Basarabia a fost cea dintâi provincie care s-a eliberat de sub dominaţia străină și s-a unit cu Vechiul Regat al României. A urmat, pe această cale, o logică proprie a evenimentelor, proclamându-și, iniţial, la 2 decembrie 1917, autonomia, la 24 ianuarie 1918 – independenţa, și la 27 martie 1918 – unirea cu România. Câteva luni mai târziu, la 15/28 noiembrie, Congresul General al Bucovinei a votat unirea necondiţionată a Bucovinei cu România[2],

* Studiu realizat în cadrul proiectului PN-IV-P8-8.3-ROMD-2023-0134 – Trasee și convergenţe naţionale și culturale: Transilvania și Basarabia, finanţat de Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării, CNCS – UEFISCDI, în cadrul PNCDI IV.

** Cercetător științific principal, dr. hab., Institutul de Istorie al Universităţii de Stat din Moldova

[1] *Декларация Сфатулуй Цэрий а Репубпичей демократиче Молдовенешть*, în „Кувынт Молдовеняск", an V, nr. 30 (345), 1 aprilie 1918.

[2] *Basarabia. Bucovina. Transilvania: Unirea 1918. Documente adnotate și studiu introductiv*: dr.

iar la 18 noiembrie / 1 decembrie 1918, Marea Adunare de la Alba Iulia a votat unirea Transilvaniei, Banatului, Crișanei și Maramureșului cu România[3], constituindu-se astfel statul național unitar român. Rezultat logic al evoluției sociale, economice, politice și culturale, statul național unitar român de la finele anului 1918 a cuprins între hotarele sale toate provinciile istorice românești. Ca și altădată, acest „*fait accompli*" va fi sancționat pe plan juridic internațional la Conferința de Pace de la Paris din 1919–1920.

Unirea Basarabiei, Bucovinei, Transilvaniei și Banatului cu Vechiul Regat al României, în 1918, a avut drept consecință înlăturarea hotarelor impuse de stăpânirile străine în interiorul spațiului românesc de cultură și civilizație, și constituirea unei noi formațiuni statale, cunoscută sub numele de „România Întregită" sau „România Mare", când pentru prima dată în istorie granițele statului aproape s-au suprapus peste cele etnice[4].

În așa mod, deși a debutat într-o atmosferă extrem de sumbră pentru România, anul 1918 a devenit cel mai important moment din istoria contemporană a românilor. În fapt, anul 1918 a încununat o întreagă evoluție istorică, ce se înscria în ansamblul general european, caracterizat prin constituirea de state naționale, ca urmare a aplicării principiului dreptului popoarelor la autodeterminare. Acest proces s-a derulat pe parcursul secolului al XIX-lea – numit și secolul naționalităților – și s-a încheiat la sfârșitul Primului Război Mondial[5].

Noul cadru politico-statal creat de unirea Basarabiei, Bucovinei, Transilvaniei și Banatului cu România, în 1918, când au dispărut hotarele impuse de stăpânirile străine în interiorul spațiului românesc, a făcut ca energiile și capacitățile umane să fie direcționate spre obiectivul integrării noilor provincii în cadrul României Întregite, spre elaborarea și implementarea unui ansamblu legislativ și, în primul rând, a unei noi Constituții, spre refacerea, consolidarea și modernizarea noului organism economic și social, spre dezvoltarea învățământului și a culturii în pas cu procesele generale înregistrate pe plan european etc. În același timp, așa cum viața noului stat român în primii ani postbelici se afla, potrivit expresiei inspirate a doctorului în drept și în științe de stat, Romul Boilă, „*în stadiul fermentațiunii*"[6], respectiv, faptul formării României Întregite din 9

Viorica Moisuc, Departamentul Informațiilor Publice, București, Redacția Publicațiilor pentru Străinătate, 1996, pp. 483–496.

[3] *Ibidem*, pp. 500–540.

[4] *Istoria Românilor*. vol. VIII: *România Întregită (1918–1940)*. Coord.: Ioan Scurtu / Academia Română, Secția de Științe Istorice și Arheologie, București, Editura Enciclopedică, 2003, p. IX.

[5] Ioan Scurtu, *Istoria românilor în timpul celor patru regi (1866–1947)*. Ed. a II-a, revăzută și adăugită. vol. II: *Ferdinand I*, București, Editura Enciclopedică, 2004, p. 64.

[6] Romul Boilă, *Organizația de stat. Considerațiuni teoretice. Organizația statului român în comparație cu organizația altor state*, Cluj, Tipografia „Cartea Românească" S.A., 1927, p. 3.

provincii istorice, cu 5 noi teritorii – Basarabia, Bucovina, Transilvania, Banat, Crișana-Maramureș – revenite în componența Vechiului Regat al României care, la rândul său, consta din Oltenia, Muntenia, Dobrogea și Moldova[7], a provocat vii dezbateri atât în mediile politice, cât și în cele științifice, asupra modalității de organizare a noii formațiuni statale.

Dezbaterile prilejuite de desăvârșirea unității naționale și statale, în 1918, au urmărit crearea premiselor necesare pentru racordarea Noii Românii la ritmul general de modernizare al întregii Europe. Aceasta deoarece aplicarea principiului naționalităților a însemnat nu numai formarea și afirmarea statelor naționale în centrul și sud-estul Europei, ci și alinierea sau/și sincronizarea lor cu civilizația de tip occidental, sprijinite pe convingerea că „diferențele nu puteau fi reduse decât printr-un program de modernizare" (Daniel Chirot)[8].

Înfăptuirea Marii Uniri a pus în fața factorilor de decizie din anii imediat postbelici problema integrării noilor provincii cu Vechiul Regat al României sub toate aspectele: politic, economic, social, financiar, cultural. A fost, așa cum specifică autorii „Istoriei Basarabiei", o operă extrem de complexă și dificilă, și atât guvernele de la București, cât și liderii politici din Basarabia, Bucovina și Transilvania au ținut seama de realitățile complexe din acea perioadă, acționând cu grijă, dar consecvent, în direcția integrării noilor provincii istorice în cadrul statului național unitar român[9].

2. Înnoirea vieții politice prin adoptarea modelului european al democrației liberale

Marea Unire din 1918 a fost însoțită de aplicarea concomitentă a trei mari prefaceri, toate înscrise pe traseul modernității și al modernizării: întregirea națională, reforma agrară și sufragiul universal. Potrivit profesorului englez R.W. Seton Watson, „dintre acestea, prima schimbare a ridicat România de la o putere mică la una de rangul al doilea în Europa, urmând imediat după Polonia și Italia; a doua, satisfăcând foamea de pământ a țăranilor, a înlăturat orice pericol al unei revoluții de jos și a imunizat România contra bolșevismului, cu toată apropierea ei geografică de Rusia; a treia a înzestrat națiunea

[7] *Indicatorul statistic al satelor și unităților administrative din România cuprinzând rezultatele recensământului general al populației din 29 decembrie 1930*, București, Comisia recensământului general al populației, 1932, p. VIII.

[8] Ioan Saizu, *Modernizarea României contemporane (Perioada interbelică): pas și impas*, București, Editura Academiei Române, 1991, pp. 7–8.

[9] *Istoria Basarabiei de la începuturi până în 2003*. Ediția a III-a, revăzută și adăugită. Coord.: Ioan Scurtu, București, Editura Institutului Cultural Român, 2003, pp. 204–205.

cu mijloacele unei autoexprimări democratice", legiferându-se dreptul de vot universal, direct, secret și obligatoriu[10].

Cu referire la modernizarea politică, unitatea Noii Românii a fost în primul rând realizată prin adoptarea și implementarea modelului politic european al democrației liberale.

Spre deosebire de celelalte provincii românești rămase în afara statului român – Transilvania și Bucovina – în Basarabia, anexată și aflată din 1812 în componența Imperiului Rus, mișcarea națională a evoluat în condiții mult mai dificile. De rând cu slaba urbanizare a populației românești (din numărul total al populației orășenești, românii alcătuiau abia 14,2%), cu lipsa școlilor românești și analfabetismul aproape total (94,2%) al populației titulare, cu situația economică precară a românilor basarabeni, față de grupurile etnice conlocuitoare, cu caracterul eterogen al nobilimii basarabene, printre care erau „foarte puțini din neamul românesc băștinaș", precum și cu izolarea culturală a românilor basarabeni de confrații lor de peste Prut, puternicul aparat polițienesc de supraveghere dispunea de o amplă și ramificată rețea de agenți pentru anihilarea oricărei manifestări de naționalism, interpretat de autorități ca un act de neloialitate față de țar și imperiu[11]. În condițiile în care ideile privind unitatea culturală și etnică a moldovenilor, muntenilor și transilvănenilor etc. erau calificate drept un pericol pentru „liniștea" și „integritatea Imperiului Rus", numeroși intelectuali basarabeni, fiind persecutați pentru vederile lor politice și naționale, au fost nevoiți să se refugieze peste Prut, printre aceștia numărându-se B.P. Hașdeu, C. Stere, Z. Ralli-Arbore și alții[12]. Așa cum afirma dr. Petre Cazacu, în Basarabia, sub regimul absolutist rusesc, nu au existat manifestări aparente de viață politică, „nici în formele din occident, și nici chiar în formele balcanice"[13].

Abia din 1905, în contextul revoluției burghezo-democratice din Rusia, încep să se contureze și în Basarabia anumite curente politice, ca „un reflex al ideologiei politice generale a partidelor rusești"[14]. Începe să fie editată, bunăoară, gazeta „Basarabia", condusă de avocatul E. Gavriliță, de C. Stere și S. Cujbă, fiind susținută financiar de liberalii din Vechiul Regat. În aprilie 1907 apare

---

[10] Cf. Ioan Lupaș, *Istoria Unirii românilor*. Ed. a II-a. Cuvânt înainte: Ioan Scurtu, București, Editura Scripta, 1993, p. 281.

[11] Gheorghe Negru, *Țarismul și mișcarea națională a românilor din Basarabia*, Chișinău, Editura Prut Internațional, 2000, p. 73.

[12] *Ibidem*, pp. 70, 74.

[13] Petre Cazacu, *Zece ani de la Unire. Moldova dintre Prut și Nistru. 1918–1928*, F.l., Tipografia ziarului „Universul", f.a., p. 287.

[14] *Ibidem*.

la Chișinău „Voința Basarabiei", cu caractere latine, sub conducerea lui Alexei Nour, după ce în ianuarie 1907 apăruse „Moldovanul", tot cu caractere latine.

În condițiile revoluției ruse din anii 1905–1907 renaște și mișcarea națională a românilor din Basarabia. Se înființează societăți pentru cultura națională, se cere introducerea limbii române în școli, biserici și alte instituții. Ministrul Leon Casso, din guvernul de la Petersburg, originar din Basarabia, sprijină doleanțele basarabenilor. Se țin congrese ale învățătorilor, preoților, cooperatorilor. La 8 mai 1906, bunăoară, a avut loc congresul învățătorilor din Soroca, iar la 28 mai 1906, o întrunire publică la Chișinău a votat rezoluții cu cererea reorganizării învățământului din Basarabia pe baza limbii române[15].

În preajma Primului Război Mondial, în 1913, Pantelimon Halippa reușește, pentru scurtă vreme, să editeze revista „Cuvânt Moldovenesc", iar N. Alexandri și S. Murafa „Glasul Basarabiei". În anul 1914 apare și săptămânalul „Cuvântul Moldovenesc", care însă după două luni și-a încetat activitatea[16].

Primul Război Mondial a adus schimbări esențiale inclusiv în viața politică din Basarabia. Astfel, după un război dezastruos, cu grave consecințe economice, sociale, demografice și de altă natură[17], „societatea basarabeană s-a trezit subit în fața revoluției formidabile, politice și sociale, din 1917–1918", toate chestiunile nerezolvate până atunci cerându-și soluții imediate[18]. Revoluția din februarie 1917 din capitala Rusiei țariste și căderea dinastiei Romanov au produs un puternic ecou inclusiv în teritoriul dintre Prut și Nistru, trezind conștiința națională a populației și dorința ei de revenire în spațiul etnic, cultural și civilizațional din care fusese smulsă în mod abuziv ca urmare a războiului ruso-turc din 1806–1812. Se constituie Partidul Național Moldovenesc, Partidul Moldovenesc Democrat, Partidul Socialist Revoluționar Moldovenesc, cu un rol important în declanșarea procesului revoluționar din Basarabia anilor 1917–1918, care va conduce la unirea ținutului cu Vechiul Regat al României[19].

Așa cum menționa cunoscutul diplomat, filozof, politician și sociolog, Dumitru Drăghicescu (1875–1945), consecințele războiului mondial – acelea ale aplicării votului universal și efectele reformei agrare, pe care le complicau și le adânceau frământările firești, izvorâte din întregirea neamului – toate acestea

---

[15] Ștefan Ciobanu, *Din istoria mișcării naționale în Basarabia*, Chișinău, Tipografia Băncii Centrale Cooperative, 1933, pp. 5–11.

[16] Ioan Scurtu, Ion Bulei, *Democrația la români. 1866–1938*, București, Editura Humanitas, 1990, pp. 52–53.

[17] *Primul Război Mondial și Basarabia (1914–1918)*, Coord.: Andrei Emilciuc, Chișinău, Tipografia „Bons Offices", 2015, passim.

[18] Petre Cazacu, *op. cit.*, p. 287.

[19] Ioan Scurtu, Ion Bulei, *op. cit.*, pp. 52–53.

au intensificat viaţa politică românească, au complicat-o şi au trezit-o „din lâncezeala şi superficialitatea vremurilor normale", de până la 1914[20]. „Evoluţia omenirii – menţiona D. Drăghicescu – pe care războiul mondial a accentuat-o şi a grăbit-o, constă în trecerea omului de la o stare de robie relativă – produs natural al forţelor fizice şi al luptei pentru existenţă, la o stare morală şi spirituală de libertate şi echitate socială"[21]. Pentru înţelegerea şi stăpânirea noii situaţii sociale şi politice, nu mai erau suficiente formulele de activitate obişnuite, „nici empirismul trândav al oamenilor politici – *cum dă Dumnezeu*". Erau necesare analize şi programe politice care „să degajeze, din haosul vieţii sociale, problemele cele mai vitale şi urgente şi să formuleze principii pentru rezolvarea lor"[22].

Din acest punct de vedere, caracteristica esenţială a vieţii politice din România de după 1918 a constat în procesul de democratizare, de lărgire considerabilă a cadrului de participare a cetăţenilor la viaţa publică. Acea evoluţie s-a datorat mai multor factori, între care: modul în care s-a realizat Unirea, starea de spirit a populaţiei, receptivitatea factorilor politici la noile exigenţe ale cetăţenilor, modificările survenite pe plan european. Aşa cum menţiona istoricul Vlad Georgescu, „România Mare nu a însemnat doar graniţe lărgite, provincii reunificate, a însemnat şi un nou sistem social şi un nou sistem politic. A însemnat trecerea de la liberalismul nedemocratic la democraţia liberală. Inclusiv din acest punct de vedere, intern, Noua Românie a fost opera unor oameni politici formaţi în secolul al XIX-lea, care au impus reforme radicale de natură să modernizeze din temelii structurile economice, sociale şi politice ale noului stat"[23].

Unitatea politică a Noii Românii a fost în primul rând realizată prin acceptarea şi adoptarea unor reforme democratice. Prima dintre acestea a fost reforma electorală conform decretului-lege din 14/27 noiembrie 1918[24], care a introdus votul universal egal, direct, secret şi obligatoriu pentru toţi locuitorii, începând cu vârsta de 21 de ani, fără deosebire de limbă, rasă, religie sau naţionalitate, însă cu excepţia femeilor, ofiţerilor şi magistraţilor[25].

Conform art. 2 al decretului-lege, alegerile se făceau pe circumscripţii

---

[20] Dumitru Drăghicescu, *Partide politice şi clase sociale*, Bucureşti, Tipografia „Reforma Socială", 1922, p. 3.

[21] *Ibidem*, p. 4.

[22] *Ibidem*, p. 3.

[23] Vlad Georgescu, *Istoria românilor. De la origini până în zilele noastre*. Ed. a IV-a şi notă asupra ediţiei de Stelian Neagoe, Bucureşti, Editura Humanitas, 1995, p. 226.

[24] Ioan Scurtu, C. Mocanu, Doina Smârcea, *Documente privind istoria României între anii 1918–1944*, Bucureşti, Editura Didactică şi Pedagogică, 1995, pp. 29–30.

[25] George Alexianu, „Regimul electoral în România", în *Enciclopedia României*. vol. I: *Statul*, Bucureşti, Imprimeria Naţională, 1938, pp. 236–237.

electorale. Fiecare judeţ urma să formeze o circumscripţie electorală şi să aleagă câte un deputat la fiecare număr de 300.000 locuitori şi la fracţiunea suplimentară de 20.000 locuitori, astfel precum urmează: jud. Bălţi – 12 deputaţi, jud. Cahul – 7, Cetatea Albă – 12, Chişinău – 12, Hotin – 10, Ismail – 5, Orhei – 11, Soroca – 12, Tighina – 9. Articolul 4 al decretului-lege stipula că toţi cetăţenii români de la vârsta de 40 de ani împliniţi urmau să aleagă pe circumscripţiile electorale stabilite la art. 2 prin vot obligatoriu, egal, direct şi secret, câte un senator la fiecare număr de 70.000 locuitori şi la fracţiunea suplimentară superioară numărului de 47.000 locuitori, astfel precum urmează: jud. Bălţi – 5 senatori, jud. Cahul – 3, Cetatea Albă – 5, Chişinău – 5, Hotin – 4, Ismail – 2, Orhei – 4, Soroca – 5, Tighina – 4[26].

Prin decretul regal nr. 3675 din 13 decembrie 1918, corpul electoral al tuturor cetăţenilor români majori din teritoriul vechi al României şi din Basarabia a fost convocat, pentru prima oară în istoria acestui ţinut, să aleagă „pe circumscripţii electorale, prin vot universal, direct, obligator şi secret, şi pe baza reprezentării proporţionale", numărul de deputaţi şi de senatori stabilit prin acelaşi decret[27]. Acest prim exerciţiu electoral s-a produs în martie 1919, când, în Basarabia, din 505.393 de alegători cu drept de vot, s-au prezentat la urne 387.630, reprezentând 77% din numărul total. Au fost aleşi 90 de deputaţi şi 37 de senatori. Din cei 90 de deputaţi aleşi, 72 au revenit Partidului Ţărănesc, iar 18 s-au afiliat Ligii Poporului, unor grupări politice sau independenţilor[28]. În Senat, ţărăniştii au obţinut 35 din 37 de mandate, astfel încât rezultatele primului scrutin parlamentar au atestat un succes categoric al ţărăniştilor basarabeni.

În presa timpului s-a subliniat caracterul plebiscitar al acelor alegeri, în care a participat majoritatea covârşitoare a populaţiei Basarabiei cu drept de vot, consfinţind, în aşa mod, o dată în plus, unirea definitivă a Basarabiei cu Statul român. La încheierea acelui prim exerciţiu electoral, ministrul de stat Ion Inculeţ menţiona, în şedinţa Adunării Deputaţilor, că „a fost în Basarabia o anchetă făcută de străini. A căzut şi în mâinile mele un exemplar după referatul acesta făcut pentru străini. Ei bine, iată, străinii au constatat că, în Basarabia, alegerile s-au făcut în libertate şi pot fi considerate ca un plebiscit în folosul României"[29]. În aşa mod, prin alegerile din noiembrie 1919 pentru Adunarea Deputaţilor şi Senatul Noii Românii, s-a pus începutul unei vieţi politice şi de partid moderne în Basarabia.

Aşa cum până la unirea Basarabiei cu România, în teritoriul dintre Prut şi

[26] *Ibidem*.

[27] „Monitorul Oficial", nr. 213 / 14 (27) decembrie 1918, p. 3.781.

[28] „Dezbaterile Adunării Deputaţilor", nr. 23, şedinţa din 30 decembrie 1919, p. 313.

[29] „Dezbaterile Adunării Deputaţilor", nr. 12, şedinţa din 13 decembrie 1919, p. 119.

Nistru nu au existat partide propriu-zise, ci doar grupări politice reprezentate în Sfatul Țării (Blocul Moldovenesc, Fracţiunea Țărănească), procesul de creare a partidelor politice s-a accentuat în special din vara anului 1918, concomitent cu începerea procesului de integrare a provinciei în componenţa României Întregite. Astfel, grupul blocului naţional din Sfatul Țării a persistat, puţin timp, după Unire, sub forma de partid local ţărănesc, colaborând cu guvernele centrale. Apoi, o parte din el a trecut la Partidul Poporului, o altă parte la Partidul Naţional Țărănesc. Fiecare din acele grupări au adunat şi înglobat în curentele partidelor lor o mulţime de elemente noi, până atunci străine de politica activă[30].

Chiar dacă în perioada ce a urmat, până în februarie 1938, România a trecut printr-un adevărat „carusel guvernamental", doar în primul deceniu perindându-se la cârma ţării 11 guverne, este în afara oricăror dubii adevărul că, prin legiferarea votului universal, politica a intrat efectiv în viaţa cotidiană a populaţiei Basarabiei, aceasta participând, în cei 22 de ani ai perioadei interbelice, la fel ca toţi cetăţenii României Întregite, la 11 alegeri parlamentare, având reprezentanţi atât în Camera deputaţilor şi în Senat, cât şi în toate guvernele rezultate din majorităţile parlamentare[31]. Spre exemplu, începând cu guvernul condus de Alexandru Marghiloman (5/18 martie – 24 octombrie / 6 noiembrie 1918) şi până la cel condus de Barbu Ştirbey (4–20 iunie 1927), oameni politici precum Ion Inculeţ, dr. Daniel Ciugureanu, Ion Nistor, Pantelimon Halippa, Sergiu Niţă, au reprezentat în repetate rânduri Basarabia în Consiliul de Miniştri al României, în calitate de secretari de stat; Pantelimon Halippa a exercitat şi funcţia de ministru al Lucrărilor publice în guvernul prezidat de Barbu Ştirbey, în iunie 1927[32], iar generalul Alexandru Averescu, basarabean de origine, a exercitat în trei rânduri funcţia de preşedinte al Consiliului de Miniştri (29 ianuarie / 11 februarie – 5/18 martie 1918; 13 martie 1920 – 17 decembrie 1921; 30 martie 1926 – 3 iunie 1927)[33].

Este adevărat că nici Marea Unire din 1918 şi nici legiferarea votului universal, considerate în sine, nu au adus împlinirea speranţelor atât de mult visate, dimpotrivă, au ridicat noi probleme[34]. Aşa cum menţionează istoricul Vlad

[30] Petre Cazacu, *op. cit.*, pp. 287–294.

[31] Ioan Scurtu, *Civilizaţia românească interbelică (1918–1940)*, Bucureşti, Editura Fundaţiei România de Mâine, 2008, pp. 174, 185.

[32] Mircea Muşat, Ion Ardeleanu, *România după Marea Unire*. vol. II. Partea I. 1918–1933, Bucureşti, Editura Enciclopedică, 1986, pp. 1.141–1.146.

[33] Marin Nedelea, *Prim-miniştrii României Mari. Ideile politice*, f.l., Casa de editură şi presă „Viaţa Românească", 1991, pp. 36–45.

[34] Ioan Scurtu, *Istoria românilor în timpul celor patru regi (1866–1947)*. Ed. a II-a, rev. şi ad. vol. II: *Ferdinand I*, Bucureşti, Editura Enciclopedică, 2004, p. 81.

Georgescu, reformele din primii ani postbelici au afectat, cum și era firesc, echilibrul social destul de fragil al României Întregite, iar pe temeiul votului universal s-a ridicat și multă „pleavă politică", la sate și la orașe, ajungând până la treptele palatului regal. În plus, generația ctitorilor României Mari a dispărut neașteptat de repede, iar cei câțiva rămași au fost repede depășiți de valul noilor veniți, precum și de cursul evenimentelor[35].

Încercând să descifreze cauzele fenomenului dezamăgirii față de partidele politice românești din anii interbelici, cunoscutul scriitor și gazetar Tudor Șoimaru (1898–1967) considera că demonetizarea partidelor era însăși opera partidelor: „Acuzațiile enorme de furturi – acuzații de cele mai multe ori nefundate – au enervat opinia publică împotriva politicienilor. Înregistrăm acest fapt cu obiectivitate și regret. Omul de pe stradă a căpătat convingerea, în urma reciprocelor atacuri partidiste, că profesiunea cea mai rentabilă este politica, fiindcă în politică jaful în buget se aliază cu impunitatea. Scandalurile financiare au fost armele cele mai frecvente de denigrare a adversarilor politici"[36]. Drept urmare, acele săgeți otrăvite se întorceau, inevitabil, împotriva partidelor politice: „Opinia publică a început să nu mai aibă încredere în partide și din cauza deselor treceri a «personalităților» dintr-un partid într-altul. Petre Carp spunea că este destul să arăți «sacul cu grăunțe», pentru a avea partizani cât de numeroși"[37].

În aceeași ordine de idei, juristul și politologul Alexandru Papacostea (1884–1925) menționa că „atât partidul numit *liberal*, astăzi la guvern (1925 – n.n.), cât și partidul sau partidele conservatoare, în opoziție acum, nu mai reprezintă interese deosebite, constituind «clasa dominantă astăzi în statul român dintre vechile hotare»"[38]. Potrivit autorului, între toate acele partide exista o singură deosebire: „partidul liberal fiind mai omogen în structura sa și mai strâns legat de destinele păturii burgheze, o reprezenta mai autentic și mai incisiv decât celelalte partide – de unde și explicația îndelungatei sale șederi la guvernul țării"[39].

Pe lângă defectele ei organice, comune vieții politice din întreaga Românie, dar și din numeroase alte țări europene, viața politică din Basarabia era marcată de defectele specifice vieții politice românești și mediului cultural, social-politic

---

[35] Vlad Georgescu, *op. cit.*, p. 226.

[36] Tudor Șoimaru, *Istoria vieții publice din România. 1928–1938*, București, Tiparul „Vremea" S.A., 1938, pp. 9–11.

[37] *Ibidem*.

[38] Alexandru Papacostea, *România politică. Doctrină-idei-figuri. 1907–1925*, București, Tipografia „Bucovina" I.E. Torouțiu, 1925, p. 174.

[39] *Ibidem*.

şi economic din ţinutul dintre Prut şi Nistru, izvorât din viaţa anormală istorică şi din epoca de tranziţie, extrem de grea.

Cu toate acestea şi în pofida tuturor dificultăţilor, Marea Unire a dat Basarabiei o viaţă politică naţională, de care a fost lipsită timp de 106 ani. Aşa cum sublinia dr. P. Cazacu, cu toate defectele ei, viaţa politică în Basarabia interbelică era un puternic mijloc de naţionalizare şi de unificare; ea canaliza nemulţumirile şi nevoile în curente politice şi oferea posibilităţi de soluţionare a problemelor politice, sociale şi economice pe căi normale, fără izbucniri şi violenţe, considerate nenorociri atât prin ele însele, cât şi prin urmările lor. Acelaşi autor îşi exprima convingerea că, odată cu însănătoşirea mediului social şi a celui general, şi viaţa politică urma să intre în mersul ei firesc.

În anii care au urmat, aşa cum aprecia cunoscutul ziarist Romulus Dianu, în satele basarabene s-a putut observa „un început de cristalizare a curentelor politice corespunzătoare cu starea materială a ţăranilor”[40]. Astfel, Partidul Poporului nu putea conta decât pe gospodarii mai înstăriţi; proletariatul agricol – cei care-şi vindeau pământurile în urma legii de circulaţie a bunurilor – acel proletariat era naţional-ţărănist, susceptibil la anarhia comunistă; în fine, ţăranii mijlocii se orientau spre politica de dreapta, în special spre partidele generalului Alexandru Averescu şi Vintilă Brătianu. Or, paradoxul situaţiei politice din Basarabia, după Romulus Dianu, consta în următoarele: „în momentul de faţă, naţional-ţărăniştii pătrund mai greu la sate decât liberalii şi averescanii şi iată din care pricină: ţăranul care nu prea înţelege mare lucru din politica care se face, reproşează guvernamentalilor că nu s-au ţinut de promisiunile făcute în opoziţie”[41].

S-au formulat în Parlament critici violente şi pasionante împotriva neajunsurilor, vexaţiunilor şi abuzurilor din viaţa Basarabiei, dar toţi acei care le-au făcut, aşa cum menţiona dr. P. Cazacu, le-au făcut numai în scop de îndreptare, înţelegându-se exclusiv ca chestiuni interne ale statului român[42]: „În viaţa politică a Basarabiei participă şi sunt aleşi în Parlament şi minoritarii. Or, niciunul din ei, făcând critica neajunsurilor vieţii politice şi sociale din Basarabia, nu s-a gândit să protesteze contra situaţiei create prin unire. Ceea ce caracterizează îndeosebi viaţa politică din Basarabia, este faptul următor. În ultimii ani (1918–1928 – n.n.), s-au produs în Basarabia, afară de alegeri parţiale, 5 alegeri generale pentru Parlament pe baza votului universal şi cu reprezentare proporţională. Or, cu toată surescitarea patimilor politice, la aceste alegeri – în care se

[40] Arhivele Naţionale ale României, Bucureşti, Fond *Pantelimon Halippa*, Dosar nr. 701/1916–1970, fila 21.

[41] *Ibidem*.

[42] Petre Cazacu, *op. cit.*, pp. 293–294.

disputau şi luptau în mod viguros partide adverse – nimeni din cei aleşi, n-a formulat niciodată vreun protest contra unirii sau să fi cerut revenirea la Rusia".

3. Măsuri și politici de modernizare economică și socială

La fel ca și în cazul celorlalte state din Centrul și Sud-Estul Europei, primii ani postbelici au adus României o serie de probleme deosebit de grave. Marile distrugeri provocate de războiul mondial și de consecinţele ocupaţiei străine au făcut ca în 1919, întreaga producţie a României să nu depășească circa 20–25% din nivelul antebelic. Pagubele provocate României de ocupaţia străină în anii Primului Război Mondial, estimate și confirmate de Conferinţa de Pace de la Paris din 1919–1920, se ridicau la fabuloasa sumă de peste 72 miliarde lei aur, la care se adăuga pierderea tezaurului naţional, ca și cei peste 800.000 de morţi, răniţi și dispăruţi[43].

În același timp, unirea Basarabiei, Bucovinei, Transilvaniei și Banatului cu România, în 1918, a generat și probleme noi, între care necesitatea integrării provinciilor unite în cadrul statului naţional unitar, a elaborării unui ansamblu legislativ – în primul rând, a unei noi Constituţii – care să asigure dezvoltarea statului, refacerea și modernizarea economiei naţionale, dezvoltarea învăţământului și a culturii în pas cu procesele generale înregistrate pe plan european, stabilirea unor raporturi echitabile între populaţia majoritară și minorităţile etnice etc.[44].

Consolidarea unificării statal-naţionale a necesitat, în primii ani de după Marea Unire, declanșarea unor procese și acţiuni cu caracter administrativ-organizatoric, instituţional-legislativ, economic, cultural etc., în scopul integrării totalităţii patrimoniului existent acum într-un organism funcţional unitar al ţării, în vederea fortificării resurselor materiale și umane în interesul întregii comunităţi[45]. În spiritul celor două principale doctrine interbelice – neoliberală și ţărănistă – fără să fi lipsit și puternice influenţe venite dinspre doctrina neoconservatoare, prin C. Garofild, mai ales, au fost elaborate și implementate măsuri privind politica agrară, politica și legislaţia industrială, politica monetară, politica socială, politica transporturilor, politica bugetar-fiscală ș.a.[46].

Cu referire la ţinutul dintre Prut și Nistru, din chiar anul Marii Uniri,

---

[43] Mircea Muşat, Ion Ardeleanu, *op. cit.*, pp. V–VI.

[44] *Istoria românilor*. vol. VIII: *România Întregită (1918–1940)*. Coord. Ioan Scurtu, București, Editura Enciclopedică, 2003, p. IX.

[45] *Ibidem*, p. 78.

[46] Nicolae Păun, Marcel Știrban, „Politica economică a României între primul și al doilea război mondial", în *Dezvoltare și modernizare în România interbelică. 1919–1939. Culegere de studii*. Coord. Vasile Puşcaș, Vasile Vesa, București, Editura Politică, 1988, pp. 68–138.

Basarabia s-a bucurat de toate binefacerile unui regim politic, social-economic și cultural liber și democratic. Asupra Basarabiei a fost extinsă o mare parte din legislația românească în vigoare: legile de organizare a justiției, legile penale, codul civil, procedura civilă, legile cu privire la schimbarea numelui conform normelor naționale, căsătoriile, codul comercial etc.[47].

Un efort considerabil din partea instituțiilor Statului român întregit a fost depus în vederea elaborării legislației privind unificarea judecătorească, care a necesitat o dublă acțiune: a) o acțiune de organizare a instanțelor judecătorești pe baza acelorași principii, atât în ceea ce privește competența lor, cât și în ceea ce privește determinarea circumscripțiilor asupra cărora li se vor întinde jurisdicțiunea; b) o acțiune de organizare a ordinului judecătoresc și a personalului auxiliar pe baza unui sistem unitar de numiri, întăriri și disciplină"[48].

La 1 aprilie 1918 – a treia zi după Unire – V. Erbiceanu, consilier la Curtea de Apel din Iași, a primit însărcinarea din partea guvernului de a pregăti elaborarea propunerii de naționalizare și unificare a justiției basarabene[49].

În decretul-lege nr. 2770 din 6 mai 1918, de întocmire a justiției în Basarabia, prima grijă a legiuitorului a fost tocmai de a da o îndrumare națională operei de împărțire a dreptății prin organizarea ei pe baze moderne și prin proclamarea limbii române ca limbă oficială, atât în vorbire, cât și în actele scrise. În felul acesta, justiția românească s-a apropiat de sufletul și de graiul populației autohtone de la țară, căreia i-a întredeschis noi orizonturi de propășire și dezvoltare prin rechemarea ei la viața proprie culturală și națională. De aceea și reîntoarcerea limbii strămoșești în drepturile ei istorice, ca organ oficial de împărțire a dreptății, s-a operat în această provincie în mod cu totul normal și liniștit, fără a provoca murmure și protestări[50].

Pentru partea populației de la orașe care nu cunoștea limba română, legiuitorul (prin art. 5) a înființat instituția translatorilor juraţi, atașați pe lângă judecătoriile de ocoale și tribunale, prin intermediul cărora părțile puteau fi ascultate. De asemenea, prin art. 82 s-a dat posibilitatea avocaților basarabeni care nu cunosc încă limba română, să prezinte pledoaria lor scrisă în limba rusă, însoțită de traducerea românească[51].

---

[47] Alexandru V. Boldur, *Istoria Basarabiei*. Ediția a II-a, București, Editura Victor Frunză, 1992, p. 507.

[48] G.G. Mârzescu, *Expunere de motive la proiectul de Lege pentru unificarea dispozițiunilor din legea de organizare judecătorească, privitoare la circumscripțiile, compunerea și funcționarea instanțelor judecătorești, precum și la unificarea corpului de portărei*, în „Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Deputaților", nr. 93 / 2 iunie 1925, p. 2.367.

[49] *Ibidem*, p. 2.387.

[50] *Ibidem*, p. 2.387.

[51] *Ibidem*, p. 2.387.

Articolul 71 al Decretului-lege din 1918 stipula că legile locale basarabene se vor aplica în continuare până la abrogarea lor de Parlamentul României, completat cu participarea reprezentanţilor basarabeni. Pe lângă Ministerul Justiţiei a fost creată o comisie de traducere în limba română a legilor ruse din Basarabia, misiune care a funcţionat sub preşedinţia şi controlul direct al lui V. Erbiceanu, fiind traduse toate legile mai importante în timp de 5 luni[52].

O serie de măsuri guvernamentale au vizat refacerea economică şi socială a Basarabiei, cauzată de războiul mondial. Respectivele măsuri au fost cu atât mai preţioase, cu cât România se afla în acea perioadă, într-o situaţie extrem de complicată. Este suficient de remarcat că în anul 1919, rezultatele totale obţinute de sistemul de producţie din România nu depăşeau cu mai mult de 20–25% nivelul de dinaintea Primului Război Mondial[53]. La încheierea războiului, stocul de aur al României se afla depus în trei state – în Rusia, Germania şi în Marea Britanie. Potrivit datelor Guvernatorului Băncii Naţionale a României, I.G. Bibicescu, din 17 februarie 1919, partea cea mai însemnată a acelui tezaur se afla în Rusia, „în sumă de peste lei 315 mln. aur efectiv şi 1,5 mlrd. alte valori şi titluri, tezaur garantat de guvernul Imperial", care însă fusese, între timp, înlocuit cu un guvern bolşevic. În plus, o altă parte a tezaurului se afla depusă la Reichsbank din Germania, în valoare de lei 80.469.650 aur efectiv, şi 98.105.500 în Marea Britanie, la Bank of England, deci un total de 493.730.430 aur efectiv[54].

În pofida enormelor dificultăţi, prin decretul regal din 15 octombrie 1918, creditul de război în sumă de 1,7 miliarde lei a fost sporit cu 300 mln. lei, până la suma totală de 2 miliarde de lei, respectiva sumă urmând a fi acordată populaţiei Basarabiei pentru pagubele de orice fel cauzate de război, precum şi pentru orice alte cheltuieli provocate de război[55]. Printr-un alt decret regal, din 1 noiembrie 1918, s-a permis municipiului Chişinău „să contracteze un împrumut până la concurenţa sumei de 10 mln. lei de la orice bancă din ţară şi în cont curent, cu care să se aprovizioneze cu alimente de primă necesitate şi obiecte de îmbrăcăminte şi încălţăminte"[56].

În aceeaşi ordine de idei, prin contribuţia personală a reginei Maria a României, în perioada imediat următoare unirii Basarabiei cu România, având în vedere consecinţele sociale extrem de grave cauzate de anii războiului mondial, a fost înfiinţată „Societatea pentru ocrotirea orfanilor de război", având ca

---

[52] *Ibidem*, p. 2.390.

[53] Vezi Alberto Basciani, *Dificila unire: Basarabia şi România Mare (1918–1940)*, Chişinău, Editura Cartier, 2018, pp. 113–115.

[54] „Monitorul Oficial", nr. 252 / 8 (21) februarie 1919, pp. 5.173–5.184.

[55] „Monitorul Oficial", nr. 167 / 17 (30) octombrie 1918, p. 2.002.

[56] „Monitorul Oficial", nr. 181, 3 (16) noiembrie 1918, p. 3.165.

scop „adăpostirea, întreţinerea şi educaţia fizică şi morală a orfanilor de război", cu secţii regionale la Iaşi, Bucureşti, Craiova şi Chişinău, cuprinzând judeţele din întreaga Basarabie[57]. La scurt timp de la înfiinţare, printr-un decret semnat de regele Ferdinand I, s-a decis acordarea unei subvenţii iniţiale de 10 mln. lei Societăţii „Ocrotirea orfanilor din război", prin comitetele din Bucureşti, Iaşi, Craiova şi Chişinău[58]. Concomitent cu respectiva iniţiativă, printr-un alt decret regal, a fost deschis pe seama Ministerului Agriculturii şi Domeniilor un credit extraordinar de 1 mln. lei, „spre a se veni în ajutorul centralei cooperativelor basarabene, însărcinată cu aprovizionarea populaţiei din Basarabia"[59]. În fine, prin adoptarea statutului Societăţii pe acţiuni „Steaua Basarabiei", cu sediul la Iaşi, s-a urmărit scopul „desfacerii în Basarabia, în condiţiile cele mai avantajoase pentru populaţie, a produselor ce lipsesc acolo, precum petrolul şi derivatele sale, sarea, chibriturile, tutun, scânduri, şindrilă ş.a., precum şi de a aduce din Basarabia diferite produse în Moldova"[60].

La 28 februarie 1919 a fost adoptată Decizia ministerială nr. 75/1919, conţinând măsuri concrete de ajutorare a invalizilor şi orfanilor din război, precum şi a urmaşilor celor căzuţi pe câmpul de luptă sau din cauza evenimentelor campaniei din 1916–1918[61]. Astfel, pentru un invalid celibatar erau alocaţi 20 lei/lunar, pentru un invalid căsătorit fără copii – 25 lei, pentru un invalid căsătorit cu 1 copil – 30 lei, cu 2 copii – 35 lei, cu 3 şi cu mai mulţi copii – 40 lei/lunar. Pentru 1 orfan de război alocaţia lunară era de 30 lei, pentru 2 orfani – 35 lei, pentru 3 şi mai mulţi orfani – 40 lei/lunar alocaţi pe numele tutorelui (de la cercurile de recrutare). Pentru 1 văduvă fără copii alocaţia lunară era de 18 lei, cu 1 copil – 30 lei, cu 2 copii – 35 lei, cu 3 şi mai mulţi copii – 40 lei/lunar[62].

O atenţie specială a fost acordată ameliorării stării epidemiologice din Basarabia, care se agravase considerabil în anii războiului mondial. Aşa cum se menţiona în referatul ministrului de Interne, G.G. Mârzescu, din 31 ianuarie 1919, către Consiliul de Miniştri: „Starea epidemiologică din Basarabia este cât se poate de îngrijorătoare, iar pe de altă parte, organizarea a ceea ce se numeşte acolo serviciu sanitar face imposibilă orice acţiune. Cu un buget total de 30 mln. ruble, este întreţinut un număr enorm de personal sanitar". Drept exemplu era invocat Azilul de alienaţi Costiujeni, în care erau internate 500 persoane bolnave şi avea un personal de peste 450 de persoane – „toţi plătiţi, adăpostiţi şi

[57] „Monitorul Oficial", nr. 19 / 22 aprilie (5 mai) 1918, pp. 239–243.
[58] „Monitorul Oficial", nr. 239 / 20 ianuarie (2 februarie) 1919, p. 4.684.
[59] „Monitorul Oficial", nr. 226 / 4 (17) ianuarie 1919, p. 4.230.
[60] „Monitorul Oficial", nr. 172 / 23 octombrie (5 noiembrie) 1918, pp. 3.010–3.012.
[61] „Monitorul Oficial", nr. 260 / 17 februarie (2 martie) 1919, pp. 5.460–5.463.
[62] „Monitorul Oficial", nr. 260 / 17 februarie (2 martie) 1919, p. 5.461.

hrăniţi pe socoteala instituţiei (norma europeană era de 10% personal îngrijitor – superior şi inferior)". Aceeaşi situaţie era atestată şi în spitalele de boli generale: în numeroase localităţi rurale, paturile destinate bolnavilor erau goale, în timp ce erau întreţinute 15–20 persoane de serviciu, superior şi inferior"[63].

În consecinţa măsurilor adoptate de administraţia românească, în anii 1918–1920 s-au făcut primii paşi de reorganizare sanitară a Basarabiei, după normele şi directivele Direcţiei Generale a serviciului sanitar din România[64].

Din punct de vedere financiar, în anul unirii Basarabiei cu România, pe piaţa basarabeană circulau concomitent mai multe feluri de valută, având valoare diferită, printre care cele mai răspândite erau rublele Romanov, Lvov, Kerensky, rubla Odesa, care circula în special în judeţele Akkerman şi Tighina, leul românesc şi rubla Ucraina, cu circulaţie ce se limita la satele de pe malul Nistrului[65]. Aşa cum menţiona Dr. P. Cazacu, „moneda care circula aici, rubla hârtie, depreciată în timpul războiului, după revoluţia din 1917 scădea vertiginos, iar după declanşarea războiului civil din Rusia, cu emisii formidabile şi variate (ruble Kerensky, Odesa, Ucraina, Vranghel, Denikin etc.), scăderea aceasta a devenit catastrofală şi se răsfrângea asupra detentorilor (deţinătorilor. – n.n.) de ruble din Basarabia, care nu puteau reacţiona nici într-un fel contra ruinării lor de către fabricanţii de hârtie monedă de peste Nistru"[66].

Anume această situaţie catastrofală o avea în vedere prof. Gh. Murgoci, menţionând că, în preajma introducerii leului românesc în calitate de valută oficială pe piaţa Basarabiei, „ţăranii basarabeni erau, în genere, plini de bani"[67], iar E.N. Giurgea, exprimând aceeaşi opinie, confirma că „cei mai mulţi muncitori dispun astăzi de capitaluri monetare destul de mari"[68].

Potrivit unor estimări ale Directoratului de Statistică din Basarabia, stocul total de ruble în hârtie monedă ce circula pe piaţa rusească la finele anului 1919 se ridica la circa 180–200 de miliarde. Dintre acestea, în Basarabia circulau 1,3 miliarde de ruble[69], făcând necesară intervenţia instituţiilor statului.

Astfel, din chiar primele luni după Unire, Consiliul Directorilor a introdus leul ca monedă oficială în Basarabia[70]. Cu toate acestea, dat fiind statutul

---

[63] „Monitorul Oficial", nr. 260 / 17 februarie (2 martie) 1919, p. 5.458.

[64] *Ibidem*, p. 5.459.

[65] „Dezbaterile Adunării Deputaţilor", nr. 38 / 16 februarie 1920, pp. 577–578.

[66] Petre Cazacu, *op. cit.*, p. 155.

[67] „Analele statistice şi economice", an I, nr. 7–8, 1918, p. 9.

[68] Agenţia Naţională a Arhivelor, Direcţia Generală Arhiva Naţională a Republicii Moldova, Fond 1416, Dosar nr. 2, fila 18.

[69] Agenţia Naţională a Arhivelor, Direcţia Generală Arhiva Naţională a Republicii Moldova, Fond 723, Dosar nr. 11, partea I, fila 249 verso.

[70] Petre Cazacu, *op. cit.*, p. 155.

incert al Basarabiei, populaţia a ezitat să preschimbe rublele ruseşti în lei românești. În consecinţă, „acei care au avut încredere în moneda naţională, au suferit mai puţin. Pentru a feri populaţia de completă ruină, guvernul român a răscumpărat rublele, aflate în mâna populaţiei, pe un preţ destul de mare, circa 1 miliard 200 milioane ruble, salvându-se detentorii de ruble de ruina totală”[71].

Considerată la modul general, adoptarea Legii pentru retragerea din circulaţie a rublelor ruseşti şi a coroanelor austriece (13 august 1920)[72] şi înfăptuirea unificării monetare a extins aria de aplicare a sistemului bănesc al leului românesc la graniţele statului naţional unitar, fiind una dintre premisele necesare făuririi unei economii unitare pe întregul cuprins al României Întregite[73].

Adaptându-şi doctrina, inclusiv cea economică, la noile realităţi postbelice, Partidul Naţional-Liberal a acceptat nu numai principiul exproprierii marilor domenii funciare în folosul împroprietăririi gospodăriilor ţărăneşti fără ori cu puţin pământ, ci şi concepţia şi politica neoliberală a muncii. Cel puţin în primii ani postbelici, în perioada refacerii economice, cu guverne liberale la conducere, România Întregită a urmat anume concepţia şi politica neoliberală a muncii, în pofida provocărilor de stânga şi de dreapta, obţinând inclusiv ajutor extern ca rezultat al aderării la Organizaţia Internaţională a Muncii (în 1919), ca membru fondator. În susţinerea acestei teze vorbeşte şi crearea, la 30 martie 1920, a Ministerului Muncii şi al Ocrotirilor Sociale (cu modificările din 12 iunie 1920)[74], iar, după ce aşezămintele libertăţii sindicale au fost şi ele instituite printr-o lege a asociaţiilor profesionale din 1921 (împreună cu o alta, din 1924, privind statutul persoanelor juridice), culminând cu includerea noţiunii intervenţiei mediatoare a statului în Constituţia din 1923, concepţia liberală a muncii a câştigat o poziţie de întâietate[75].

Sub aspectul modernizării economice, reforma agrară din 1918–1924 a fost, indiscutabil, cea mai importantă şi apreciată. Indiferent de ideologia de partid îmbrăţişată sau de gradul de influenţă al partidului pe care-l reprezentau în forul legislativ, deputaţii şi senatorii din toate colţurile României au considerat legiferarea reformei agrare drept o îndatorire faţă de ţărănimea care se jertfise în război, iar votul universal şi împroprietărirea au fost înţelese drept două obiective esenţiale, dar ca părţi componente ale unui întreg – democratizarea

[71] *Ibidem*, pp. 155–156.
[72] Ioan Scurtu, C. Mocanu, Doina Smârcea, *op. cit.*, pp. 39–40.
[73] Traian Lazăr, *Unificarea României după 1918*, Iaşi, Editura Junimea, 2023, p. 34.
[74] Ioan Scurtu, C. Mocanu, Doina Smârcea, *op. cit.*, pp. 101–104.
[75] Victor Rizescu, *Doctrinele muncii şi politica profesiunilor: sindicalism, corporatism şi cooperaţie în România interbelică*, Chişinău, Editura Cartier, 2025, pp. 12–13.

și modernizarea societății[76]. Așa cum afirma în acea perioadă președintele Consiliului de Miniștri, Ion I.C. Brătianu și ministrul Agriculturii și Domeniilor, Ion Duca, „numai prin împroprietărire se va face țărănimei dreptatea ce i s-a făgăduit" și „numai astfel, rezemată pe un popor înstărit și mulțumit de soarta lui, unitatea națională va putea să dea roadele ei binefăcătoare"[77]. Mai mult, aceiași oameni politici și de stat au insistat în mod hotărât „să se țină seamă de condițiile speciale ale Basarabiei", deoarece „datoria noastră este să nu nesocotim aceste deosebiri, spre a putea asigura pe viitor ținutului de peste Prut un așezământ agrar temeinic și o dezvoltare istorică liniștită"[78].

În susținerea și promovarea intereselor economice ale noilor gospodării țărănești împroprietărite prin reforma agrară din primii ani postbelici, Parlamentul României a pus în discuție, la 23 aprilie 1925, proiectul de Lege pentru înființarea Camerelor de agricultură[79], intrat în vigoare la 15 iunie 1925 prin înalt decret regal, fiind, astfel, înființate Camere de agricultură în toate județele din Basarabia[80]. Concomitent cu acea măsură legislativă, a fost votat și Regulamentul de aplicare a Legii pentru reorganizarea Camerelor de comerț și de industrie (2 iunie 1925)[81]. Conform art. 1 din regulamentul respectiv, Camerele de comerț și de industrie erau instituții publice create în vederea apărării și susținerii intereselor comerțului și industriei, precum și a reprezentării lor în stat. Ele erau în același timp organe consultative și administrative, chemate a contribui la progresul economic, în armonie cu interesele generale ale țării[82].

4. Constituția României Întregite – o consacrare a idealului unității naționale și o împlinire a unui deziderat popular

La baza organizării social-politice, administrative, economice și culturale a României moderne s-a aflat Constituția din 1866, sancționată de regele Carol I la 30 iunie 1866 și contrasemnată de Președintele Consiliului de Miniștri, Lascăr Catargiu, și de 6 miniștri. Constituția României a intrat în vigoare la

[76] Svetlana Suveică, *Basarabia în primul deceniu interbelic (1918–1928): modernizare prin reforme*, Chișinău, Editura Pontos, 2010, p. 130.

[77] „Monitorul Oficial", nr. 214 / 15 (28) decembrie 1918, p. 3.814.

[78] „Monitorul Oficial", nr. 220 / 22 decembrie 1918 (4 ianuarie 1919), p. 4.016.

[79] *Proiect de Lege pentru înființarea Camerelor de agricultură*, în „Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Deputaților", nr. 79 / 23 aprilie 1925, pp. 1.952–1.966.

[80] „Monitorul Oficial", nr. 129 / 16 iunie 1925.

[81] *Regulament de aplicare a Legii pentru reorganizarea Camerelor de comerț și de industrie*, în „Monitorul Oficial", Nr. 118 / 2 iunie 1925, p. 6.178–6.188.

[82] *Ibidem*, p. 6.178.

data sancţionării, cuprinzând 133 de articole, grupate în 8 titluri[83]. Constituţia din 1866 confirma crearea statului naţional român modern, cu monarhie constituţională ca formă de guvernământ și separaţia *de jure* a puterilor în stat, fiind apreciată, la timpul respectiv, drept una dintre cele mai democratice în epocă, fiind inspirată din constituţia belgiană din 7 februarie 1831, una dintre cele mai vechi constituţii[84].

Pe parcursul anilor, până la Primul Război Mondial, Constituţia României a cunoscut câteva modificări semnificative: în 1881 – când România a devenit Regat, în 1884 – când numărul colegiilor electorale s-a redus de la patru la trei, și în 1917 – când s-a adoptat principiul votului universal și cel al reformei agrare[85].

Sfârșitul Primului Război Mondial a adus modificări importante atât în privinţa teritoriului, cât și a populaţiei României, plasând-o într-un nou context regional și european. Ca urmare a unirii Basarabiei, Bucovinei, Transilvaniei și Banatului, în 1918, România și-a modificat statutul geopolitic în Europa, transformându-se dintr-o ţară mică în una de mărime medie[86]. Suprafaţa sa a crescut de la 138.000 km2 în 1915 la 295.049 km2 în 1918, ocupând locul 10 în Europa. Graniţele României însumau 3.400,3 km, dintre care 601,4 km cu Bulgaria, 557,3 km cu Iugoslavia, 428 km cu Ungaria, 201 km cu Cehoslovacia, 346,6 km cu Polonia, 812 km cu Uniunea Sovietică, iar 454 km litoralul Mării Negre. Așa cum pe bună dreptate sublinia geograful Vintilă Mihăilescu, după 1918, pământul statului românesc constituia „o unitate armonică”[87]. În sfârșit, populaţia României a crescut de la 7,9 milioane locuitori în 1915 la 14,7 milioane în 1919, ajungând la 18 milioane în 1930 și 20 milioane în 1939, respectiv, pe locul 8 din Europa, după URSS, Germania, Marea Britanie, Franţa, Italia, Polonia și Spania[88].

Desăvârșirea statului naţional unitar român cerea în mod necesar adoptarea unei noi Constituţii, având în vedere și faptul că Sfatul Ţării de la Chișinău și Marea Adunare Naţională de la Alba Iulia ceruseră, în Declaraţia, respectiv, în Rezoluţia de unire, convocarea unei Adunări Constituante alese prin vot universal[89].

---

[83] *Constituţiile României*. Texte, note, prezentare comparată / Ioan Muraru, Gheorghe Iancu, Mona-Lisa Pucheanu, Corneliu-Liviu Popescu, București, R.A. „Monitorul Oficial”, 1993, p. 67.
[84] *Ibidem*.
[85] *Istoria Românilor*. vol. VIII: *România Întregită (1918–1940)*. Coord.: prof.univ.dr. Ioan Scurtu, București, Editura Enciclopedică, 2003, p. 183.
[86] *Enciclopedia României*. vol. I: *Statul*, București, Imprimeria Naţională, 1938, pp. 133–160.
[87] Vintilă Mihăilescu, „Geografia României”, în *Enciclopedia României*. vol. I: *Statul*, București, Imprimeria Naţională, 1938, p. 45.
[88] *Istoria Românilor*. vol. VIII: *România Întregită (1918–1940)*. Coord.: prof.univ.dr. Ioan Scurtu, București, Editura Enciclopedică, 2003, p. 31.
[89] *Constituţiile României*. Texte, note, prezentare comparată / Ioan Muraru, Gheorghe Iancu, Mona-Lisa Pucheanu, Corneliu-Liviu Popescu, București, R.A. „Monitorul Oficial”, 1993, p. 93.

În general, necesitatea adoptării noii Constituţii a fost înscrisă ca o principală problemă în programele principalelor partide politice din epocă, fiind pregătite mai multe proiecte de Constituţie[90]. Sunt cunoscute patru anteproiecte de lege fundamentală, elaborate în primii ani de după Unire: Anteproiectul Partidului Naţional-Liberal din 1921; Anteproiectul Partidului Naţional Român din Transilvania, elaborat de universitarul clujean Romul Boilă; Anteproiectul profesorului cernăuţean Constantin Berariu și, în fine, Anteproiectul Partidului Ţărănesc, elaborat de Constantin Stere[91].

Aşadar, nimeni nu nega oportunitatea adoptării unei noi Constituţii pentru România Întregită, în discuţie aflându-se doar întrebarea cine era mai în drept să facă acest lucru[92]. Astfel, cu respectarea sau fără a se ţine seama de prevederile amintite, cele două guverne, Vaida (1919–1920) și Averescu (1920–1921) s-au crezut fiecare în parte îndreptăţite să procedeze la modificarea Constituţiei, fără să fi reușit să facă acest lucru.

În consecinţă, noua Constituţie a României va fi pusă în discuţie în primăvara anului 1923, când la guvernare se afla Partidul Naţional-Liberal prezidat de Ion I.C. Brătianu (19 ianuarie 1922 – 27 martie 1926). Astfel, după o campanie electorală desfășurată într-o atmosferă de tensiune și violenţă, Partidul Naţional-Liberal și-a asigurat o confortabilă majoritate parlamentară – 222 din cele 369 de mandate în Adunarea Deputaţilor. Pe locurile următoare s-au plasat Partidul Ţărănesc (40 de mandate) și Partidul Naţional (26 de mandate)[93]. Partidele din opoziţie au contestat cu vehemenţă rezultatul alegerilor, apreciind că liberalii au obţinut victoria prin „teroare și furt de urne". Au declarat, în unanimitate, că instalarea lui Ion I.C. Brătianu la guvern se făcuse prin uneltiri de culise, împotriva tuturor normelor democratice. În mod ostentativ, liderii acestor partide au refuzat să participe la botezul principelui Mihai, deoarece Coroana ajunsese „vasală Brătienilor"[94].

Cu referire la poziţia fruntașilor politici basarabeni, poziţia acestora faţă de adoptarea Constituţiei a fost diferită. Gruparea lui Ion Inculeţ, bunăoară,

---

[90] Gheorghe Sbârnă, *Partidele politice din România 1918–1940. Programe și orientări doctrinare,* București Editura Sylvi, 2001, pp. 11–48.

[91] Cătălin Turliuc, Marius Balan, „Constantin Stere și Constituţia României din 1923", în *Constantin Stere – prozator, publicist, jurist și om politic. 150 de ani de la naștere*. Conferinţă ştiinţifică internaţională (Chișinău, 1 iunie 2015), Iași, Editura Vasiliana '98, 2016, p. 313.

[92] M. Rusenescu, *Problema constituţională și monarhia (1922–1927)*, în „Revista de Istorie" (București), Tomul 30, nr. 11, 1977, pp. 2.025–2.042.

[93] Marcel Ivan, *Evoluţia partidelor noastre politice în cifre și grafice 1919–1932*, Sibiu, Editura și tiparul Krafft & Drotleff S.A., 1933, tab. II.

[94] Ion Mamina, Ioan Scurtu, *Guverne și guvernanţi (1916–1938)*, București, Silex, Casă de Editură, Presă și Impresariat, 1996, pp. 43–44.

care la 20 ianuarie 1923 fuzionase cu Partidul Naţional-Liberal, a susţinut şi votat noua lege fundamentală, în timp ce gruparea lui Pan Halippa, care se contopise cu Partidul Ţărănesc, aflat în opoziţie, a adoptat o atitudine negativă. În numele unui grup de deputaţi basarabeni, Pan Halippa va supune, în şedinţa Adunării Deputaţilor din 9 martie 1923, unei aspre critici proiectul de Constituţie prezentat de guvernul liberal. Va afirma că proiectul de Constituţie nu asigura cetăţenilor mijloacele legale de apărare împotriva abuzurilor administrative şi guvernamentale, dădea posibilitatea transformării instituţiei judecătoreşti într-un instrument docil de partid, prevedea desfiinţarea autonomiei provinciale şi nu garanta autonomia administrativă comunală şi judeţeană, nu stabilea periodicitatea alegerilor pentru Corpurile legiuitoare. Pan Halippa a exprimat şi temerea că „întreg regimul constituţional şi parlamentar poate fi oricând înlăturat sub pretextul vag de pericol de stat printr-o simplă declaraţie a stării de asediu”[95].

Dimpotrivă, liberalii susţineau că venirea lor la putere era un act absolut justificat, deoarece partidul lor era „singurul organism politic destoinic de a asigura conducerea statului şi rezolvarea marilor probleme aflate la ordinea zilei”. Prin decretul regal din 23 ianuarie 1922, Parlamentul a fost dizolvat, anunţându-se organizarea de alegeri pentru Adunarea Naţională Constituantă la începutul lunii martie. Formula adoptată era nelegală, deoarece, pentru modificarea sau adoptarea unei noi Constituţii, trebuiau organizate alegeri obişnuite, urmând ca parlamentul rezultat să se pronunţe asupra acestei propuneri, şi numai după exprimarea acordului să se organizeze noi alegeri, pentru Constituantă. Dar, în ianuarie 1922, nici regele şi nici Ion I.C. Brătianu nu au considerat util să respecte aceste prevederi constituţionale.

În declaraţia guvernului se arăta: „Vom închina toate puterile noastre consolidării unităţii naţionale. Vom da României întregite Constituţia aşteptată. Vom face o politică de dreptate socială, asigurând astfel democraţiei liniştea necesară pentru a dezvolta roadele dobândite prin sufragiul universal. Vom desăvârşi pentru ţărani aplicarea reformei agrare şi vom veghea la îmbunătăţirea stării lor materiale, culturale şi morale. Ne vom strădui să îmbunătăţim soarta muncitorimii de la oraşe şi să o înzestrăm cu legiuirile cerute de netăgăduitele ei nevoi. Nu vom cruţa nimic pentru a reda ţării situaţia financiară la care are dreptul potrivit bogăţiilor şi tradiţiilor ei”[96].

Liberalii ţineau ca adoptarea noii Constituţii să se facă sub guvernarea lor şi dintr-un motiv pur subiectiv, izvorât din pretenţia de a fi singurii realizatori ai

[95] „Dezbaterile Adunării Deputaţilor”, nr. 44, şedinţa din 9 martie 1923, p. 1.044.
[96] Ion Mamina, Ioan Scurtu, *op. cit.*, p. 44.

marilor acte istorice, printre care și adoptarea Constituției. În ultimă instanță urgentarea convocării Parlamentului Constituant a fost argumentată de guvern prin aceea că România întârziase după unire prea mult cu adoptarea noii Constituții, fiind ultimul dintre statele naționale constituite după război, care nu-și rezolvase această problemă, din care cauză se agravase și situația politică internă[97].

Un prim act pe această linie a fost organizarea festivităților de încoronare a regelui Ferdinand I la Alba Iulia, ca rege al tuturor românilor, în ziua de 15 octombrie 1922. Principalele partide din opoziție – Partidul Național și Partidul Țărănesc – nu au participat la acele festivități, declarând că ele fuseseră coborâte la o simplă „manifestare de partid"[98]. Nicolae Iorga, liderul Partidului Naționalist Democrat, a fost prezent la Alba Iulia „din devotament față de Coroană, din iubire față de buna rânduială", dar adăuga ironic: „Bineînțeles însă, când se va încorona dl. Ion Brătianu nu voi avea aceeași atitudine"[99].

Conform programului stabilit, serbările încoronării au început în ziua de 15 octombrie 1922, la ora 10, când președintele Consiliului de Miniștri și alte oficialități au întâmpinat pe rege și pe regină la Biserica Încoronării. Încoronarea a semnificat momentul în care Ferdinand I devenea regele tuturor românilor, „de la Nistru pân'la Tisa". Dincolo de criticile opoziției, evenimentul a avut și o semnificație internațională, marcată de participarea reprezentanților Franței, Marii Britanii, Italiei, Spaniei, Iugoslaviei, Cehoslovaciei, Greciei, Belgiei, Olandei, Norvegiei, Danemarcei, Japoniei și Portugaliei.

După prezidarea actului încoronării, demonstrând astfel încrederea regelui în guvern, liberalii au decis să aducă în dezbaterea Parlamentului proiectul noii Constituții a României.

La 26 martie 1923, Adunarea Deputaților a adoptat cu 247 de voturi pentru, 8 împotrivă și 2 abțineri proiectul noii Constituții[100]. În ziua următoare, Senatul a adoptat și el proiectul cu 137 de voturi pentru, 2 contra și 2 abțineri[101]. Sancționată de regele Ferdinand I, noua Constituție a fost publicată în „Monitorul Oficial" la 29 martie 1923[102].

---

[97] Eufrosinia Popescu, *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*, București, Editura Politică, 1983, p. 97.

[98] Ioan Scurtu, *Istoria României în anii 1918–1940. Evoluția regimului politic de la democrație la dictatură*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1996, p. 77.

[99] Nicolae Iorga, *Supt trei regi. România contemporană de la 1904 la 1930*. Ed. a II-a, București, 1932, pp. 376–378.

[100] „Dezbaterile Adunării Deputaților", nr. 56, ședința din 26 martie 1923, p. 1.604.

[101] „Dezbaterile Senatului", nr. 52, ședința din 27 martie 1923, p. 828.

[102] *Constituțiunea*. Promulgată cu decretul Regal nr. 1.360 din 28 Martie 1923 și publicată în „Monitorul Oficial" nr. 282 din 29 Martie 1923, București, Imprimeria Statului, 1923, 24p.

Noua Constituţie din 1923 a cuprins 138 de articole, cu 6 mai multe decât Constituţia modificată din 1917 şi cu 5 faţă de cea din 1866. Din totalul amintit, 20 de articole au suferit modificări radicale sau au fost înlocuite, s-au adăugat 7 articole noi, alte 25 de articole au suferit modificări de redactare sau au primit adăugiri, şi 76 de articole au fost menţinute în forma iniţială din 1866. Au fost stabilite principiile orânduirii sociale şi ale organizării statului român după ce era definit, prin articolul I, caracterul de stat naţional unitar şi indivizibil al României.

Publicată în „Monitorul Oficial" nr. 282 din 29 martie 1923, Noua Constituţie a României Întregite a consacrat existenţa statului naţional unitar român şi caracterul său indivizibil. Articolul 1 prevedea: „Regatul României este un Stat naţional unitar şi indivizibil", iar articolul 2 stipula că „Teritoriul României este nealienabil. Hotarele Statului nu pot fi schimbate sau rectificate decât în virtutea unei legi"[103].

Din punctul de vedere al organizării administrativ-teritoriale a României, Constituţia din martie 1923, prin art. 4, a stabilit ca unităţi administrative judeţul şi comuna, investindu-le cu personalitate juridică.

Judeţul dobândise personalitate juridică prin legea din 2 aprilie 1864, fiind organizat după modelul departamentelor franceze, şi prin cea din 1892[104]. În perioada interbelică, judeţul devine un organism politico-teritorial înzestrat cu atribuţiuni de putere publică şi organ de administraţie în gestiune patrimonială, înzestrat cu organe reprezentative[105]. Concretizând prevederile Constituţiei din 1923, Legea din 1925 va defini judeţul, pe de o parte, ca unitate administrativă descentralizată, calitate în care avea puterea de a gira servicii publice cu caracter local, având organe proprii, un patrimoniu propriu şi se bucura de oarecare autonomie administrativă. În acelaşi timp, judeţul era şi o circumscripţie administrativă, în care funcţionau serviciile exterioare ale unor ministere[106].

După apariţia Legii de unificare administrativă din 1925, în baza art. 480, se va realiza o nouă împărţire a României Întregite în judeţe, prin mai multe decrete-legi şi decizii ministeriale ale Ministerului de Interne, publicate în „Monitorul Oficial" în intervalul 7 octombrie 1925 – 5 februarie 1926[107]. Noile reglementări vor

---

[103] *Ibidem*.

[104] Paul Negulescu, *Istoricul judeţelor în România*, în „Revista de drept public", Bucureşti, Tomul 17, nr. 1–2, 1942, p. 82.

[105] Gavril Ursu, *Dicţionar enciclopedic administrativ*, Cluj, Tipografia „Cartea Românească", 1935, p. 156.

[106] *Ibidem*.

[107] *Dezvoltare şi modernizare în România interbelică, 1919–1939*. Culegere de studii. Coord. Vasile Puşcaş, Vasile Vesa, Bucureşti, Editura Politică, 1988, p. 53.

determina și schimbarea denumirii unor județe sau reședințe, cum ar fi, bunăoară, schimbarea denumirii județului Chișinău în județul Lăpușna[108].

Constituția din 1923 a consacrat, prin mai multe articole, o serie de drepturi și libertăți cetățenești specifice unui stat democratic: „Românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, se bucură de libertatea conștiinței, de libertatea învățământului, de libertatea presei, de libertatea întrunirilor, de libertatea de asociație și de toate drepturile și libertățile stabilite prin legi" (art. 5). În același spirit se preciza că „deosebirile de credințe religioase, de origine etnică și de limbă nu constituie în România o piedică spre a dobândi drepturile civile și politice și a le exercita" (art. 7).

Constituția garanta, așadar, egalitatea în societate și în fața legilor fără deosebire de clasă socială, origine etnică, limbă, credințe religioase și confesiuni – toate aceste prevederi având o semnificație deosebită, reflectând cuceririle democratice ale societății românești și cerințele ei de viață din perioada istorică ce a urmat. Pe lângă cele menționate, Constituția prevedea și astfel de principii ca votul universal, libertatea organizării și a întrunirilor, a presei. Nici o persoană nu putea fi urmărită sau percheziționată decât în cazurile și în condițiile prevăzute de lege. Nimeni nu putea fi deținut sau arestat numai în baza unui mandat judecătoresc motivat, care trebuia să fie comunicat în momentul arestării sau cel mai târziu în 24 de ore după detenție.

O bună parte din prevederile amintite se conțineau și în Actele Unirii. Libertatea muncii, înscrisă în Constituție ca problemă nouă, avea o mare importanță. „Toți factorii producției – se spunea în Constituție – se bucură de o egală ocrotire. Statul poate interveni prin legi în raporturile dintre acești factori pentru a preveni conflictele economice sau sociale. Libertatea muncii va fi apărată"[109]. Nu însă și garantată, fapt menționat de raportorul proiectului de Constituție în Senat, Dissescu: „Dacă munca trebuie să fie obligatorie – spunea el – atunci trebuie să punem și statului obligațiunea de a da de lucru, adică să înscriem dreptul la muncă. Cred însă că și unul și altul este pericol și nu intră în principiile partidului liberal, pe bazele dogmatice pe care le avem, nici să facem muncă obligatorie, nici să proclamăm dreptul la muncă"[110].

Constituția din 1923 a consacrat suveranitatea națională, principiu întemeiat pe ideea potrivit căreia națiunea, în totalitatea ei, deține puterea politică, având drept de control asupra activității tuturor organelor de stat, națiunea fiind reprezentată prin membrii aleși de ea (art. 42). „Toate puterile statului

---

[108] *Ibidem*, p. 54.

[109] C. Hamangiu, *Codul general al României. Legi noi de unificare, legi uzuale*. vol. XI–XII (1922–1926), București, Editura Librăriei „Universala", Alcalay & Co., F.a., p. 6.

[110] „Dezbaterile Adunării Naționale Constituante", 1923, p. 1.051.

emană prin delegaţiune şi după principiile şi regulile aşezate în Constituţie". Nu era un articol nou şi nici modificat, aceleaşi prevederi regăsindu-se şi în vechea constituţie la art. 33. Înfăptuirea practică a principiului suveranităţii naţionale impunea însă o largă participare a tuturor cetăţenilor la exercitarea drepturilor politice pe baze noi, alegerea organelor reprezentative, dreptul naţiunii de a controla activitatea organelor de stat. Aceasta deoarece sistemul electoral se schimbase, se modernizase după război, asigurând alegerea unor organe de stat care să reprezinte întreaga naţiune. Sistemul de vot cenzitar se desfiinţase şi în locul său s-a legiferat dreptul de vot universal, egal, direct şi obligatoriu. Este adevărat că din populaţia totală a României Întregite, de circa 17 milioane de locuitori, în listele electorale erau înscrişi doar circa 3 milioane de alegători[111].

Este de notat că noua Constituţie din 1923, prin art. 6, continua să excludă de la vot totalitatea femeilor, care reprezentau jumătate din populaţia României Întregite, precum şi unele categorii socio-profesionale. În Vechiul Regat, femeile, conform Constituţiei din 1866, nu erau considerate egale în drepturi cu bărbaţii. În Transilvania şi Basarabia, în temeiul vechilor coduri de legi, femeile aveau unele drepturi civile[112]. În afară de aceasta, Declaraţia de la Alba Iulia înscrisese principiul acordării de drepturi civile şi politice femeilor. De asemenea, partidele nou înfiinţate prevăzuseră, în general, în programele lor, acordarea dreptului de vot pentru femei.

În societatea românească, după Unire, îşi făcuse loc un curent tot mai puternic care evidenţia necesitatea participării femeilor la treburile politice şi sociale, ceea ce însemna un real progres. Practic, nimeni nu se mai îndoia că femeia putea şi trebuia să joace un rol important în viaţa publică. Calităţile ei intelectuale, capacitatea de muncă, rolul ei în familie erau factori care impuneau examinarea tot mai atentă a situaţiei femeii în societate sub toate aspectele, deci şi din punct de vedere juridic şi politic[113]. M. Djuvara arăta că în materie politică nu trebuie „să aşteptăm maturitatea cetăţenilor cu braţele încrucişate", ci trebuie s-o provocăm şi, desigur, unul din mijloacele cele mai active cu care se provoacă maturitatea era însăşi „crearea ocaziunilor cât mai numeroase de practică, este, cu alte cuvinte, acordarea drepturilor de vot femeilor"[114].

---

[111] Spre exemplu, în alegerile din 1922 au fost înscrişi în liste 2.908.015 alegători (Marcel Ivan, *Evoluţia partidelor noastre politice în cifre şi grafice (1919–1932)*, Sibiu, Editura şi tiparul Krafft & Drotleff, S.A., F.a., Tabel I, p. 2).

[112] Calypso Botez, „Drepturile femeii în Constituţia viitoare. Conferinţă ţinută la 22 ianuarie 1022", în *Noua Constituţie a României şi noile constituţii europene. 23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român*, Bucureşti, Tiparul „Cultura Naţională", F.a., p. 86.

[113] Eufrosinia Popescu, *op. cit.*, pp. 185–186.

[114] Mircea Djuvara, „Puterea legiuitoare", în *Noua Constituţie a României şi noile constituţii*

În consecinţă, în şedinţa din 20 martie 1923, raportorul C.G. Dissescu, în expunerea de motive, a precizat că articolul 6 fusese discutat de patru ori, că guvernul, în principiu, se pronunţase pentru acordarea de drepturi civile femeilor. Cât privește acordarea de drepturi politice, întrucât lipseau datele necesare privind numărul de femei cărora să li se acorde, s-a considerat că înscrierea acestui principiu era prematură, urmând să se facă ulterior, pe baza unor legi speciale votate cu două treimi. El considera că, spre deosebire de drepturile civile, cele politice depășeau interesele personale, ele privind necesităţile generale ale statului[115].

Constituţia din 1923 a garantat și dreptul la proprietate. În acelaşi timp, Constituţia punea pentru prima dată, într-o asemenea lege, principiul naţionalizării subsolului și a zăcămintelor miniere, a bogăţiilor de orice natură. Acest lucru a stârnit dezbateri aprinse atât în interiorul, cât și în afara României. Deloc întâmplător, legiuitorul a invocat, în această privinţă, măsurile similare luate în Europa Occidentală. În Franţa, bunăoară, încă din secolul al XVIII-lea, de la 1791, minele erau la dispoziţia naţiunii. În Prusia, o lege din 1865 nega dreptul proprietarului suprafeţei de pământ de a stăpâni și mina ce se găsea în adâncurile pământului. În Bavaria, Baden și în alte provincii germane, o seamă de legi stabileau că proprietarul nu avea nici un drept asupra bogăţiilor miniere și nici asupra petrolului. În Austria, potrivit unei legi din 1854, mina nu era a proprietarului, ci a statului care putea s-o concesioneze, proprietarul suprafeţei având doar dreptul de redevenţă. În sfârşit, în Belgia, minele erau ale statului din 1910, la fel stând lucrurile în Spania, Italia, Grecia[116].

În altă ordine de idei, adoptarea și intrarea în vigoare a Noii Constituţii a României din 1923 a reflectat atingerea unui echilibru între tradiţiile constituţionale și administrative din provinciile istorice recent alipite și tendinţele centralizatoare și uniformizante ale Vechiului Regat.

În Basarabia, bunăoară, aşa cum menţiona Iulian Peter în studiul său privind contribuţia provinciilor la formarea dreptului public românesc, ideea de Stat a fost suficient de vagă până în 1917–1918, ea confundându-se cu ideea de dominaţie a veliko-ruşilor și a împăratului Rusiei. Din această cauză, viaţa publică în Basarabia a fost într-o stare embrionară, administraţia având mai mult un caracter economic decât politic. Ideile ultra-democratice, care s-au răspândit în Basarabia anilor 1917–1918, au avut ca primă consecinţă un val de egalitarism și apoi instaurarea unei democraţii rurale socializante. Mișcarea

---

europene. 23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român, București, Tiparul „Cultura Națională", F.a., p. 93.

[115] „Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante. Senat", şedinţa din 19 martie 1923, p. 720.

[116] „Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante", 1923, p. 1.052.

în cauză s-a atenuat abia după ce reprezentanţii populaţiei titulare vor lua efectiv conducerea treburilor publice. În consecinţă, două tendinţe vor rămâne vii, în Basarabia: prima, către prioritatea problemelor economice, a doua, către democratizarea instituţiilor publice[117].

Toate acele moşteniri, conform opiniei lui Iulian Peter, provenite din diverse civilizaţii opuse, s-au ciocnit iniţial în legislaţia de unificare. Pendulul politic oscila dintr-o extremă în alta. Şi după multiple experimentări urmate de necesare ajustări, după o mai profundă fuziune între felurite ideologii prezente în Noua Românie, apele s-au liniştit şi s-au limpezit. A urmat o perioadă de intensă activitate legislativă în domeniul administraţiei. Ca urmare a acelui proces complex, influenţa provinciilor alipite a temperat dogmatismul administrativ al Vechiului Regat, iar Vechiul Regat, la rândul său, a înfrânat particularismul provincial, realizând unitatea juridică indispensabilă consolidării Noii Românii[118].

Din punctul de vedere al perspectivelor dezvoltării unitare a statului român, Constituţia din 1923 a fost o treaptă superioară în calea uniformizării ţării. A fost votată în Camera Deputaţilor la 26 martie, iar în Senat o zi mai târziu, la 27 martie. A primit votul unui parlament cu majoritate liberală, fiind promulgată prin Decretul regal nr. 1.360 din 28 martie şi publicată în Monitorul Oficial nr. 282 din 29 martie 1923.

Adoptarea şi intrarea în vigoare a noii Constituţii a României a însemnat, în primul rând, o consacrare a realizării Marii Uniri din 1918 şi, prin aceasta, o împlinire a unui deziderat popular, ceea ce i-a imprimat o valoare de drept, şi de fapt, deosebită. A însemnat, în acelaşi timp, opţiuni clare şi ferme pentru un drum politic, social-economic şi cultural pregătit de anii de guvernare liberală postbelică de până atunci, dar, în parte, şi de cei ai guvernării averescane, inspirat şi într-un caz, şi în celălalt, de doctrina neoliberală. Era, în sfârşit, o chemare a tuturor forţelor democratice la solidaritate naţională, pentru a se asigura României Întregite modernizarea structurilor politice şi social-economice cerute obiectiv de noul cadru statal deschis de Marea Unire din 1918, potrivit doctrinei dezvoltării „prin noi înşine”[119].

Privită retrospectiv, Constituţia din 1923 a reflectat mutaţiile produse în viaţa economică, în structura socială şi în viaţa politică a României Întregite. Stabilind un cadru unitar de organizare a vieţii de stat, ea răspundea unui

---

[117] Iulian Peter, „Contribuţia provinciilor la formarea dreptului public românesc”, în *Enciclopedia României*. vol. I: *Statul*, Bucureşti, Imprimeria Naţională, 1938, p. 202.

[118] *Ibidem*, pp. 201–202.

[119] Const. Gr. C. Zotta, N. Tulceanu, *Partidele politice din România. Istoricul şi programele lor*, Bucureşti, Tipografia „Revistei geniului”, 1934, pp. 54–62, 86–89.

deziderat național de cea mai mare importanță[120]. Deși partidele din opoziție – mai ales Partidul Național și Partidul Țărănesc – au criticat-o cu vehemență, declarând-o „de drept nulă"[121], ulterior acestea nu numai că au recunoscut-o, dar au și guvernat pe baza ei.

5. Legea pentru unificare administrativă din 14 iunie 1925 și importanța ei istorică

După Marea Unire din anul 1918, Constituția din 1866 nu a fost abrogată, ci a fost extinsă – prin adoptarea decretelor-lege de consfințire a Unirii – asupra noilor provincii. Cu toate acestea, din punct de vedere administrativ și judiciar, teritoriile unite cu Vechiul Regat au beneficiat de un statut de autonomie, formându-se niște organe proprii de conducere, cu un caracter autonom și regional. În Basarabia, organele locale de conducere s-au numit „Directorate", iar provincia avea doi miniștri fără portofoliu în Guvernul de la București. În Bucovina, organele autonome de conducere administrativă erau denumite „Secretariate". În Guvernul Regatului, Bucovina era reprezentată de doi miniștri fără portofoliu. În Transilvania, organul autonom de conducere era un „Consiliu Dirigent", această provincie fiind reprezentată în Guvernul de la București de miniștri fără portofoliu[122].

Pentru realizarea tranziției de la vechile structuri de stat la cele naționale, Consiliul Directorilor, cu sediul la Chișinău, condus de Daniel Ciugureanu, și-a axat activitatea pe realizarea prevederilor Rezoluției Sfatului Țării din 27 martie / 9 aprilie 1918: elaborarea proiectului legii agrare, aprovizionarea populației, asigurarea ordinii și liniștii publice, funcționarea școlilor și a altor instituții publice, aplicarea legislației existente etc.

În același spirit s-a decis unificarea calendarelor, deoarece în Vechiul Regat și în Basarabia funcționa stilul vechi, iar în Transilvania și Bucovina stilul nou. A fost adoptat stilul nou, data de 1 aprilie devenind 14 aprilie 1919. Tot la 1 aprilie 1919 limba română a devenit limbă oficială pe întreg cuprinsul României. În aceeași zi s-a decis înființarea de școli și cursuri de limba română, de care beneficiau gratuit funcționarii publici din rândul minorităților naționale[123].

Așa cum Marea Unire s-a realizat după un îndelungat război, în care România,

---

[120] Vezi Eufrosinia Popescu, *op. cit.*, p. 226.

[121] „Dezbaterile Senatului", nr. 37, ședința din 9 martie 1923, pp. 556–557.

[122] Vasile-Sorin Curpăn, Emilia Mitrofan, Marian Russo, *Tratat de istorie și teorie politico-juridică*, Iași, Editura Sedcom Libris, 2020, pp. 152–153.

[123] Ioan Scurtu, *Învățământul, știința și cultura Basarabiei integrate în statul național unitar român*, în „Limba Română", an XXII, nr. 5–6 (203–204), 2012, p. 98.

dar și noile provincii reunite, s-au confruntat cu numeroase greutăți, au fost adoptate, în mod prioritar, măsuri în vederea depășirii celor mai multe din consecințele războiului, precum și cu criza economică de subproducție ce i-a urmat.

Totodată, noua situație politică, teritorială și demografică a României Întregite dicta cu necesitate obiectivă înlocuirea vechilor sisteme administrative locale cu un sistem unic, adecvat exigențelor unui stat național unitar, precum și adoptarea de măsuri în vederea consolidării noului organism social-economic. Drept urmare, pentru asigurarea unei mai rapide și eficiente integrări a provinciilor unite la 1918 în cadrul statului național unitar român, la 4 aprilie 1920 au fost adoptate decrete-legi prin care au fost dizolvate organele regionale de conducere – Consiliul Dirigent din Transilvania, Secretariatele de Serviciu din Bucovina și Directoratele din Basarabia[124].

În același scop, în toamna anului 1920 a fost realizată unificarea monetară, iar în iulie 1921, la inițiativa lui Nicolae Titulescu, a fost adoptată reforma financiară, care stabilea un sistem de impozite unic pe întreg teritoriul României, având la bază cantitatea și natura veniturilor. Legea adoptată fixa un minim de venit neimpozabil, proteja veniturile obținute prin muncă și lovea în cele dobândite în timpul războiului și prin moștenire (impozitul ajungând până la 70% din venit). Tot prin efortul lui N. Titulescu, în 1921 a fost alcătuit și primul buget al României Întregite, guvernul obținând posibilitatea promovării unei politici coerente privind veniturile și cheltuielile statului[125].

După încoronarea regelui Ferdinand I la Alba Iulia, ca rege al tuturor românilor, și adoptarea noii Constituții, publicată la 29 martie 1923 în „Monitorul Oficial", cel de-al treilea moment în procesul de consolidare a unității teritorial-politice a Noii Românii a fost marcat de Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925[126], înfăptuirea căreia, așa cum menționa prim-ministrul Ion I.C. Brătianu, „era resimțită de mult timp ca o grabnică nevoie"[127].

În cadrul dezbaterilor parlamentare din acel an s-a menționat că, după înfăptuirea Marii Uniri, au fost elaborate mai multe proiecte de reformă administrativă, fără să fi ajuns însă să fie votate de Parlamentul României[128]. Astfel, în 1918, Cercul de studii al PNL a publicat un anteproiect la Iași și un altul la București, în același an. Constantin Argetoianu, la rândul său, a supus Senatului,

---

[124] Ion Mamina, Ioan Scurtu, *op. cit.*, p. 37.

[125] *Ibidem*.

[126] *Lege pentru unificarea administrativă*, în „Monitorul Oficial", nr. 128 / 14 iunie 1925, pp. 6.850–6.893.

[127] „Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Deputaților", nr. 104 / 25 iunie 1925, p. 2.902.

[128] *Ibidem*, p. 2.927.

care l-a și votat, un proiect privitor la administraţiile locale (comună și judeţ) și un proiect pentru administraţia centrală, rămas nedefinitivat. În 1920, în mandatul guvernului Alexandru Vaida-Voievod, dr. N. Lupu, în calitate de ministru de Interne, a instituit o comisie care a examinat problemele reformei administrative. De asemenea, Asociaţia funcţionarilor administrativi din Transilvania, Banat și ţările ungurene au întocmit un studiu și propuneri pentru modificarea proiectului din 1925. Nu în ultimul rând, Zemstvele judeţene din Basarabia au tipărit un proiect de lege asupra instituţiilor de administraţie și gospodărie locală din Basarabia[129].

Cu toate acestea, la fel ca numeroase alte reforme din primii ani postbelici, unificarea administrativă a Noii Românii a fost opera Partidului Naţional-Liberal, care a preluat din ianuarie 1922 puterea formală pentru a soluţiona problemele politice, socio-economice și culturale esenţiale, cărora trebuia să le facă faţă noul organism statal[130].

Apreciată drept cel mai important pas în realizarea integrării administrative a provinciilor istorice unite în anul 1918 cu Vechiul Regat al României[131], Legea pentru unificare administrativă a fost publicată în ziua de 14 iunie 1925, în „Monitorul Oficial" cu nr. 128, punând în aplicare principiile fundamentale ale administraţiei românești stipulate în Constituţia din 29 martie 1923 – unitatea și indivizibilitatea statului și principiul descentralizării administrative[132]. Legea în cauză a fost votată în ședinţa Adunării Deputaţilor din 10 iunie 1925, cu unanimitate de 129 de voturi, în ședinţa Senatului din 11 iunie 1925, cu o majoritate de 86 de voturi „pro" și 2 „împotrivă", a fost promulgată de regele Ferdinand I la 13 iunie și publicată în „Monitorul Oficial" în ziua următoare.

Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925 consta din 6 titluri (I. Împărţirea teritoriului regatului; II. Comuna; III. Judeţul; IV. Dispoziţiuni comune; V. Reprezentanţii autorităţilor centrale, organe de control; VI. Dispoziţii finale și tranzitorii) și 400 de articole.

În dezbaterile din cadrul Senatului, raportorul C.D. Dimitriu a menţionat că reforma administrativă din 1925 trebuia să respecte următoarele principii esenţiale[133]:

---

[129] *Ibidem*.

[130] *O istorie a românilor. Studii critice*. Coord. Stephen Fischer-Galaţi, Dinu C. Giurescu, Ioan-Aurel Pop, Cluj-Napoca, Fundaţia Culturală Română, Centrul de Studii Transilvane, 1998, p. 237.

[131] Gheorghe Calcan, *Unificarea administrativă a României întregite (1918–1925)*, Cluj-Napoca, Editura Mega, 2016, p. 70.

[132] *Lege pentru unificarea administrativă*, în „Monitorul Oficial", nr. 128 / 14 iunie 1925, pp. 6.850–6.893. A intrat în vigoare de la 1 ianuarie 1926.

[133] „Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor", nr. 104 / 25 iunie 1925, pp. 2.912–2.949.

– reforma nu trebuie să primejduiască unitatea naţională şi siguranţa Statului român;

– reforma trebuie să se înfăptuiască pe baza şi cu respectarea dispoziţiilor art. 108 din Constituţia României din 29 martie 1923[134];

– administraţia judeţeană şi comunală trebuiau scoase de sub înrâurirea politică, în special puse la adăpost de fluctuaţiile politice;

– descentralizarea nu trebuia să aibă ca rezultat crearea de corpuri administrative autonome, ca în Evul Mediu, fără legături între ele, ci între aceste corpuri să existe cea mai strânsă şi continuă colaborare;

– între Stat, judeţ şi comună, pe de o parte, şi între fiecare din aceste unităţi administrative, pe de altă parte, trebuia să existe cea mai desăvârşită legătură[135].

Atât în Senat (raportor: C.D. Dimitriu) cât şi în Camera Deputaţilor (raportor: Leonte Moldovan), s-a subliniat necesitatea ca reforma administrativă să respecte neapărat două principii esenţiale: „păstrarea caracterului naţional unitar al ţării şi, înlăuntrul acestui principiu, aplicarea descentralizării administrative, cât mai mult posibil”[136]. Aşa cum menţiona raportorul Leonte Moldovan în expunerea de motive la proiectul de lege, „starea de fapt creată statului naţional român întregit, prin recunoaşterea frontierelor sale până aproape de limitele extreme ale graiului strămoşesc, precum şi consideraţiunea de care se bucura Noua Românie în concertul statelor europene şi ale lumii, au reclamat imperios o nouă reformă administrativă, bazată pe vederi largi şi pe principii de administrare modernă, corespunzătoare nevoilor noastre de astăzi”[137].

Potrivit textului Legii pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925, teritoriul României se împărţea, din punct de vedere administrativ, în judeţe şi judeţele în comune (art. 1). Comunele erau rurale şi urbane. Comuna rurală era alcătuită din unul sau mai multe sate, cu reşedinţa în unul din sate. Comunele rurale care, din punct de vedere administrativ, economic sau sanitar, erau într-o strânsă legătură de interese cu a comunelor, puteau fi declarate comune suburbane (art. 2, 3). Comunele urbane erau centre de populaţie declarate astfel prin lege. Ele erau: urbane reşedinţe de judeţ şi urbane nereşedinţe. Comunele

---

[134] Art. 107 din Constituţia Vechiului Regat prevedea pentru instituţiile judeţene şi comunale legi, care să aibă la bază descentralizarea mai completă a administraţiei şi independenţa comunală, iar art. 108 din Constituţia României Întregite exprima acelaşi deziderat: ca legile ce urmau a organiza instituţiile judeţene şi comunale, să aibă la bază descentralizarea administrativă.

[135] „Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor”, nr. 104 / 25 iunie 1925, p. 2.912.

[136] *Proiectul de lege pentru unificarea administrativă*, în „Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor”, nr. 104 / 25 iunie 1925, p. 2.791.

[137] *Documente privind istoria României între anii 1918–1944*. Coordonator Ioan Scurtu, Bucureşti, Editura Didactică şi Pedagogică, 1995, pp. 73–79.

urbane reşedinţe de judeţ erau acele comune urbane în care se afla prefectura judeţului. Comunele urbane reşedinţe de judeţ, care prin numărul locuitorilor și prin importanţa economică sau culturală aveau o mai mare înrâurire asupra dezvoltării generale a Statului, puteau fi declarate prin lege municipii (art. 4).

Pentru înlesnirea controlului, supravegherea aplicării legilor și buna îndrumare a administraţiei, judeţele se împărţeau în circumscripţii numite plăși, cuprinzând mai multe comune, iar comunele urbane, în circumscripţii numite sectoare. Nici plășile și nici sectoarele nu erau persoane juridice (art. 5)[138].

Conform art. 7 al legii, fiecare locuitor al României, fără deosebire de sex ori naţionalitate, trebuia să aibă reşedinţa într-o comună și să participe la sarcinile ei. Cetăţenii români se puteau strămuta dintr-o comună în alta fără nici o învoire prealabilă, fiind însă datori să facă cunoscut autorităţilor atât faptul strămutării cât și aşezarea lor în altă comună. Comuna își exercita autoritatea sa asupra tuturor locuitorilor și a întregului teritoriu din cuprinsul ei. Străinii nu se puteau stabili într-o comună, înainte de a îndeplini anumite formalităţi prevăzute în legea specială cu privire la străini[139]. Într-o legătură directă cu Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925 s-a aflat Legea pentru reglementarea migraţiunilor, din 10 iunie 1925[140] și Regulamentul pentru aplicarea respectivei legi, din 26 iunie 1925[141], considerate de ministrul muncii, cooperaţiunii și asigurărilor sociale, N.D. Chirculescu, legi „de un interes superior”[142]. Așa cum afirma N.D. Chirculescu, „trecem într-o epocă de dezvoltare economică când nu ne putem dispensa încă mult timp de un număr destul de însemnat de lucrători specialiști străini. De aici, nu rezultă însă că trebuie să lăsăm graniţele deschise pentru oricine voiește să intre și să se stabilească în ţară, în dauna elementului muncitoresc din ţară”. De asemenea, libertatea de emigrare urma să fie acordată „sub rezerva restricţiunilor dictate de motive de ordin politic, economic și social, ţinând seama de situaţia pieţei muncii și de salvarea intereselor igienice, sanitare și morale ale ţării de imigrare”[143].

Articole speciale din textul Legii din 14 iunie 1925 tratau subiecte privind

---

[138] „Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor”, nr. 104 / 25 iunie 1925, p. 2.809.

[139] *Ibidem*, pp. 2.809–2.810.

[140] *Lege pentru reglementarea migraţiunilor*, în „Monitorul Oficial. Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor”, nr. 98 / 10 iunie 1925, pp. 2.503–2.517.

[141] *Regulament pentru aplicarea Legii migraţiunilor*, în „Monitorul Oficial”, nr. 138 / 26 iunie 1925, pp. 7.509–7.518.

[142] N.D. Chirculescu, *Expunere de motive la proiectul de Lege al migraţiunilor*, în „Monitorul Oficial. Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor”, nr. 98 / 10 iunie 1925, pp. 2.494–2.502.

[143] *Ibidem*, p. 2.497.

autorităţile administrative şi elective locale, autorităţile de control (Titlul I); structura, funcţionarea şi atribuţiile consiliilor comunale (Titlul II); structura, funcţionarea şi atribuţiile consiliilor judeţene, serviciile şi funcţionarii judeţeni (Titlul III); alegerile, veniturile comunale şi judeţene, bugetul şi finanţele locale; modificări teritoriale la comune şi judeţe, schimbări de reşedinţe, constituiri şi transformări de comune (Titlul IV); capitole privind prefectul şi consiliul de prefectură, directorul prefecturii, subprefectul şi plasa, notarul (Titlul V); dispoziţii finale şi tranzitorii (art. 373–400).

În epocă, Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925 a fost considerată, pe bună dreptate, „o necesitate naţională" (C. Hamangiu), România trebuind să aibă aceleaşi legi pe întreg cuprinsul ei. Aşa cum populaţia României Întregite a rămas, inclusiv după 1918, în covârşitoarea sa majoritate românească, legea din 14 iunie 1925 a fost apreciată mai ales pentru faptul păstrării şi consolidării caracterului statului naţional unitar, aplicându-se, în acelaşi timp, principiul descentralizării administrative, „cât mai mult posibil" (Leonte Moldovan)[144]. În acelaşi timp, criticile venite în special din direcţia opoziţiei politice a liberalilor, „chiar dacă admiteau caracterul naţional al Statului, îi contestau pe cel unitar"[145]. Liberalii erau criticaţi pentru faptul că priveau România Întregită ca o „prelungire a Vechiului Regat".

„Este un fenomen general,- afirma în această privinţă cunoscutul prof. univ. dr. Ion C. Petrescu (1892–1967),- pe care îl observăm de mai multe decenii în toate ţările înaintate, şi anume că deodată cu instaurarea democratismului în viaţa politică, indivizii şi unităţile sociale mai mici, cum sunt comuna şi judeţul, au obţinut dreptul, ca cel puţin în unele privinţe, să nu mai aştepte cuvântul de la centru, ci să-şi gospodărească singure interesele. Autoritatea centrală deleagă o parte din atribuţiile sale autorităţilor locale. În modul acesta, se dezvoltă spiritul de responsabilitate şi de iniţiativă şi se dă putinţa tuturor cetăţenilor să contribuie într-o măsură cât mai largă la conducerea vieţii de stat"[146]. În opinia autorului, procesul de deplasare şi dispersare a autorităţii centrale la unităţile sociale mai mici şi chiar la indivizii unui stat devine cu atât mai vizibil, cu cât democratismul este mai înaintat. „Şi nimeni,- rezuma Ion C. Petrescu,- într-un stat democrat, nu are curajul să afirme că acest fenomen ar fi semnul slăbirii coeziunii elementelor componente ale vieţii de stat. Prin însuşi acest proces istoric s-a putut observa că nu e niciun pericol pentru unitatea de stat, dacă

---

144 *Proiectul de lege pentru unificarea administrativă*, în „Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor", nr. 104 / 25 iunie 1925, pp. 2.787–2.808.

145 *Ibidem*, p. 2.791.

146 Ion C. Petrescu, *Regionalismul şi şcoala*. Ed. a III-a, Bucureşti, Editura Institutului Pedagogic Român, 1933, p. 3.

județul și comuna exercită astăzi funcţiuni, care aparţineau odinioară autorităţii centrale. Nimic nu se opune, teoreticește cel puţin, de a trage consecinţa logică din ideea descentralizării, de a se conduce autonom”[147].

Nu doar autorul menţionat, ci și numeroși alţi intelectuali, dar și oameni politici și lideri de partid, pornind de la popularitatea conceptului federal prin care acesta s-a concretizat ca urmare a marilor transformări produse după încheierea Primului Război Mondial, au apreciat că federalismul ar fi fost un principiu mai potrivit de armonizare a intereselor naţionale cu cele regionale / teritoriale, aplicabil inclusiv la scara Noii Românii [148].

La o primă apropiere, teoria politică pare să favorizeze federalismul în calitate de mecanism prin care se încearcă „combinarea cu grijă a intereselor naţionale și regionale / teritoriale în cadrul unei reţele complexe de controale și echilibrări între un guvern general, naţional sau federal, pe de o parte, și o multiplicitate de guverne regionale, pe de altă parte”[149]. În același timp, aceiași teoreticieni ai federalismului arată că acest concept este pe cât de convenabil și de popular, pe atât însă de ambiguu, confuz și chiar periculos, servind drept exemplu clasic de concept supradimensionat și esenţialmente contestat[150].

Cu referire la România Întregită, în confruntarea de doctrine sau de metode, inclusiv federale, modelul liberal al statului naţional unitar a reprezentat vectorul principal al gândirii politice și social-economice românești din anii imediat postbelici, de rând cu faptul că pe un plan mai larg, european, același model liberal s-a dovedit a avea, inclusiv în noile condiţii istorice, „un destin strălucit”, de vreme ce de mai multe secole reprezenta „principala mega-tendinţă din gândirea economică modernă și contemporană”[151].

Așa cum s-a menţionat în cadrul dezbaterilor asupra proiectului de Lege pentru unificarea administrativă[152], înainte de războiul mondial, guvernul lui Petre Carp prezentase Corpurilor legiuitoare un proiect de reorganizare administrativă, care împărţea ţara în dregătorii și regiuni. Proiectul însă nu a mers mai departe de cercetări și studii. Proiectul prevedea doar o desconcentrare a serviciilor, având marele defect că în locul ministrului responsabil crea un

---

147 *Ibidem*, pp. 3–4.

148 Vezi Eliza Campus, *Ideea federală în perioada interbelică*, București, Editura Academiei Române, 1993, passim.

149 *Oxford dicționar de politică*. Coordonat de Iain McLean. Traducere și glosar de Leonard Gavriliu, București, Editura Univers Enciclopedic, 2001, p. 177.

150 *Ibidem*, pp. 177–178.

151 Ioan Saizu, Alexandru Tacu, *Europa economică interbelică*, Iași, Institutul European, 1997, pp. 59–60.

152 „Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor”, nr. 104 / 25 iunie 1925, pp. 2.928–2.929.

număr de dregătorii cu puteri suverane de a dispune, dar fără nici o răspundere politică. Era, de fapt, o întoarcere la forme de stat părăsite de alte ţări.

După 1918, unele partide au preconizat un regionalism întemeiat pe autoadministrare. Limitarea geografică a ţinuturilor, care compuneau România Întregită, diversitatea tradiţiilor, a obiceiurilor şi a practicii administrative, a îndeletnicirilor din diferite părţi ale ţării şi unele considerente de ordin politic ar fi fost motivul sprijinirii acestui sistem, în baza căruia se cerea ca fiecare din ţinuturile ţării,- Ardeal, Muntenia, Moldova, Basarabia, Bucovina,- să devină o unitate administrativă (proiect de lege al administraţiilor locale, prezentat de C. Argetoianu).

Desigur, în primele luni după Unire, regionalismul / particularismul diferitelor ţinuturi avea o firească explicaţie istorică şi psihologică. Nu însă şi în continuare, dat fiindcă regionalismul devenea o piedică în calea consolidării Statului român întregit. Regionalismul devenea o formulă politică nu numai periculoasă, ci şi extrem de complicată şi ineficientă în aplicarea ei practică.

Aşa cum se ştie, împreună cu celelalte instituţii administrative, la fel ca în toată Rusia ţaristă, în Basarabia de până la 1918 au funcţionat şi zemstvele[153], în calitate de instituţii cu un pronunţat caracter autonom. Datorându-se împăratului Alexandru al II-lea, instituţia zemstvei, cu un caracter de independenţă relativ pronunţat, nu depindea de statul rusesc şi nu era o instituţie de stat, ci un aşezământ autonom pe lângă instituţiile statului, având conducerea proprie[154]. În anii formării zemstvelor, legiuitorii şi-au propus să le dea un caracter democratic, astfel încât funcţionarii implicaţi în activitatea acestora erau cu totul deosebiţi de funcţionarii statului – cinovnicii sau nacialnicii propriu-zişi: „Pe când cinovnicii se gândeau numai la afacerile lor personale, funcţionarii Zemstvei cugetau la mijloacele cele mai nimerite de-a ajuta poporul, din toate punctele de vedere; slujbaşii Zemstvelor, în teorie, erau puşi ca să lucreze pentru toate noroadele, ce trăiau în Rusia, deopotrivă”[155].

În calitate de instituţie electivă cu drept de colectare a impozitelor în Rusia absolutistă, zemstva s-a bucurat de la început de o mare popularitate, mai cu seamă în lipsa parlamentarismului, astfel încât cei care doreau să participe la

[153] Zemstvă – organ reprezentativ şi electiv al autoadministrării locale (gubernială, judeţeană), a cărui componenţă se reducea la soluţionarea problemelor economice şi culturale. A fost constituită în urma reformei administrative din Rusia în timpul domniei ţarului Alexandru al II-lea (1855–1881). În 1870 a fost extinsă în Basarabia, unde a funcţionat până în 1923 (*Dicţionar de istorie*. Ediţia a II-a revăzută şi adăugită, Chişinău, Editura Civitas, 2007, p. 399).

[154] Vezi Paul Gh. Gore, *Autoadministrarea şi Zemstvoul*, Chişinău, Editura Societăţii „Glasul Ţării”, 1920, p. 4 şi urm.

[155] C. Filipescu, E.N. Giurgea, *Basarabia. Consideraţiuni generale, agricole, economice şi statistice*, Chişinău, Institutul de Arte Grafice „România Nouă”, 1919, p. 285.

viaţa publică îşi puteau găsi aici un plasament şi un interes. Iniţial, societatea a fost de acord să participe la activitatea zemstvei în forma ei imperfectă, pentru a demonstra, astfel, că organele elective sunt şi loiale, şi mai capabile decât cele birocratice. Ulterior, s-a încercat lupta cu organele statului pentru lărgirea drepturilor zemstvei, pentru generalizarea instituţiei şi formarea parlamentului pe baza zemstvei, pentru introducerea constituţiei[156].

Pe parcurs însă, activitatea respectivelor instituţii administrative a fost considerabil deturnată de la obiectivele preponderent sociale către cele specific politice, transformându-se în veritabile instituţii aristocratice, astfel încât majoritatea membrilor acestora erau nobili şi doar o mică parte ţărani, promovând „interesul aristocraţiei ruse de a întreţine în întuneric populaţia rurală”[157]. În consecinţă, instituţiile zemstvelor, care „în teorie ar fi fost instituţii cu totul democratice şi aservite intereselor claselor de jos, în realitate n-au dat rezultatele nădăjduite, din cauza că au avut o bază falsă de aplicare, care constituia o adevărată aberaţie. Era peste putinţă ca libertatea să se altoiască pe absolutism, cu atât mai mult, cu cât, printre scopurile ei firești, era şi acela prin care s-a urmărit panslavismul”[158].

În teritoriile anexate de Rusia ţaristă, inclusiv în Basarabia, zemstvele au constituit, în plus, veritabile focare de rusificare ale administraţiei. Precum menţiona dr. Petre Cazacu, „zemstvele făceau şcoli, desigur numai ruseşti, şi plăteau învăţători, dar numiţi de inspectoratul învăţământului – funcţionar al statului. Toţi funcţionarii de la zemstve se numeau de el, dar guvernatorul avea dreptul să intervină să nu se aprobe orice alegere sau să dea ordin confidenţial prin jandarmi cutărui sau cutăror alegători să nu se prezinte la alegeri. Zemstvele făceau spitale, dar prin intervenţii prieteneşti se determina locul lor în vederile statului, în raport cu planurile statului major, se numeau medici, dar extrem de rar se întâmpla ca aceştia să fie moldoveni, ca şi agronomii, statisticienii şi ceilalţi funcţionari ai zemstvei”[159].

În mod logic şi firesc, după proclamarea unirii Basarabiei cu România, având în vedere faptul promovării unei atitudini politice ostile, printr-un decret regal din 8 octombrie 1918, zemstva gubernială a Basarabiei a fost

---

[156] Petre Cazacu, *Instituția publică numită „Zemstvo” în cadrul statului absolutist rusesc și în cadrul statului român în timpurile noastre*, Iași, Institutul de Arte Grafice și editura „Viaţa Românească”, 1921, p. 12.

[157] I. Teodorescu, *Basarabia*, în „Buletinul statistic al României”, Seria IV, vol. XIV, nr. 1, 1919, p. 23.

[158] C. Filipescu, E.N. Giurgea*, op. cit.*, p. 295.

[159] Petre Cazacu, *Moldova dintre Prut și Nistru, 1812–1918.* Studiu introductiv Anatol Petrencu, Chișinău, Editura Știința, 1992, p. 138.

desființată, atribuțiile acesteia fiind încredințate Consiliului de Directori[160], concomitent cu reducerea atribuțiilor zemstvelor județene. În anul următor, printr-un nou decret regal din 1 martie 1919, luându-se act de faptul că membrii dumelor, upravelor și zemstvelor județene din Basarabia se dezinteresau în mod fățiș și demonstrativ de treburile obștești, astfel încât administrația comunelor și județelor se exercita cu numeroase dificultăți și obstacole din cauza lipsei unui organ deliberativ și executiv, mandatul numitelor instituții a fost declarat expirat, iar atribuțiile acestora, delegate unei comisii interimare numite prin decret regal[161].

Revenind ulterior la același subiect, dr. Petre Cazacu menționa următoarele: „Era în Basarabia o instituție administrativă veche, cu mult prestigiu, zemstva gubernială. Necorespunzând necesităților democratice ale momentului (era aleasă prin vot restrâns), având atribuțiuni vechi, care contracarau atribuțiile Sfatului Țării și ale Consiliului de Directori, Consiliul Directorilor a fost silit s-o desființeze, trecând atribuțiile ei pe seama diverselor directorate”[162].

Este de notat că unitatea politică, administrativă, socio-economică și culturală a Noii Românii a fost asigurată nu numai de adoptarea și intrarea în vigoare a Legii pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925, ea fiind însoțită și sprijinită de adoptarea unor legi și hotărâri de armonizare și integrare a societății basarabene în universul spiritual și funcțional românesc.

Între aceste măsuri, un rol deosebit l-a jucat adoptarea Legii relative la organizarea Armatei Române, din 24 iunie 1924[163], care stipula că „toți românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, fac parte din unul din elementele puterii armate. Ei sunt chemați a purta armele și a forma diferite elemente ale armatei, în condițiunile legii și ale celei de recrutare” (art. 1). Potrivit art. 2 al legii, puterea armată a României consta din armata activă cu cadrele ei permanente, rezerva armatei și milițiile.

Teritoriul României se împărțea, din punct de vedere al comandamentului armatei, în 7 regiuni militare, corespunzătoare la 7 corpuri de armată, regiuni care se stabileau prin înalt decret regal, după resursele de recrutare, nevoile de mobilizare și pe cât posibil, în legătură cu împărțirea administrativă a țării (art. 11). Fiecare regiune militară se împărțea în cercuri de recrutare (art. 12).

---

[160] „Monitorul Oficial”, nr. 160 / 9 (22) octombrie 1918, p. 2.741.

[161] „Monitorul Oficial”, nr. 271 / 2 (15) martie 1919, pp. 5.981–5.982.

[162] Petre Cazacu, *Zece ani dela Unire. Moldova dintre Prut și Nistru. 1918–1928*, București, Tipografia ziarului „Universul”, F.a., pp. 281–282.

[163] *Lege relativă la organizarea armatei*, în „Monitorul Oficial”, nr. 134 / 24 iunie 1924, pp. 6.969–6.972.

Armata se recruta de pe întregul teritoriu al ţării. Ea se compunea din comandamente, corpuri de trupă şi formaţiuni de servicii (art. 13)[164].

O altă măsură, la fel de importantă pentru consolidarea statului român întregit, a fost şi Legea pentru organizarea şi exploatarea căilor ferate, din 17 iunie 1925[165]. Aşa cum menţiona colonelul A. Negulescu în Expunerea de motive la proiectul de Lege pentru organizarea şi exploatarea căilor ferate[166]: „În urma crâncenului război, nici unul din serviciile noastre publice n-a ieşit mai nimicit ca aceste C.F. (linii şi material rulant). Odată cu aceasta, mărindu-se reţeaua de C.F. de la 3.500 la 11.300 km, găsindu-se deodată cu 4 servicii de C.F. care aveau 4 organizaţii deosebite, 4 sisteme de exploatare şi administraţie diferite, putem zice cu 4 tradiţii care nu se potriveau una cu alta, a trebuit ca printr-o muncă titanică, o voinţă de fier, adevărate acte de îndrăzneală, să se introducă o exploatare şi o administraţie uniformă a acestor C.F. pe tot cuprinsul ţării"[167].

Considerată la modul general, la o distanţă istorică de 100 de ani de la adoptare, Legea pentru unificare administrativă din 14 iunie 1925 a jucat un rol extrem de important în consolidarea unităţii politice, socio-economice şi culturale a României interbelice. În pofida criticilor formulate, provenind mai ales de la partidele din opoziţie, legea administrativă din anul 1925 s-a încadrat în spiritul democratic al epocii, introducând principiul descentralizării în organizarea şi funcţionarea administraţiei româneşti.

6. Concluzii

Prin Unirea din 1918 cu Vechiul Regat al României a provinciilor istorice româneşti aflate până atunci sub stăpâniri străine – a Transilvaniei, Banatului, Basarabiei şi Bucovinei – dezvoltarea istorică a poporului român a intrat într-o etapă nouă a construcţiei sale statale. Consolidarea unificării statal-naţionale necesita, în anii de după Unire, declanşarea unor procese şi acţiuni cu caracter administrativ-organizatoric, instituţional-legislativ, economic, cultural etc., în scopul integrării totalităţii patrimoniului existent acum într-un organism funcţional unitar al ţării, în vederea fortificării resurselor materiale şi umane în interesul naţiunii.

---

[164] *Ibidem*, pp. 6.969–6.970.

[165] „Monitorul Oficial", nr. 130 / 17 iunie 1925, pp. 6.977–6.986.

[166] A. Negulescu, *Expunere de motive la proiectul de Lege pentru organizarea și exploatarea căilor ferate*, în „Monitorul Oficial. Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor", nr. 98 / 10 iunie 1925, pp. 2.518–2.526.

[167] *Ibidem*, p. 2518. Vezi şi Arthur Văitoianu, *Proiect de Lege pentru organizarea și exploatarea căilor ferate*, în „Monitorul Oficial. Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Deputaţilor", nr. 98 / 10 iunie 1925, pp. 2.527–2.544.

După integrarea acestor teritorii românești în statul român s-a impus, în chip firesc, înlăturarea rânduielilor fostei stăpâniri, introducerea și extinderea în noile provincii a regimului instituțional și legislativ românesc, destinat să creeze un cadru favorabil și eficient tuturor întreprinzătorilor și producătorilor, unităţilor economice, proceselor de producţie și schimb, dezvoltării ample și neîngrădite a pieţei naţionale”[168]. Răspunzând unor necesităţi obiective ale societății românești, ansamblul de măsuri democratice ca: egalitatea tuturor cetăţenilor indiferent de naţionalitate, limba vorbită sau religia profesată, votul universal acordat tuturor cetăţenilor, reforma agrară apreciată ca una din cele mai largi din Europa[169] ș.a., incluse într-o formă sau alta în Constituţia din 1923, au avut consecinţe benefice asupra evoluţiei întregii economii naţionale și a sistemului politic, statornicind pe plan legislativ, administrativ, financiar, cultural etc., unitatea Noii Românii.

La o distanţă de peste un secol de la acele evenimente istorice, apare drept incontestabil adevărul că Declaraţia Sfatului Ţării din 27 martie / 9 aprilie 1918 de unire a Basarabiei cu România a fost o decizie obiectivă și necesară, venind „ca o supremă răsplată pentru suferinţele din timpul războiului și din timpul celor 106 ani de stăpânire străină”, decizia respectivă izvorând „din conștiinţa și din sufletul poporului și nu din alte împrejurări venite din afară”[170]. La fel de adevărat este și faptul că, în acele condiţii istorice, o altă cale decât unirea Basarabiei cu România ar fi fost sortită unui inevitabil eșec, și este marele merit al Sfatului Ţării și al oamenilor politici basarabeni din acea perioadă – Constantin Stere, Pantelimon Halippa, Vasile Stroescu, Ion Inculeț, Ion Pelivan – de a fi găsit unica soluţie ce ducea spre limanul multașteptat de întreaga populaţie.

Actele Marii Uniri au stat la baza dezvoltării României în perioada care a urmat. După 1918, societatea românească a evoluat în direcţia consolidării sale interne, refacerii economiei naţionale distruse de război, realizării în practică a reformelor, unificării legislative, financiare, economice, politice, administrative și culturale a întregului spaţiu românesc. Unirea a contribuit la dezvoltarea tuturor provinciilor românești, la crearea unei pieţe unice, comune, la integrarea economică a teritoriilor reîntregite în spaţiul economic unic românesc. S-au produs schimbări esenţiale în toate domeniile vieţii statale, economice, politice, administrative, culturale.

---

[168] *Istoria Românilor*. vol. VIII: *România Întregită (1918–1940)*. Coord.: Ioan Scurtu / Academia Română, Secţia de Ştiinţe Istorice și Arheologie, București, Editura Enciclopedică, 2003, p. 78.

[169] Costin Murgescu, Damian Hurezeanu, *Reformele agrare din Europa după primul război mondial*, în „Revista de Istorie”, Tom 33, nr. 11 / 1980, p. 2.048.

[170] Ion Macovei, *15 ani dela Unirea Basarabiei cu Patria-mamă*, Chișinău, Tipografia Eparhială „Cartea Românească”, 1933, p. 4.

Principalele reforme pentru reintrarea Basarabiei în unitatea românească au fost reforma pentru împroprietărirea țăranilor, nedreptățiți sub regimul rus; chemarea maselor mari la viața publică prin sufragiul universal egal, direct și secret și, ca urmare, restabilirea poporului în dreptul de a se cârmui prin oameni ieșiți din sânul său. Restabilirea limbii și culturii poporului român în toate drepturile și rosturile din care fusese alungată din școală, biserică, administrație, justiție, iar ca și corolar: acordarea pentru minorități a dreptului de a-și cultiva limba în școală, descentralizarea administrativă și sporirea atribuțiunilor administrațiilor locale. Într-un cuvânt, restabilirea dreptului pentru toți locuitorii, indiferent de naționalitatea și de confesiunea lor[171].

Unirea din 1918 a contribuit la îmbunătățirea situației țărănimii, care a adus cele mai mari jertfe pe altarul unității naționale. În 1920–1922 s-a realizat reforma agrară, așteptată de marea majoritate a țărănimii. Moșiile particulare, pământurile bisericești și cele ale statului au fost împărțite țărănimii. Aproape 6 mln. ha au fost date familiilor țărănești care aveau un lot sub 5 ha, fără deosebire de origine etnică. Reforma agrară a condus la creșterea potențialului agricol al țării, la îmbunătățirea situației economice generale[172].

Dincolo de toate insinuările și calomniile vehiculate în acea perioadă, cu ecouri până în zilele noastre, alternativa unirii Basarabiei cu România poate fi urmărită după exemplul RASS Moldovenești din anii 1924–1940 – cu colectivizarea forțată a agriculturii și foametea dezastruoasă, cu deportările și represiunile staliniste, cu dezmembrarea teritorială a Basarabiei în 1940 etc.

---

[171] Ion Nistor, *Basarabia sub dominațiunea românească. La 20 de ani dela Unire*, Cernăuți, Editura „Glasul Bucovinei", 1938, p. 51.

[172] Anton Moraru, Ion Negrei, *Anul 1918: ora astrală a neamului românesc*, Chișinău, Editura Civitas, 1998, p. 211.