

B.A.

9568

95681

BIBLIOTECA INSTITUTULUI DE ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE
No. 20

IOAN C. FILITTI
consilier permanent legislativ

Despre
vechea organizare administrativă
a Principatelor Române

EXTRAS
din „Revista de Drept Public” Anul IV, No.

BUCUREȘTI
FUNDAȚIA CULTURALĂ REGELE MIHAI I, IMPRIMERIA
1929

801070

IOAN C. FILITTI
consilier permanent legislativ

**Despre
vechea organizare administrativă
a Principatelor Române**



EXTRAS
din „Revista de Drept Public” Anul IV, No. 2

BUCUREȘTI
FUNDAȚIA CULTURALĂ REGELE MIHAIL I, IMPRIMERIA
1929



DE ACELAȘ AUTOR :

(Cele cu semnul ** se găsesc de vânzare la librăriile: „Alcalay” „Cartea Românească” și „Pavel Suru”).

- ** 1. Despre Negru-Vodă. — Extras din Analele Academiei române, Sect. ist., 1924.
2. Studii despre banatul oltean :
 - a) Craioveștii. — In *Convorbiri literare*, anul 54 (1922), p. 193. 292.398.
- ** b) Banii și caimacamii Craiovei. — Extras din revista *Arhivele Olteniei*, III, (1924).
- c) Banii Țării Severinului și banii Olteniei. — In revista *Arhivele Olteniei*, VI (1927), p. 31.
3. Din arhivele Vaticanului. Buc. 1913.
 - Vol. I. Doc. bisericești (1353—1699). *Epuizat*.
 - ** Vol. II. Doc. politice (1526—1788).
4. Hrisoave și cărți vechi :
 - a) în *Arhiva Soc. științifice și literare din Iași*, anul 27 (1916), p. 7.
 - b) în revista *Spicuitor în ogor vecin* I (1920), p. 129. 136. 138.
 - c) în *Revista istorică* (a d-lui Iorga) : X (1924) p. 110 și 240 ; XII (1926) p. 12.
5. Biserici și ctitori :
 - a) Despre biserica Maica Domnului din Slatina-Olt. In revista *Literatura și arta română* XII (1908) p. 413 ; în *Convorbiri literare*, anul 46 (1912) p. 159 ; în revista *Spicuitor în ogor vecin*, I (1920) p. 151 ; în *Buletinul comisiunii monumentelor istorice*, 1929.
 - b) în *Revista istorică* (a d-lui Iorga) II (1916) p. 61 ; XI (1925) p. 89.
 - c) în *Revista Spicuitor în ogor vecin*, I (1920) p. 146 ;
 - d) Schitul Aninoasa-Cislău (jud. Buzău) și neamul Doamnei Neagăi. In *Revista arhivelor*, I No. 2, p. 210.
 - e) Chipurile lui Nicolae Vodă Mavrocordat și familiei sale în bisericile bucureștene. In *Convorbiri literare*, anul 58 (1926), p. 421.
 - f) în *Buletinul comisiunii monumentelor istorice*, 1929.
- ** 6. Arhiva Gheorghe Gr. Cantacuzino. Buc., 1910.
- ** 7. Condica Poenarilor-Almăjani. — Extras din *Arhivele Olteniei*, anul VIII (1929).
8. Despre neamul lui Mihai Viteazul :
 - a) Mama și soția lui Mihai Viteazul. In *Convorbiri literare*, anul 52 (1921), p. 609.

- b) Ctitorii de la Plăviceni-Olt și neamul Doamnei Stancăi. — In revista *Arhivele Olteniei*, VI (1927), p. 266.
9. Un raport catolic despre Moldova la sfârșitul sec. al. XVII-lea. — In *Revista istorică*, (a d-lui Iorga), XII (1926), p. 193.
10. Din iconografia noastră laică (sec. XVII). — In *Convorbiri literare*, anul 56 (1924), p. 203.
- ** 11. Lettres et extraits concernant les relations des Principautés roumaines avec la France, 1728—1810. — Buc. 1915.
- ** 12. Așezământul cultural al mitropolitului Dositei Filitti, de la înființare până astăzi. — Buc. 1911.
Averea episcopului Costandie Filitti. In *Revista arhivelor* No. 4 (1927), p. 156.
13. Un grec românizat: Stolnicul Ștefanache Cremidi (1730—1764). — In *Revista istorică* (a d-lui Iorga), I (1915), p. 105.
- ** 14. O pagină din istoria medicinei în Muntenia (1784—1828). — Extras din *Revista științelor medicale*, Februarie, 1929.
15. Cine e cronicarul Dumitrache. — In *Convorbiri literare*, anul 57 (1925).
16. Notice sur les Vogoridi. — In *Revue historique* (a d-lui Iorga), IV (1927), pag. 314.
- ** 17. România față de capitulațiile Turciei. — Extras din *Analele Acad.*, Secț. ist., 1915.
- ** 18. Despre reforma fiscală a lui Constantin Vodă Mavrocordat. — Extras din revista *Analele economice și statistice*, 1928.
19. Vechiul drept penal român:
a) (în colaborare cu D. I. Suchianu). Contribuții la istoria dreptului penal român. — Extras din *Revista penală* V (1926), p. 442 (epuizat).
b) (în aceeași colaborare). Din vechiul drept penal român. (Răspuns d-lui prof. S. G. Longinescu). — In *Curierul judiciar*, 9 Oct. 1927.
- ** c) Despre vechiul drept penal român. — Extras din *Revista de drept penal și știință penitenciară*, Nov. Dec., 1927.
- ** 20. (în colaborare cu D. I. Suchianu). Contribuții la istoria justiției penale în Principatele române. (Organizarea judecătorească și procedura penală). Extras din *Revista de drept penal și știință penitenciară*. Ian.-Febr. 1928.
- ** 21. Despre vechea organizare administrativă a Principatelor române. Extras din *Revista de drept public*, 1929.
22. Incercări de reforme în Muntenia sub Grigore Vodă Ghica. (1822—1827). — In *Convorbiri literare*, anul 40 (1906) p. 905.
23. Arhondologia Munteniei la 1822—8. — In *Revista arhivelor*, anul 1927, No. 4, p. 19.
24. Documente inedite relative la epoca regulamentară:
a) în *Convorbiri literare*, anul 42 (1908), p. 506; anul 43 (1909), p. 550 și 562; în *Revista de istorie, arheologie și filologie*, vol. XI (1910), pag. 192.
b) Jurnale inedite ale obșteții extraordinare adunări de revizie a Regulamentului organic al Moldovei. In *Revista de istorie, arheologie*

- și filologie, vol. 10 (1909) p. 33 și în *Convorbiri literare*, anul 58 (1926), p. 514.
- c) Primele convenții între Principatele române. In revista *Viața românească*, anul 3 (1908), p. 178.
- ✗ d) Despre abuzurile consulilor în epoca regulamentară. — In aceeași revistă, anul 5 (1910), p. 339.
- ** e) Turburări revoluționare în Țara Românească între anii 1840—1843. Extras din *Analele Acad.*, secț. ist., 1911.
- f) Une lettre du Prince de Serbie au Prince de Valachie en 1844. — In *Revue historique* (a d-lui Iorga), III (1926), p. 92.
- ** g) Catagrafia oficială de toți boerii Țării Românești la 1829. — Extras din *Revista arhivelor*, 1829.
25. Partea boerimii în elaborarea Regulamentului organic. — In revista *Cugetul românesc*, anul II (1923), p. 258 și 743.
- ** 26. Corespondența Domnilor și boerilor români cu Metternich și cu Gentz între anii 1812—1828. — Extras din *Analele Acad. rom. Secț. ist.*, 1914.
- ** 27. Corespondența consulilor englezi din Principatele române, 1828—1836. Extras din *Analele Acad. rom.*, Secț. ist., 1916.
- ** 28. Domniile române sub Regulamentul organic, 1834—1848. — Ediția Academiei române, 1915 (Primul Năsturel din 1913).
29. Vlădica Luca (1583—1629) strămoș al poetului Cârlova. — In *Convorbiri literare*, anul 55 (1923), p. 319.
30. Două scrisori de la Constantin Negruzzi. — In *Convorbiri literare*, anul 55 (1923), p. 93.
31. Evoluția claselor sociale în trecutul Principatelor române. — In revista *Arhiva pentru știința și reforma socială*, anul V No. 1—2 și No. 3—4; anul VI No. 3—4 (Va urma).
Un rezumat al întregului studiu, sub titlul:
** Clasele sociale în trecutul românesc. — Extras din *Convorbiri literare*, 1925.
32. Originile democrației române. — In revista *Viața românească*, Noemvrie 1922, Ianuarie și Februarie 1923.
33. Din căimăcămia lui Alex. Vodă Ghica:
a) Un raport diplomatic muntean din timpul căimăcămiei lui Alexandru Vodă Ghica, 1856. — In *Revista istorică* (a d-lui Iorga), anul X (1923), p. 65.
b) Un émissaire valaque à Paris en 1857. — In *Revue historique du sud-est européen*, II (1925), p. 82.
34. Cum s'a făcut alegerea de la 24 Ianuarie 1859. — In *Convorbiri literare*, anul 50 (1916), p. 103.
- ** 35. Un proiect de constituție inedit al lui Cuza-Vodă la 1863. Buc., 1929.
36. Prețul pământului expropriat. — In *Convorbiri literare*, anul 51 (1919), p. 286 și 553.
37. Reforma administrativă. — In revista *Viața românească*, anul 13 (1921), pag. 326.
38. Articole de istorie contemporană:
a) Maiorescu la 1913. — In *Convorbiri literare*, anul 52 (1920), p. 115.

- b) Raporturile ruso-germane față de sud-estul european. In revista *Viața românească*, Sept. și Oct. 1921.
- c) La răspântie. (România față de războiul mondial). — In aceeaș revistă, anul 13 (1921), p. 62.
39. Despre Consiliul legislativ :
- ** a) Originea și menirea Consiliului legislativ. Extras din *Revista de drept public*, 1927.
- ** b) Ierarhia funcțiilor, armonizarea salariilor și situația constituțională a Consiliului legislativ. — Extras din *Curierul judiciar*, 30 Oct. 1927.
- ** c) Cum a fost înțeles Consiliul legislativ. — Extras din *Curierul judiciar*, 7 Aprilie 1929.
40. Generalități cu privire la istoria națională :
- a) O minune istorică. — In calendarul național al ziarului America. Cleveland, Ohio, 1924.
- b) Istoria națională în revista *Convorbiri literare*. (In *Convorbiri literare*, No. jubilar, vol. 59, 1927, p. 77).
41. Recenzii asupra următoarelor lucrări :
- a) E. Lovinescu, Istoria civilizației române moderne. (In *Convorbiri literare*. Ian. și Fevr., 1925).
- b) C. C. Giurescu, Organizarea financiară a Țării Românești în epoca lui Mircea cel Bătrân (In *Convorbiri literare*, anul 60, 1927, p. 194).
- c) C. C. Giurescu, Contribuții la studiul marilor dregătorii în sec. XIV și XV. (In *Convorbiri literare*, anul 60, 1927, p. 198).
- d) Emil Virtosu, Tudor Vladimirescu (In *Revista arhivelor*, No. 4, 1927, p. 245—8).
- e) G. Fotino, Contribution à l'étude de l'ancien droit coutumier roumain. (In *Convorbiri literare*, anul 60, 1927, p. 195—8).
- f) C. C. Giurescu, Noui contribuții la studiul marilor dregătorii în sec. XIV și XV. (In *Convorbiri literare*, anul 58, 1926, p. 305).
- g) I. Vlădescu, Despre dări sau impozite. (In *Convorbiri literare*, anul 58, 1926, p. 306).
- h) C. C. Giurescu, Un anteproiect necunoscut al legiurii Caragea. (In *Convorbiri literare*, anul 55, 1923, p. 690).
- i) Jean D. Condurachi, Câteva cuvinte asupra condiției juridice a străinilor în Moldova și Țara Românească până la Regulamentul Organic. (In revista *Viața românească*, 1920, p. 135).
- k) Ioan D. Condurachi, Soli și agenți ai Domnilor Moldovei la Poartă, în sec. XVII. (In revista *Viața românească*, 1920, p. 136).
42. Notițe mărunte :
- a) Probitatea știrilor contimporane în cronograful lui Dositei al Monembasiei, de V. Grecu. (In *Revista arhivelor*, No. 4, 1927, p. 245).
- b) Radu I, de C. Kogălniceanu. (In *Revista arhivelor*, No. 4, 1927, pag. 254).
- c) Postelnicul Ianache (sec. XVII). In *Revista arhivelor*, No. 4, 1927, pag. 234.
- d) Juristul Nestor. — In *Revista arhivelor*, No. 4, 1927, p. 234.

DESPRE VECHEA ORGANIZARE ADMINISTRATIVĂ A PRINCIPATELOR ROMÂNE

Vechea noastră organizare administrativă a derivat din înseși împrejurările în care s'a format poporul român și în care s'au încheiat Principatele române și s'a adaptat apoi nevoilor politice, economice și sociale ale vremii.

Din parte-mi și deosebesc în această veche organizare aceleași trei faze pe care le-am constatat și în evoluția claselor noastre sociale¹⁾.

Prima, de la întemeierea Principatelor până în sec. XVI-lea, când se dezvoltă o fiscalitate impusă de exigențele turcești;

A doua fază, a organizației pe care o voi numi slujitorească, derivată din fiscalitate și care cuprinde sec. XVI și XVII;

A treia fază, a încercărilor zadarnice de reforme administrative în ciuda angrenajului fiscal și care, începând din sec. XVIII, se sfârșește, acum 100 de ani, cu Regulamentul Organic, de la care începe modernizarea.

I.

Organizarea de Stat a Principatelor române prezintă de la început și neîntrerupt un caracter unitar și centralizat. Domnul concentrează în mâinile sale, pentru întreg teritoriul, puterile legiuitoare, executivă și judecătorească.

Izvorul puterii absolute a Domnului trebuie căutat în înseși împrejurările în care s'au format Principatele.

Pentru Muntenia, procesul de formațiune pare să fi fost următorul:²⁾ grupuri de familii scoboritoare dintr'un strămoș comun, trăiau în indiviziune pe un hotar, proprietatea lor, și erau cărmuite de voievozi, aleși de capii familiilor din grup, ziși de la o vreme cnezi. In caz de războiu, voevodul era conducătorul grupurilor și avea pu-

1) Clasele sociale în trecutul românesc. Extras din *Convorbiri literare*, Fevr. și Aprilie 1925.

2) I. C. Filitti, Despre Negru Vodă. Extras din An. Ac. rom. Sect. ist. Seria III. Tomul IV, 1924.

teri absolute. În prima jumătate a secolului XIV-lea, voevodul dela Argeș isbuti să impună autoritatea sa altor voevozi, mai ales din părțile nordice ale Olteniei și, devenind astfel un mai mare voevod, să-și întinză stăpânirea, în scurtul timp de o jumătate de veac, dela Carpați până la Dunăre și la Marea Neagră, prin isgonirea sau supunerea rămășițelor stăpânirii tătărești.

Moldova dimpotrivă, a fost o țară de descălecătoare, ce s'a întins iarăși, într'un timp tot atât de scurt, dela poalele Carpaților până la Nistru.

Astfel, înseși trebuințele de apărare și de extindere a Statului față de vecinii de alt neam și de altă lege au impus concentrarea puterilor absolute în mâinile unui singur mai mare voevod.

Deoarece la noi n'a existat feudalitate, puterea absolută inițială a Domnului n'a cunoscut veacuri de eclipse ca puterea regală în Occident. Din aceeaș cauză n'au existat la noi, ca în Occident, acele rămășițe ale feudalității, sau acele instituții create chiar de regi pentru a lupta împotriva feudalității și care, sub forma de state generale, state provinciale, privilegii municipale, adunări ale clerului și parlamente judecătorești, au temperat, dar și acolo numai câtva timp, puterea absolută regală.

De altă parte, prin însăși originea ei, puterea domnească este de la început la noi dominată de ideea de Stat ca și suveranitatea în imperiul roman. Domnul apare la noi dela început, așa cum fusese și împăratul roman, ca reprezentant al intereselor Statului. Nu sunt semne la noi ca Domnul să fi privit Statul, ca regii din occident dinaintea de feudalitate, ca un patrimoniu privat, pe care să-l poată împărți între fiii săi, nici puterea sa ca un bun particular de care să se desbrace, dacă vrea, în favoarea unor indivizi sau unor așezăminte, prin concesiuni viagere sau ereditare.

Domnii noștri s'au intitulat totdeauna voevozi și domni din mila lui Dumnezeu. Această titulatură a rămas aceeaș și după ce și-au dobândit scaunele prin mijlocirea sau din grația Turcilor. Umilințele la cari Domnii, în împrejurările vitregi ce au urmat după ivirea Turcilor la Dunăre, au ajuns să fie supuși în seraiul de la Constantinopol, ca manifestări ale unor concepții de guvernământ asiatice, trebuie să treacă pe planul al doilea față de considerația că în ochii propriilor lor supuși și în hotarele Statului lor, ei continuau să fie aleșii lui Dumnezeu, unși în Patriarhia dela Țarigrad și în Catedralele noastre după uzurile imperiale bizantine și păstrându-și alaiul întreg și puterile depline. Dealtfel și suveranii creștini din Occident n'au încetat niciodată de a face o adâncă deosebire între cârmuitorii, cu titluri oricât de pompoase, ai provinciilor turcești, și Domnii noștri, pe care-i calificau de principii.

De altă parte, titlul de Domn implică ideea de suveranitate și cuprindea aceeaș noțiune ca și titlul roman de împărat¹⁾.

1) Cf. N. Iorga, *Le caractère commun des institutions du sud-est de l'Europe*. Paris, Gamber, 1929.

Dreptul de viață și de moarte al Domnului asupra supușilor săi nu se exercită la noi în mod mai arbitrar decât în occident atunci când, spre pildă, Regele Henric al III-lea al Franței pune la cale asasinarea ducelui de Guise.

Domnul putea da ordine permanente și obligatorii ca niște legi. Eră supremul judecător.

Putea face război și încheia pace.

Aceste drepturi, afară de cel din urmă, le-a păstrat întregi și după ce numirea lui a ajuns să se hotărăscă de Poarta otomană.

Și toate aceste puteri erau tot atât de legale ca și ale suveranilor absoluți din Occident. Domnitorii cu tendințe de despoți asiatici au fost osândiți de contemporanii lor și priviți ca niște excepții. Concepția normală a rămas neconținut că dacă Domnul cârmuește absolut, el trebuie totuși să rămâie respectuos de obiceiul pământului. Așa spre pildă, în pricinile în care se recurgea la jurători, Domnul nu putea decât sau să confirme dreptul enunțat de aceștia, sau să recurgă la un număr îndoit de jurători cari să dovedească strâmbătatea celor dintâi.¹⁾

A legiferă nu se prea obișnuia în trecutul nostru depărtat. Legea eră obiceiul pământului, uzul tradițional, născut odată cu formarea poporului român și cu întemeierea Principatelor. Când, rareori, se introducea vreo orânduială nouă, legiuitorul eră Domnul, în sfatul său de care vom vorbi.

Aplicarea legilor, sub îndoită formă a distribuirii justiției și a îndestulării serviciilor publice, eră tot în mâinile Domnului. Nici aiurea ideea separației funcțiilor în Stat nu s'a născut decât târziu.

Pentru tot poporul însă, și la noi ca și aiurea, Domnul eră mai ales supremul judecător, de care dealtfel justițiabilii se simțeau mai apropiați decât astăzi de cea mai înaltă instanță judecătorească. Pe când însă aiurea regele, cu timpul, a judecat în persoană tot mai rar și că, treptat, numai unele cazuri au fost rezervate judecății lui, la noi Domnul n'a încetat niciodată de a exercita personal deplinătatea atribuțiilor lui judecătorești.

Insfârșit, Domnul absolut nu numai domnea, dar și cârmuia efectiv. Eră un fel de ministru al unui singur și mare departament în care se concentrău toate treburile publice, pe care el le rezolvă zilnic și personal. Primea direct plângeri de la locuitori; da ordine direct chiar funcționarilor subalterni din provincii; delegă dregători de diverse trepte și categorii pentru cercetarea și rezolvirea afacerilor. Meșteșugul domnesc nu eră o sinecură.

* * *

Tot ce nu este a legiferă și a judecă, este a administră.

Astfel înțeleasă, noțiunea de administrație are azi o sferă foarte largă.

1) C. Giurescu, *Despre boeri*, p. 42.

În vremurile vechi însă, și la noi ca și aiurea, eră mult mai restrânsă. Deosebirea între Statele occidentale și Principatele române a fost aceasta că din cauza împrejurărilor neprielnice de pe urma încercuirii de către Turci, s'a păstrat mai multă vreme la noi pecetea Statului primitiv, care nu cunoaște alte îndatoriri administrative decât asigurarea autorității Domnului înlăuntrul, apărarea ființei Statului contra atacurilor din afară și găsirea mijloacelor financiare necesare pentru aceste două scopuri.

Cu asemenea trebuințe reduse, dar esențiale, firește că nu se simte nici nevoia de organe de execuție diferențiate.

La noi ca și aiurea întâlnim de la început două feluri de organe ajutoare ale Domnului în îndeplinirea atribuțiilor sale: corpuri consultative pentru hotărârea măsurilor de luat și agenți de execuție ai hotărârilor luate.¹⁾

Voevozii Principatelor au fost dela început, în mod firesc, înconjurați de tovarăși de arme cari trăiau în apropierea curții lor și cu cari se sfătuiau.

Din cele dintâi timpuri ale istoriei Principatelor, întâlnim în ele două stări sociale: una, de proprietari ai solului, cari formează și clasa conducătoare; alta, de oameni așezați pe pământurile celor dintâi și subordonați lor.

Proprietatea solului aparține, în indivizie, familiilor scoboritoare dintr'un strămoș comun.

O parte a solului se cultivă, în loturi, de către coloni, cari dau proprietarului dijmă; altă parte este rezervată de proprietari, cari o cultivă în regie, cu ajutorul tot al colonilor, cari li mai datoresc, în acest scop, lucru sau clacă.

Îndatorirea principală a tuturor proprietarilor de moșii eră de a veni călări la oaste, pe proprie cheltuială, însoțiți de câte doi-trei călăreți de fiecare sat ce stăpâneau. Astfel a fost compusă strălucita cavalerie care a pierit la Valea Albă. Numai la mari primejdii se recurgea și la oastea pedestră de țărani.

Primii sftnici domnești trebuie să fi fost recrutați dintre capii familiilor stăpânitoare a unei bune părți a solului, cari consimțiseră, unii de voie, alții siliți, la o alcătuire de Stat unitară și cari formau nobilimea teritorială, prima noastră clasă conducătoare și totodată oastea principală a țării.

Dar, firește, sftnici s'au putut alege și la noi și din alte categorii sociale, din oameni de rând cari inspirau încredere, sau se distingeau prin serviciile ori devotamentul lor. Dintre aceștia, unii trăiau chiar la curte, ședeau la masa Domnului, erau în favoare deosebită. Prin ei se putea ajunge până la persoana stăpânului și dobândi bunăvoința

1) ePentru toată această parte I, vezi studiul meu: Evoluția claselor sociale în trecutul Principatelor române. În Arhiva p. știința și reforma socială, V. No. 1—2 p. 71—113.

lui. Dintre ei s'a format cea dintâi aristocrație izvorită din favoare domnească și care s'a putut ridica chiar deasupra nobilimii de naștere.

Cele mai vechi sfaturi domnești ce cunoaștem din hrisoavele noastre sunt, ca și în Sârbia încă din sec. al XII-lea, sfaturi restrânse de câțiva boeri, cu sau fără funcțiuni. Dar, după enumerarea acestora, urmează aproape întotdeauna mențiunea: „și cu credința tuturor boerilor mari și mici ai Domniei mele”. Această formulă s'a menținut până destul de târziu. Ea arată că eră vorba numai de sftnici, cu sau fără funcțiuni, fără ca toți firește să poată și participa de fapt.

Cu timpul, acest sft obișnuit al Domnului a evoluat în sensul că au dispărut din el sftnicii fără funcțiuni. Au fost însă totdeauna cuprinși în el toți titularii dregătoriilor celor mari ale țării.

În împrejurări extraordinare însă, Domnii convocau și adunări mai mari, în felul acelora de pe vremea lui Nemanja în Sârbia. Veneau atunci și principalii proprietari ostași, cu oamenii lor. În Moldova, se adunau „la locul de pe Siret ce se chiamă până azi dreptate” (în sensul de sft) cum se exprimă cronicarul Ureche, în jurul locului unde se sfătuiau boierii, așa cum se petreceau lucrurile și în Statele prefeodale din Occident. Când un străin contimporan cu Ștefan cel Mare spune că acest Domn, muribund, a strâns „în câmp” pe „toți ai săi” și pe „șefii fiecărei partide”, termenul „ai săi” are acelaș sens ca în occident, însemnează sftnicii Domnului, șefii partidelor sunt boierii cari nu se înțelegeau pe cine să aleagă în locul marelui voevod, iar adunarea s'a făcut „în câmp” pentru că eră de față și armata de proprietari, căreia aveă să se comunice rezultatul deliberării într'o pricină atât de importantă. O astfel de adunare ni înfățișează Prilusius când, la 1553, în „Leges seu statuta ac privilegia regni Poloniae” povestește închinarea de la 1485, în Colomea, a lui Ștefan cel Mare către regele Poloniei. Zice că „toți băștinașii cari au moșii de veci în Moldova și toți ceilalți curteni de frunte erau de față călărindu-și calul și aveau stegulețe” și apoi precizează cu cine venise Ștefan Vodă: cu „ostași, ziși în limba lor boieri, având fiecare alături câte un credincios al său”. Asemenea adunări nu pot fi calificate de „populare”, cum nu erau nici în Occident, nici în Sârbia lui Nemanja.

* * *

Trec la organele de execuție ale voinței domnești.

Și la noi, ca și în Occident înainte de feudalitate, Domnii s'au ajutat, pentru rezolvirea afacerilor publice, de funcționarii lor de curte, de „slugile” lor, termenul dobândind o nuanță onorabilă din cauza calității eminente a stăpânului. Aceștia, devenind sftnici și pentru afacerile de Stat, s'au transformat cu timpul în slujitori ai Statului.

Dregătoriile apar treptat în sec. XIV și XV, împrumutate dela statele vecine.¹⁾

Cel mai vechi dregător în amândouă principatele este marele vornic.

Vornicul muntean eră judecătorul personalului curții și mai marele judecător al țării întregi. Numai el putea judeca pricinile de omor și numai el putea pronunța pedeapsa cu moartea în pricinile criminale.

Eră totodată șeful poliției și siguranței Statului. L'am putea compara cu un ministru de interne, care ar formă, în acelaș timp, el singur, curtea de apel unică a țării.

La sfârșitul sec. XV-lea atribuțiile lui au fost mărginite la Muntenia propriu zisă; aceleași atribuții, în cât privește Oltenia, au fost date atunci asupra altui dregător, marele ban cu sediul la Craiova.²⁾

Aceleași erau și atribuțiile marelui vornic moldovean dar, până în sec. al XVI-lea, el a fost și comandant al oștirilor.

Pentru Muntenia, izvoarele nu ni arată cine eră în vechile timpuri, comandantul oastei; este probabil că Domnul dădea această însărcinare aceluia dintre marii dregători în care aveă mai multă încredere.

Logofătul din amândouă Principatele a fost și la noi, la început, funcționarul însărcinat cu gătirea și pecetluirea actelor domnești și a căruia importanță, tocmai din cauza acestor atribuții, a crescut apoi treptat, ca și spre pildă a cancelarului din Ungaria. La el veneau și de la el porneau toate actele de procedură privitoare la pricinile ce Domnul judecă. El aveă și atribuții de hotarnic în pricinile de moșii. Prin el, măcar dela o vreme, se rezolvau și chestiile privitoare la raporturile dintre Stat și biserică.

Vistierul aveă atribuția foarte importantă de a veghea ca vistieria domnească, la început tot una cu a Statului, să nu fie niciodată goală. La început și la noi, nevoile domniei vor fi fost îndestulate, ca și în regalitățile prefeodale din occident, prin danii făcute Domnului, prin dijmele percepute de la colonii și iobagii de pe moșiile domnești și particulare, prin îndatorirea de a găzdui pe domn, pe însoțitorii și pe dregătorii lui și de a le hrăni caii.

Marii vistieri cumulau de obicei, în primele timpuri, și funcția de marii vameși, vămile fiind încă de pe atunci unul din principalele izvoare de venituri. Când, din cauza desvoltării Statului și mai ales pe urma fiscalității impuse de exigențele turcești, numărul dărilor și al perceptorilor, deosebiți pentru fiecare din ele, s'a înmulțit și mecanismul financiar s'a complicat, îngrijirea de tezaurul particular al Domnului, alimentat din anumite venituri, a rămas pe seama unui alt dregător al curții, ce există și el din vechi, marele cămăraș.

1) C. C. Giurescu, Contribuții la studiul marilor dregătorii în sec. XIV și XV. 1926. Acelaș, Noui contribuții. 1925.

2) I. C. Filitti, Banii Țării Severinului și banii Olteniei. In Arhivele Olteniei, VI (1927), p. 31—8.

Pestelnicul, zis mai întâi stratornic, eră îngrijitorul patului, odăii de culcare a Domnului. Cu timpul, a devenit dregătorul care introducea la Domn persoanele importante. In Moldova, în a doua jumătate a sec. al XVI-lea, el a dobândit și atribuțiile de judecător asupra personalului curții domnești, atribuții ce până atunci aparținuseră marelui vornic. In amândouă Principatele, măcar din sec. XVI-lea, marele postelnic eră și șeful curierilor ce duceau corespondența oficială. Eră secretarul Domnului pentru relațiile din afară. De el depindeau în Moldova, cărmuitorii ținutului de reședință domnească, Suceava, apoi Iași.

Ceilalți dregători ce apar treptat în sfatul domnesc, spătarul, paharnicul, stolnicul, comisul, slugerul, pitarul și alții, nu îndeplineau decât funcțiuni ale curții. In schimb, trebuie citat marele armaș, deși nu eră boer de sfat, căci prin îngrijirea lui se executau sentințele de moarte și el eră supraveghetorul temnițelor. Toți aveau însă și atribuții judecătorești în tot cuprinsul țării, dar cu această distincție, măcar dela o vreme, că numai judecata marilor vornici în Moldova, a marelui vornic și a marelui ban în Muntenia, eră obligatorie; ceilalți dregători mari nu puteau judeca decât dacă înpricinații recurgeau la ei.¹⁾

Ceeace este de reținut, este că toate serviciile de stat erau pe seama a vre-o 5—6 dregători mari, cari îndeplineau totodată și serviciu de curte și că toți cumulau atribuții administrative și judecătorești, corespunzătoare serviciilor publice esențiale în acea vreme.

Nu e de mirare, cdată ce ne gândim că chiar în Franța, când s'au înființat secretarii de Stat, atribuțiile lor nu erau diferențiate: toți au avut egală competență pentru toate chestiunile până în a doua jumătate a sec. a. XVI-lea.

Până în a doua jumătate a sec. al XVIII-lea, marii noștri dregători n'au avut leafă, după cum n'au avut atâta vreme nici similarii lor din Occident. Ca și aceștia, trăiau din părțile ce li erau afectate din veniturile Statului, din gloabele adică amenzile, ce pronunțau, din daniile de sate ce li făceau Domnii, din darurile ce primiau dela subalterni la numirea acestora în slujbă și în tot timpul slujbei și în sfârșit se bucurau cele mai deseori de scutiri de dări acordate de Domni. Măcar în Moldova, și măcar din sec. al XVII-lea, unora din ei li erau atribuite și veniturile din anumite ținuturi ale țării.

Dregătorii mari de Stat și de curte erau ajutați de funcționari imediat subalterni, cari purtau aceleași titluri ca și șefii lor, cu adăogirea însă a lui „vtori” adică al doilea, sau a lui „treti” adică al treilea.

Astfel, întâlnim pe lângă marele vornic, un al doilea și un al treilea vornic, pe lângă marile logofăt, un vtori și un treti logofăt, etc. Veneau apoi funcționarii subalterni, ziși „slugi” ale marilor dregători, după cum aceștia din urmă erau „slugi” ale Domnului. Purtau iarăși același titluri ca și marii dregători de cari depindeau, însă în

1) D. Cantemir, Descrierea Moldovei, ed. Acad. rom., 1875, p. 112.

formă diminutivă : cei dintâi menționați în documente sunt vorniceii, spătăreii, și păhărniceii din Moldova în sec. XV-lea.

Atribuțiile vorniceilor în Muntenia propriu zisă și în Moldova, și ale bănișorilor în Oltenia, erau privitoare în primul rând la ordine și siguranță. Prin ei se mai mânau țărani la prestațiile datorite domniei : lucru la cetăți, la iazuri, la mori, la drumuri, la poduri ; prin ei se făceau rechizițiile de căruțe și de cai pentru oaste, pentru transporturi, și pentru transmiterea corespondenței oficiale.

Păhărniceii scoteau oamenii la lucrul viilor domnești ; stolniceii privegheau pescuitul în gârle pentru îndestularea mesei domnești ; comișeii îngrijeau de cositul fânului necesar grajdurilor domnești, clucereii strângeau grâul pentru aprovizionarea curții domnești, etc.

De marele vistier depindeau cei mai mulți slujbași fiscali însărcinați cu strângerea dărilor în natură și bani. Până în secolul al 16-lea, numărul lor era relativ redus : ilișarii, perceptori ai unei taxe de pescuit ; posadnicii, cari percepeau o dare pentru întreținerea cetăților ; birarii, perceptori ai birului ; găletarii, ai dijmei din grâne cu măsura zisă găleată ; vinăricerii, ai dijmei din vin ; oierii, ai dijmei din oi ; goștinarii, ai dijmei din porci ; albinarii, ai dijmei din stupi ; mierarii, ai dijmei din miere ; fânarii, ai dijmei din fân, etc.

Toți subalternii marilor dregători mai erau însărcinați și cu strângerea diferitelor dări în natură și bani convenite șefilor lor erarhici.

În sfârșit, toți erau și globnici, adică puteau pronunța gloabe sau amenzi asupra contravenienților sau recalitrantilor. Amenzile pentru vitele găsite de pripas se percepeau de pripășari ; osluharii percepeau osluha, amenda pentru neascultare ; dușegubinarii, dușegubina, adică prețul răscumpărării omuciderilor.

Toți acești slujbași n'aveau leafă și trăiau pe socoteala administrațiilor.

* * *

Diviziunile teritoriale apar în Principatele române din cele mai vechi timpuri.

În Muntenia, teritoriul era împărțit în sudstvo, termen slav echivalent cu acela de județe, care se pot compara cu jupele din vechea Sârbie¹⁾, în sensul că par a fi corespuns cu teritoriile ocupate de grupurile de familii încă dinainte de încheierea Statului.

În Moldova,²⁾ pe lângă volost adică ținut, mai apare din cele dintâi timpuri și o altă organizare teritorială, ce se întâlnește și în Ungaria pe urma unei influențe slave, și anume aceea a „ocolurilor” : mai multe sate sunt grupate într'o circumscripție administrativă în jurul unui târg. Avem astfel în unele ținuturi ale Moldovei, sate

1) N. Iorga, România și Slavii.

2) Izvoarele, în studiul meu despre Evoluția claselor sociale, I. c. V No. 1—2, p. 101 și notele. — I. Bianu, Doc. rom. I, 174.

„de sub ascultarea ccolului târgului”, sau ce „umblă cu ocolul târgului” și alte sate ce „umblă cu ținutul”. Este de observat de altfel că spre deosebire de ce se petrece în Muntenia, cele mai multe ținuturi ale Moldovei poartă numele orașelor de reședință, ceea ce arată că aceste circumscripții administrative sunt posterioare reședințelor lor și formate în jurul acestor reședințe.

În genere, în Moldova, au coexistat cârmuitorii ai ținuturilor și cârmuitorii ai ccoalelor, între cari se iveau adeseori rivalități jurisdicționale.

Avem astfel din vechi, pentru ținuturile Moldovei, dregători cu titlaturi diverse.

Mai întâi pârcălabii, de obicei câte doi, cârmuitorii de cetăți întărite cu mare importanță militară și ai ccoalelor respective. În secolul al XV-lea, pârcălabii dela Cetatea Albă, Chilia, Neamț, Cetatea Nouă (adică Roman), Hotin, și Orhei, luau loc în sfatul domnesc. În sec. XVI-lea această situație eminentă o mai au pârcălabii de Hotin, Neamț și Roman.

Avem apoi, în Moldova, simpli pârcălabi de ținuturi, iarăși de obicei câte doi. Așa spre pildă, pârcălabii de Cotnari, cari din sec. XVI depindeau, se înțelege de ce, de marele paharnic¹⁾ ; pârcălabi de Iași, cari tot pe atunci luau loc în divanul domnesc²⁾.

Alte ținuturi ale Moldovei, erau cârmuite de staroști, titlul polon al castelanilor. Staroști se întâlnesc din vechile timpuri și în ținuturile în care se aflau și pârcălabi comandanți ai cetăților și ccoalelor respective. Astfel în sec. XV-lea, avem pârcălabi de Neamț și staroști de Neamț³⁾, iar în sec. XVII, portari și pârcălabi de Neamț și pârcălabul de Hotin sunt doi dregători deosebiți. Deasemenea încă din sec. al XV-lea, cârmuitorul ținutului Sucevei se numește staroste, iar al cetății poartă titlul de portar. Titlul de pârcălab al cetății Suceava nu apare decât în sec. al XVI-lea, ca legat de funcția de hatman comandant al oștirilor, creată atunci. Staroști se numeau și cârmuitorii ținuturilor Cernăuți și Putna⁴⁾.

La Botoșani, Dorohoi, Câmpulungul moldovenesc, Vrancea, cârmuitorul ținutului purta titlul de vornic.

Cârmuitorii ccoalelor târgurilor au purtat însă totdeauna titlul de pârcălabi și ei percepeau vama locală, numită chiar „pârcălabie”⁵⁾.

Cât privește Muntenia, cetățile au fost prea puține la număr. Pârcălabii cetății Poenari figurează din când în când în sfatul

1) Iorga, Ist. comerțului rom. I. 174. — Miron Costin, ed. V. A. Urechia, II. 133 (sec. XVII când erau ziși de Putna) — Pârcălab de Dorohoi, sec. XVII (Iorga, St. și doc. VII. 371).

2) Melhisedec, Cronica Romanului, 290 (anul 1552).

3) I. Bogdan, Doc. lui Ștefan cel Mare, I, 94.

4) Iorga, St. și doc. VII. 364 (anul 1619). — Și la Bârlad, sec. XVII.

5) Cf. Arhiva din Iași, XXXII No. 2 (articol de Nichita).

domnesc în prima jumătate a sec. XVI. Întâlnim însă din sec. XV judecători sau județi, pârcălabi și vornici, cari par să fi fost totodată cârmuitori ai orașelor principale din județe și ai județelor înseși. Din sec. XIV „Țara Severinului”, corespunzătoare cam cu județul Mehedinți, când cu, când fără cetatea Severinului, a fost cârmuită de un dregător important, numit ban. De la 1419, odată cu pierderea definitivă a cetății Severinului, banii au fost cârmuitori ai teritoriului format din județul Mehedinți și o bună parte din Gorj, cu reședința la Tismana¹⁾. După înființarea, la sfârșitul aceluiaș secol, a băniei Olteniei întregi, întâlnim, în afară de marele ban, bani de județ, pe cât se pare numai pentru județul Jiului, sau Mehedinți și numai până în sec. XVII, și subalterni bănișori.

Titlul de vornic a persistat până la mijlocul veacului al XVIII-lea, la Câmpulung și Târgoviște. Acesta a și fost titlul găsit și menținut²⁾ de Austriaci, pentru cârmuitorii județelor, în timpul ocupației Olteniei dela 1718 la 1739.

Cârmuitorii diviziunilor administrative depindeau, în Oltenia de marele ban, în Muntenia și Moldova, de marii vornici.

* * *

Trec la comună.

În occident, comuna a apărut în evul mediu ca o unire de locuitori jurați a se apăra împotriva arbitrarului seniorului, sau a fost creată prin emanciparea concedată, benevol ori silit, de senior. Odată înființată, comuna trăiește într-o perpetuă defensivă față de senior, în stare de ostilitate, care se manifestă și prin zidurile ce foarte des o înconjurau și prin miliția proprie ce întreține. În sânul comunei occidentale, astfel izolată ca o insulă în mijlocul teritoriului feudal, s'a dezvoltat o clasă aparte, cu o viață deosebită de a populației rurale vecine, o clasă de oameni solidari prin profesiunile și interesele lor diferite de ale celor dela țară. Izolarea cetățenilor îi silește la specializări în îndeletniciri deosebite de ale rurarilor, îi împiedecă de a se confunda cu celelalte categorii sociale și-i consacră cu timpul ca o clasă aparte, burghezimea.

Tocmai din cauza acestei origini a ei, se dezvoltă în burghezime o concepție de drept deosebită de a societății feudale înconjurătoare. Deoparte, ideea egalității măcar civile și a libertății muncii; de altă parte, concepția feudală a unei societăți compuse din stăpâni și șerbi.

La noi, unde n'a existat feudalitate, nici nu s'a dezvoltat comuna în sensul medieval occidental, nici nu s'a înfiripat o burghezime.

Orașele și târgurile noastre, născute din aglomerări sătești, sau de coloniști străini, în jurul reședințelor domnești, sau a popasurilor comerciale, au dus totdeauna o viață strâns legată de moșia pe care

1) I. C. Filitti, Banii Țării Severinului și banii Olteniei, I. c.

2) Arhivele Olteniei, VIII (1929), p. 65.

s'au dezvoltat. Târgoveții și orașenii dela noi rămăneau în cea mai mare parte plugari pe moșia târgului, ca până azi în mahalalele unora din orașele noastre. Viața lor nu se deosebea mult de a ruralilor. Aveau, ca și ruralii, îndatoriri către proprietarul moșiei respective, particular sau Domn; erau, ca și ruralii, subordonați autorității centrale a Domnului.

Orașele și târgurile noastre se foloseau de moșia din jurul lor, fie în virtutea unor acte domnești, dacă moșia era domnească, fie prin învoeli cu proprietarul particular al moșiei. Odată ce se dezvoltă un târg mai însemnat sau un oraș, interesul comercial sau politic impunea însă ca locul așezării să fie privit ca loc domnesc. Dacă deci orașul sau târgul se dezvoltase pe o proprietate particulară, Domnul intervenia pentru a răscumpăra locul și a-l hărăzi târgului spre folosință. Invers, Domnii s'au considerat totdeauna ca stăpâni ai moșilor târgurilor, de care puteau dispune după plac, chiar în favoarea unor particulari.

Târgurile rămase pe moșii particulare s'au emancipat cu vremea prin răscumpărare dela proprietari.

Orașe au existat la poalele Carpaților înainte de întemeierea Principatelor și aveau o organizare municipală împrumutată din Ardeal, unde eră de origine occidentală. Această organizare a fost extinsă apoi și asupra orașelor ce s'au dezvoltat posterior întemeierii statelor, dar din orașe și târguri n'a lipsit niciodată dregătorul domnesc, dependent de marele vornic.

Autoritatea comunală se compunea din șoltuz sau mai rar „voit”, în Moldova, din județ în Muntenia, asistat de 12 pârgari sau jurați, aleși de târgoveți.

Autoritatea centrală domnească eră reprezentată, în Moldova, prin vornicii de târg¹⁾, ureadnicii²⁾, namesnicii³⁾ sau ispravnicii de târg cari, pentru că pe lângă atribuțiile administrative și fiscale aveau și atribuții judecătorești, se mai numeau și „sudți” adică judecători, tot așa precum spre pildă în Polonia castelanii erau numiți și judices. Judecau asistați uneori de „oameni buni” cari însă îndeplineau un rol mai mult pasiv, de martori la judecată.⁴⁾

În Muntenia, se constată din vechi judecători, pârcălabi, vornici și vameși dela orașe⁵⁾. Atribuția principală a pârcălabilor de orașe din Muntenia eră de a percepe vama internă în târguri și în satele dimprejurul târgului. Voința domnească li putea însă largi com-

1) I. Bogdan, Doc. lui Ștefan cel Mare, I, 232. (Suceava 1408, Siret 1479)

2) Iorga, o. c. I. 248. 252 (Botoșani, Piatra).

3) Namestije, dela mesto — loc, grec. topos (Jirecek, Staat u. Gesellschaft im mittelalterlichen Serbien, II. 32) la Bârlad (Iorga, o. c. I. 258).

4) I. C. Filitti și D. I. Suchianu, Contribuții la istoria justiției penale în Principatele române, Buc., 1928.

5) Hrisov al lui Vlad Țepeș, 1476 (I. Bogdan, Relațiile Țării Românești cu Brașovul, I, 97).

petența. Principalii pârçalabi de târg din Muntenia au fost cei din Târgoviște¹⁾ și cei din Câmpulung, ziși dela mijlocul sec. XVII-lea ispravnici²⁾, iar din mijlocul sec. al XVIII-lea epistați³⁾. Vornicii de târg din București, sunt adeveriți în sec. XVII-lea.

În amândouă Principatele autoritatea slujbașilor comunali eră firește slăbită prin prezența dregătorilor domnești, mai ales în localitățile de reședință ale cărmuitorilor de ținuturi. Vedem pe acești dregători intervenind adesea în atribuțiile șoltuzilor, sau judeților și pârgarilor, nu numai pentru executarea ordinelor domnești privitoare la târg, dar chiar și în afaceri de competență comunală, ca spre pildă în adevierea transacțiilor dintre târgoveți.

Atribuțiile șoltuzilor sau judeților și pârgarilor erau următoarele :

a) găzeau hotarele târgului. Când Domnul dăruia din preajma târgului vreun loc sau moșie unui particular, delimitau această parte ;

b) cercetau „inpietrind” și „stânjenind” toate pricinile de proprietate din cuprinsul târgului și al moșiilor lui ;

c) întăriau vânzările de locuri și prăvălii din hotarul târgului ;

d) vindeau la nevoie din averea târgului ;

e) repartizau dările și prestațiile către Stat și către târg ale târgoveților și ale țăranilor de pe moșiile târgului ;

f) administrau veniturile târgului. Percepeau dările cuvenite târgului dela târgoveți și dela sătenii cari erau sub „ascultarea” lui și cari erau ziși în vechile timpuri „săraci” și „mișei”. Perceperea și executarea dărilor și prestațiilor către Stat se făceau de obicei prin slujbașii domnești, cari aveau și dreptul de a pronunță gloabe, adică amenzi, uneori însă și prin autoritățile comunale ;

g) pronunțau pedepse în lovituri de toiege, sau amenzi (gloabe) în folosul șoltuzului, cu drept însă de apel la judecata Domnului, care delegă un dregător înaintea căruia se înfățișau autoritățile comunale și înpricinatul ;

h) în vechile timpuri, târgurile principale, prin șoltuzii și pârgarii lor, corespundeau direct cu cetățile săsești de peste munți, ba chiar încheiau înțelegeri comerciale cu vecinii ;

i) în sfârșit, numai județul sau șoltuzul și pârgarii împreună, puteau întrebuiță pecețile târgurilor și orașelor, din care mai multe ni s'au păstrat.

* * *

Cât privește satele, nu trebuie uitat că ele nu erau decât așezări firești formate, ca și *vicus* în imperiul roman, ca și *villa* de pe vremea Merovingenilor, din locuințele proprietarilor înconjurate de ale co-

1) Ibid., 357 (anul 1476). Iorga, o. c. 161. 265. 269. — Și vornici de târg (ibid. 88. 235. 252).

2) Iorga, St. și doc. X. 194.

3) V. A. Urechia, Ist. Rom. VI. 279.

lonilor de o parte, și din domeniul proprietarilor, cultivat de coloni sau cu ajutorul lor, de altă parte.

Deaceea nu poate fi vorba în trecutul nostru de comune rurale cu personalitate juridică și nu există în trecutul nostru un drept unitar al comunității sătești, ci numai o colectivitate a drepturilor membrilor grupurilor proprietare¹⁾.

Domnii aveau și ei pe de o parte proprietățile lor personale, iar pe de alta erau stăpâni ai pământurilor care nu apucaseră să intre în proprietate particulară, zise moșii domnești, adică domeniul Statului, și de care puteau dispune după plac.

Țăranii așezați pe moșii domnești, n'aveau îndatoriri decât către Domn ; cei așezați pe moșii particulare, fie și ale mănăstirilor și târgurilor, aveau îndoite îndatoriri, către proprietar și către domnie.

Până la întemeierea Principatelor române, cnezii proprietari erau totodată judecători ai oamenilor de pe moșia lor. De atunci încoace însă termenii de cneaz, judec, sau jude în Muntenia, de județ în Moldova, nu mai desemnează decât pe omul liber, pe proprietar și pe stăpânul iobagului. Atribuțiile judecătorești în sate le-a exercitat dregătorul domnesc, judecătorul sau județul în Muntenia, judele în Moldova, afară de cazul când Domnul scutea vre-un sat de amestecul slujbașilor Statului și delegă astfel proprietarului dreptul de judecată asupra oamenilor săi²⁾.

Din sec. XVI-lea, reprezentanții Domnului în sate s'au numit în Moldova, urednici, vornice și vătămâni ; în Muntenia, pârçalabi, vornice și bănișori ; ai proprietarilor, de preferință, vătămâni în Moldova, pârçalabi în Muntenia.

Aveau atribuții de poliție, de judecată și de cisluire, adică de repartizare, precum și de strângere a dărilor.

Spre sfârșitul sec. al XVII și începutul celui următor, vătămâni și vorniceii în Moldova, pârçalabii și vorniceii în Muntenia, dependenți, prin cărmuitorii de ținuturi, de marii vornici, aveau o sferă deosebită de competență : a vătămânilor și pârçalabilor eră mărginită la raza satului, a vorniceilor se extindea și asupra domeniului, precum și asupra „cătunelor” lăturașe³⁾ ce se constată măcar dela începutul secolului al XVIII-lea. Vorniceii aveau paza țărinelor și percepeau în folosul marilor vornici amenziile pe vitele găsite de pripas.

Și la noi, ca în Occident în vechile timpuri, satele, spre deosebire de orașe, n'au cunoscut o organizare municipală.

1) G. Fotino, Contribution à l'étude des origines de l'ancien droit coutumier roumain. Paris, 1926, p. 326—7.

2) C. Giurescu, Despre boeri, 86, 92, 98 nota 2, 103, 105 nota, 114.

3) Iorga, St. și doc. VI, 217. 218. 227. 406. — A. V. Gâdei, Istoria socială a țăranimii noastre, Buc., 1904, p. 101 și urm.

II.

În alcătuirea socială inițială a Principatelor române o schimbare adâncă s'a produs odată cu o fiscalitate excesivă impusă din sec. XVI-lea, de cerințele tot crescânde ale Turcilor¹⁾ și s'a repercutat asupra vechii organizări administrative.

În sânul nobilimii teritoriale a început de atunci un dureros proces de selecție naturală nemiloasă. Foarte mulți proprietari sărăcesc, pentru că nu mai pot face față totodată îndatoririi ostășești și impozitelor tot mai numeroase. Unii își vând moșia, sau chiar și libertatea și cad în rândul iobagilor. Alți indivizi dimpotrivă, prin favoare domnească sau alte împrejurări fericite, își întind proprietatea în dauna vecinilor nevoiași. După ce isbutesc să-și formeze un trup important de moșie, îl hotărânesc, ies din indivizie, despărțindu-se și diferențiindu-se de codevălmași.

De altă parte, tot din cauza fiscalității, s'a înmulțit numărul oamenilor liberi fără pământ, prin aceia că pentru mulți proprietari era o adevărată ușurare când iobagii li ofereau să se răscumpere.

În aceste împrejurări, s'a simțit nevoia de a grupa pe toți aceia cari nu mai puteau fi de sine stătători, dar nici nu erau în dependență de altul care să răspundă pentru ei, adică pe toată lumea afară de principalii dregători și de marii proprietari hotărâniți deoparte, și de iobagii de pe moșiile particulare de altă parte, în cete sau bresle cu răspundere colectivă pentru îndeplinirea slujbelor Statului și pentru plata impozitelor.

Acestor cetași sau breslași, li s'au acordat oarecare avantajii fiscale față de contribuabilii de rând, în schimbul îndeplinirii gratuite și cu schimbul a slujbelor subalterne ale Statului în vreme de pace și a prestării serviciului ostășesc în timp de războiu.

Membrii cetelor sau breslelor s'au numit slujitori.

Micii proprietari indivizi, cu îndatoriri ostășești în vremuri de războiu, cari nu mai puteau fi de sine stătători, au format de acum în Moldova ceata Curtenilor, iar în Muntenia pe a Roșilor.

Colonii de pe moșiile domnești, cari în vreme de pace îndeplineau îndatoriri de străjuitori ai granițelor și trecătorilor, de cărauși și de curieri oficiali, iar în vreme de războiu puteau fi chemați și ei la oaste, au format, în amândouă Principatele, ceata călărașilor. În aceeași categorie intră plăeșii din județele Neamț și Bacău; panțirii din alte câteva județe ale Moldovei, vânătorii pedestri și dorobanții din amândouă Principatele.

Însfârșit, feciorii de boeri cari nu apucau să intre în dregătorii, precum și alți mici proprietari și oameni liberi, au fost grupați și ei în cete slujitorești, subordonate marilor dregători dela centru, înmul-

¹⁾ Pentru această parte II, studiul meu despre Evoluția claselor sociale, I. c. V. No. 3-4, p. 337-370.

țindu-se astfel considerabil numărul micilor subalterni ai acestora, bănișori, vorniceii, postelniceii etc. O parte a anului își îndeplineau serviciul cu schimbul și fără leafă, restul timpului și-l petreceau la țară, văzându-și de interesele lor, iar în caz de războiu porneau la oaste sub conducerea marelui dregător respectiv.

Asupra tuturor acestor cete s'a extins vechea organizare ostășească: grupurile mici din sate erau comandate de ceauși sau stegari; grupurile din mai multe sate, formând plăși, popoare sau plaiuri, erau puse sub ordine de sutași, hotnogi, iuzbași sau vătafi, iar aceste grupuri mai mari se integrau, la rândul lor, în pâlcuri, steaguri sau căpitanii, pe județe, comandate de căpitani.

Cetașii erau răspunzători în mod colectiv, pentru îndatoririle și dările lor, față de sutași, aceștia față de căpitani și aceștia față de marii dregători respectivi de la centru.

* * *

În atribuțiile acestora din urmă intervin, odată cu organizarea slujitorească, oarecare schimbări.

De pe la mijlocul secolului al XVI-lea, în Moldova, funcția de mare vornic a fost dublată: un mare vornic al țării de sus și altul al țării de jos, cu reședința nominală la Dorohoi și Bârlad, iar de fapt amândoi cu reședința în capitală, dar tot de atunci comanda oștirilor a fost luată vornicilor și atribuită altui dregător, nou instituit, marele hatman.

Din secolul al XVII-lea însă, comanda oastei moldovenești de Curteni este dată marelui logofăt.

Aceea a trupelor de dorobanți este atribuită, în a doua jumătate a aceluiaș veac, în amândouă principatele, marelui agă, un dregător care exista de pe la sfârșitul secolului al XVI și care a îndeplinit funcția de prefect al poliției capitalei. Tot de agă depind de pe atunci, în Muntenia o parte din vânătorii pedestri și cazacii mercenari de Târgoviște, iar în Moldova, o parte din seimenii mercenari.

Paharnicul, în afară de serviciile dela curte, pe care le indică titlul său, mai dobândește în Muntenia, în sec. al XVII-lea, comanda oastelor de roșii.

Marele spătar, purtătorul spatei domnești, ale căruia atribuții în primele timpuri erau puțin definite, devine în Muntenia, măcar din sec. al XVII, șef al oastei de călărași, afară de călărașii curieri oficiali cari, în amândouă principatele, depindeau de marele postelnic¹⁾. Tot de marele spătar depindeau, în Muntenia, trupele mercenare de seimeni și lefegii, pe când în Moldova mercenarii drăgani, lefegiii și o parte din seimenii, erau comandați de marele hetman.

În sfârșit, diferiții mari dregători aveau sub ordine cetele respective de slujitori civili.

¹⁾ De marele postelnic depindeau, în sec. XVII, pârcașii de Iași (Miron Costin, ed. V. A. Urechia, II. 133).

*

Astfel întâlnim prin sate, din sec. al XVI și mai ales al XVII-lea, diferite feluri de mici unități de slujitori, civili și militari, comandate de ceauși sau stegari; mai multe sate formau plaiuri, popoare, sau plăși, cu sutași, hotnogi, sau iuzbași ai felurilor categoriei de slujitori și însăfârșit, în centrele principale ale ținuturilor, erau diverși căpitani de slujitori în Muntenia, căpitani sau vătafi de slujitori în Moldova.

Mai mari peste aceștia, în unele ținuturi ale Moldovei, întâlnim mari vătafi. Astfel la Iași, în sec. al XVI, pe lângă pârcălabii de ținut, întâlnim un mare vătaf, șeful organizațiilor slujitorești. Tot așa, marii vătafi ce se întâmpină în sec. al XVI la Suceava, Lăpușna, Bacău¹⁾, nu erau cărmuitori ai ținutului, ci comandanți ai slujitorilor. În sec. al XVII, pentru ținuturile Orhei, Soroca și Lăpușna, avem un mare Serdar, și în același timp câte un pârcălab, aceștia cărmuitori ai ținuturilor, pe când serdarul era șeful organizației slujitorești și păzitorul marginei.

În Muntenia propriu zisă, iar în Oltenia, pe cât se pare, numai în Mehedinți, unul din căpitani de slujitori din județe, a devenit și cărmuitor al județului. Într'adevăr, izvoare din sec. al XVIII ni spun că până la reforma lui Const. Vodă Mavrocordat, aproape de mijlocul aceluși veac, cărmuitorii județelor erau căpitani, iar de altă parte nu se adevărește să fi existat și în toate județele Munteniei, ca în ținuturile Moldovei, câte un mare căpitan, șef al căpitanilor diferitelor steaguri din județ. Asemenea „mari căpitani” nu se constată decât în două județe de margine: la Cerneți, reședința județului Mehedinți²⁾ și la Focșani și se numeau amândoi „mari căpitani de margine”.

Toți acești slujbași aveau atribuții ostășești³⁾, administrative și judecătorești. Erau judecători și globnici, adică pronunțau pedepse și le și executau. Numai dreptul de a osândi la moarte era rezervat marilor vornici, iar în Oltenia marelui ban.

Odată cu această organizare, care în sec. XVII-lea era desăvârșită, și aspectul sfatului extraordinar al Domnului s'a schimbat.⁴⁾

Așa spre pildă, hrisovul lui Leon Vodă Tomșa contra Grecilor la 1631, a fost dat după consultarea unei adunări compuse din „toată țara, boeri mari și mici și roșii și mazălii și toți slujitorii”, adică dregătorii de toate treptele, atât în funcție cât și eșiți din slujbă și cetele de slujitori reprezentate prin comandanții lor.

1) Iorga, St. și doc., V, 11. 74. 80. VII. 370. 373.

2) Totuși Austriaci, când au organizat Oltenia ocupată de ei (1718—1739) n'au dat cărmuitorului județului Mehedinți nici titlul vechi de ban (mic), nici titlul de căpitan, ci pe cel de vornic ca în celelalte județe ale Olteniei. Nu știu pentru ce Austriacii s'au oprit asupra termenului de ispravnic pentru cărmuitorii de plăși și de plaiuri.

3) Cf. Arhivele Olteniei IV (1925), p. 213—214. Iorga, Acte și fragm. I, 259—261. Același, St. și doc., IV. 37—42.—Ghibănescu, Surete și isvoade, VI, 220.

4) I. C. Filitti, Evoluția claselor sociale, I. c. VI, No. 3—4, p. 344—6.

Sfatul mare de obște a continuat să funcționeze, în împrejurările extraordinare, până la sfârșitul epocii fanariote, când mai larg, când mai restrâns, cuprinzând, pe lângă sfetnicii mari în funcție și eșiți din slujbă, pe boerii mai mărunți în activitate sau mazăli și pe căpitani de slujitori.

Prin „țară” nu se înțelegea deci o adunare populară. Se înțelegea „țara legală”, cum ne-am exprimat azi, adică cei cari aveau cădere a vorbi în numele țării. Cuvântul „țară” ca și „regnicolă” în Ungaria, dela mijlocul sec. al XIV-lea încoace, nu desemnă decât pe privilegiatii de diferite categorii.

Că se adună și popor de curiozitate la asemenea solemnități, este ușor de înțeles, cu atât mai vădit când coincideau cu ceremoniile morții unui Domn și cu aclamarea noului ales, sau cu „scosul sfințelor moaște”, ca atunci când Const. Vodă Mavrocordat a dat în Trei Ierarhi la 1749 hrisovul privitor la iobăgie.

Chestiunea prezintă și un interes mai apropiat, prin aceea că a servit de bază discuțiilor ce, mai ales dela 1848 încoace, s'au urmat la noi spre a se ști dacă trebuia adoptat sistemul unicameral sau bicameral, dacă un Senat era în tradiția țării și în sfârșit cum trebuia compusă camera unică, dacă se adoptă primul sistem.

* * *

Din cauza situației economice, sociale și politice a Principatelor, datorită raporturilor cu Poarta otomană, sfera de activitate a vechii noastre administrații era redusă la minimum, cuprinzând aproape numai securitatea internă și externă și găsirea mijloacelor financiare necesare în acest scop, dar înglobând de altă parte și distribuirea dregățiilor.

Orice alte preocupări ale unei administrații moderne, nu puteau fi, în acele condițiuni, decât de ordin secundar, așa că nu necesitau servicii diferențiate. Se realizau la nevoie prin oricare din dregători, delegați ad-hoc de Domn, prin corvezi impuse oamenilor din partea locului unde trebuia săvârșită o lucrare, sau asigurat un serviciu, prin rechiziția cailor, cărușelor și uneltelor lor, ori erau lăsate pe seama singurelor așezăminte de utilitate publică cu personalitate juridică din trecutul nostru, bisericile și mănăstirile, înființate din inițiativă domnească sau particulară. Acestea nu erau numai lăcașuri de rugăciune, ci și așezăminte de binefacere, înzestrate în acest scop de ctitorii lor cu însemnate averi. Însăși această destinațiune a dus treptat la transformarea caracterului lor juridic, din proprietăți particulare în persoane morale sustrate liberei dispoziții și administrații a familiilor fundatoare, trecute în domeniul public și cărmuite de urmașii ctitorilor, sau de epitropi numiți cu știrea acestora, însă sub controlul Domnului, chiriarihilor și câtorva mari dregători din divanul domnesc.

În bolnițele mănăstirilor s'au îngrijit întâia oară bolnavii ; în jurul lor s'au înființat cele dintâi spitale ; din veniturile lor s'a îndestulat asistența publică ; în pridvoarele și chiliile lor, cu personalul și cu veniturile lor, s'a predat cel dintâi învățământ public, înainte ca, în a doua jumătate a sec. al XVII-lea, să se înființeze școlile înalte din București și Iași, în care au venit să propovăduiască dascălii cei mai de seamă ai neo-elenismului, iar ca să învețe, școlari din întreg orientul ortodox. Conducerea unor asemenea servicii eră dată de obicei asupra mitropolitului, episcopilor, și câtorva boeri mari de divan, ajutați de epitropi numiți dintre boerii secundari și dintre negustorii de frunte.

* * *

Aceasta eră, în linii generale, vechea noastră organizare administrativă. Vițiile ei erau în bună parte aceleași ce se întâmpină în toate vechile regimuri, și din care atâtea persistau încă, în Franța spre pildă, chiar în ajunul marelui revoluții. Este destul să ne gândim la venalitatea și acolo a unora din officii, la rușfeturile legale date judecătorilor, la arendarea pe timp determinat a dreptului de a percepe impozitele din circumscripțiile zise prévotés, la abuzurile ce se făceau cu monopolul sărei, arendat deasemenea ; la asupririle ce suferă populația de rând dela perceptorii dării personale, la numărul nesfârșit al privilegiatilor, sporit în fiecare zi prin înmulțirea slujbașilor scutiți de dări, așa că acestea apăsau tot mai greu asupra dajnicilor rămași ; la pensiile acordate de regi curtizanilor și care constituiau indirect tot atâtea sarcini pentru contribuabili ; la situația țăranilor descrisă de englezul Young, călător atunci prin Franța.

La noi, asupririle și vexațiunile au derivat, mai ales, din fiscalitatea excesivă impusă de cerințele turcești, iar neputința de îndreptare, din dependența noastră politică și economică de Turcia.

Stabilirea unui buget eră cu neputință, căci fiecare zi putea aduce noi cereri din partea Porții. Contribuabilii nu puteau fi niciodată siguri nici cât, nici când vor avea de plătit.

Expus în fiecare clipă să sărăcească, fiecare căută să se îmbogățească în orice chip. Cine nu voia să fie martir, trebuia neapărat să fie abuziv și asupritor. În angrenajul fiscalității, fiecare căută un refugiu în privilegiu. Numărul privilegiatilor se tot înmulțea. Orice slujbaș, cât de mic, eră un privilegiat. De aceea plaga funcționarismului este veche la noi. Dar, cu cât numărul privilegiatilor creștea, cu atât devenea mai grea situația celor fără privilegii, al căror număr tot scădea.

Statul nu eră în măsură să asigure lefuri funcționarilor săi.

Dregătorii principali se îndestulau în mod legal din așa zisele havyeturi, adică părți ce li erau atribuite din veniturile Statului ; slujbașii mici din diferite îndeletniciri în timpul ce li lăsa liber sistemul serviciului cu schimbul.

Dregătorii mai percepeau în mod legal rușfeturi sau plocoane dela subalternii pe cari-i numeau în slujbe, și aceștia se despăgubeau la rândul lor de la administrați.

Unii dregători mai aveau și dreptul de a percepe în folosul lor personal anumite taxe direct dela administrații lor, ceea ce firește nu putea fi decât izvor de nesfârșite vexațiuni sau de vinovate toleranțe.

Alt izvor de asuprire eră obiceiul arendării, către chiar dregătorii mari în funcție, a veniturilor Statului, nu numai a vănilor și ocnelor, ce alimentau casa particulară a Domnului, dar și a „slujbelor”, zise mai târziu huzmeturi, adică a impozitelor directe, ca oeritul, vinăritul, etc., și până și a taxei pe vitele de pripas, care apărea ca deosebit de odioasă pentru că, fiind venit al marelui vornic, perceperea ei dădea naștere la mari abuzuri ale vorniceilor din sate și ale cârmuitorilor de județe.

Dregătorii mari subarendau apoi aceste venituri, pe regiuni, bine înțeles cu câștig. Este firesc ca în aceste condițiuni să nu mai fi putut exista control, nici în privința cuantumului, nici a modului de percepere a impozitelor.

Eră însă cu neputință a eși din acest sistem cât timp rămâneam încătușați politicește și economicște de Turcia.

Cu instabilitatea Domnilor și cu imposibilitatea de a întocmi bugete, orice încercări de reforme erau sortite să dea greș.

Dar, așa cum eră, vechea noastră orânduială, deși avea, ca și aiurea, un caracter domanal în folosul principelui și nu al guvernaților, corespondea trebuințelor militare și fiscale ale vremii și tindea spre aceeaș unică și supremă țintă : asigurarea însăși ființei Statului, prin apărarea armată, sau prin satisfacerea cerințelor turcești.

Orice alte considerațiuni, precum și interesele indivizilor, erau sacrificate acestui scop, care a și fost atins : s'a salvat nucleul în jurul căruia, în zilele noastre, s'a putut face unirea neamului românesc.

III.

Constantin Vodă Mavrocordat, în cursul primelor lui domnii în amândouă Principatele, între anii 1733 și 1749, s'a deosebit prin străduințele lui, în mare parte zadarnice, de reforme¹⁾.

A vrut mai întâi să reducă numărul privilegiatilor, spre a spori pe al birnicilor.

A redus deci numărul slujitorilor militari, deveniți inutili din cauza încălcării tot mai accentuate a Turciei asupra autonomiei Principatelor. Cei rămași servind mai ales în capitală, marele spătar în Muntenia și marele hatman în Moldova, au fost aduși a îndeplini

1) I. C. Filitti, Despre reforma fiscală a lui Const. Vodă Mavrocordat. Extras din Analele statistice și economice, 1928.

și rolul unor prefecti de poliție ai periferiilor capitalelor, pe când centrul depindea de marele agă.

A desființat aproape cu totul acea puzderie de mici slujbași privilegiati cari erau slujitorii civili de prin sate, subordonați diferiților mari dregători dela centru. Au rămas în ființă, în amândouă Principatele, postelniceii, dar numai ca o ultimă treaptă boerească, în care se putea ajunge prin voința domnească și, tot așa, în Moldova, logofeții de divan și cei de vistierie. Reducerea numărului slujitorilor civili eră cu atât mai justificată cu cât nu mai aveau să fie chemați la oaste în caz de războiu, iar pentru îndeplinirea serviciilor lor din timp de pace, un număr mult mai restrâns eră suficient.

De acum înainte slujitorimea rămasă eră redusă la rolul unei jandarmerii rurale, unui corp de grăniceri, de gardieni ai închisorilor, de slujbași poștali și de perceptori. Organizarea rămânea tot cea veche: în sate, grupuri comandate de ceauși sau stegari și deasupra acestora, în ocoale, popoare, sau plăși, căpitani, cari în Moldova depindeau de marele hatman, iar în Muntenia de marele spătar. La reședința cărmuirilor de județe se află deasemenea un post de slujitori, ziși de scaun, sub comanda unui căpitan. Numai în Moldova a persistat în unele ținuturi, precum la Iași, în afară de căpitanii de ocoale sau de margine, și câte un mare căpitan. Serviciul se făcea cu schimbul, de obicei câte o săptămână din două. În vremea liberă slujitorii puteau avea orice îndeletnicire.

Mavrocordat n'a mai recunoscut ca privilegiati decât pe dregătorii în slujbă, pe cei eșiți din slujbă, și pe urmașii lor, pe care i-a așezat în două categorii: neamuri, urmași ai dregătorilor mari și mazili, urmași ai dregătorilor mici. Imbulzeala, explicabilă, spre privilegii a fost însă mai tare. De unde mai înainte lumea se grămădea spre cetele de slujitori civili, de acum încăpea, din milă domnească, în categoria mazililor, neamurilor sau postelniceilor.

În legătură cu reforma privitoare la slujitori, Mavrocordat a mai realizat și alta. După expresia cronicarului Ion Canta, a dat ținuturile cu slujbele (adică cu strângerea dărilor), pe mâna a câte doi ispravnici.

Aceasta însemnează că a concentrat în mâinile acestora toată autoritatea în ținuturi, restrângând atribuțiile căpitanilor de slujitori. Tot odată, ca perceptori ai dărilor, ispravnicii deveneau dependenți și de marele vistier.

De altă parte, ispravnicii aceștia de județe au fost porecliți de contemporanii reformei „boeri judecători”, din cauza atribuțiilor judecătorești ce li s'au dat asupra „tot obrazul, orice breaslă ar fi”. Aceasta însemnează că și atribuțiile judecătorești în județe, dela reforma lui C. Mavrocordat încoace, n'au mai fost exercitate decât numai de ispravnici, cu excluderea oricăror alți slujbași, ceea ce eră evident o ușurare pentru locuitori. Mavrocordat a socotit că nu se cuvenea ca atâți slujbași să fie și globnici și judecători. Astfel, ispravnicii instituiți de Mavrocordat puteau fi comparați cu acei cărmuitori

de circumscripții, cu atribuții cumulate, din Franța, numiți baillis și prévôts.

În județele dela munte au fost menținute circumscripțiile cunoscute din vechi sub numele de plaiuri, adică grupele de sate de slujitori — plăeși însărcinați cu paza marginei, a trecătorilor și cu asigurarea ordinei, sub comanda, în Muntenia, a vatafilor de plai dependenți de marele vornic, iar în Moldova a căpitanilor de plăeși, dependenți de marele hatman.

În județele de la șes însă, plășile slujitorești de mai înainte au fost date pe seama unor subalterni ai ispravnicilor, ziși în Moldova ocolași, iar în Muntenia, cu termenul generic pentru toți agenții de execuție, zapcii.

A mai încercat Mavrocordat să introducă sistemul lefurilor pentru a desființa havaeturile și a interzis slujbașilor de a trăi pe socoteala administrațiilor, obligându-i să-și plătească găzduirea. Rezultatul a fost că au rămas și lefurile, pentru slujbașii principali și havaeturile. A dispărut totuși gloaba pe vitele de pripas ca venit al marelui vornic. Urmașii lui Mavrocordat au încercat să extindă sistemul lefurilor și totodată măcar să reguleze havaeturile, menite să completeze lefurile socotite ca insuficiente.

Mavrocordat a mai desființat și toate scutirile de dări ce se acordau țăranilor de pe moșiile proprietarilor cu influență, concepția acestui Domn reformator fiind că țăranul trebuie să fie liber față de proprietar, dar contribuabil față de Stat. A acordat în schimb, dar numai boerilor dregători, câte un număr fix, în raport cu dregătoria, de așa ziși scutelnici, adică de țărani scutiți de dări către Stat, spre a fi exclusiv în slujba casei dregătorului. Și această reformă s'a transformat curând în abuz: s'au acordat scutelnici și altor persoane decât dregătorilor și s'au mai acordat, peste scutelnici, și poslușnici pentru slujba curților boerești.

Tot Const. Mavrocordat, în a șasea lui domnie în Muntenia, la 1761, a introdus alte două modificări care au rămas în organizarea administrativă a acestui principat. A dedublat funcția de mare vornic, după sistemul mai vechi moldovenesc și a reținut permanent la București pe marele ban, ca un fel de ministru al Olteniei în guvernul central. Atribuțiile efective ale marelui ban, le va exercita de acum la Craiova un caimacam, dependent însă deadreptul de Domn.¹⁾

* * *

Odată cu accentuarea tendințelor de penetrație ideologică, economică și politică a Apusului la noi după ce, în urma tratatului impus Turciei la Carlovăț în 1699, am revenit în atingere directă cu Occidentul, Domni luminați au încercat în cursul sec. al XVIII-lea să lărgescă sfera de activitate a administrației. Un loc de cinste se

1) Dionisie Fotino, Istoria Daciei, trad. Sion, III, 266. 268.

cuvine, după Const. Mavrocordat, lui Al. Vodă Ipsilanti, care a pus temelile separației între puterea executivă și cea judecătorească, a organizat poștele¹⁾, s'a interesat de aproape de învățământ,²⁾ de asistența publică și de starea sanitară. Statul a tot intervenit în raporturile dintre proprietari și țărani, în activitatea breslelor de negustori și meseriași, în fixarea prețurilor, zise narturi, ale mărfurilor, căutând să activeze producția și încercând să înființeze fabrici. Nici edilitatea capitalelor nu lipsește din preocupările cărmuirii. Se întâlnesc chiar dispoziții privitoare la alinierea și lărgirea ulițelor prevăzându-se până și exproprierea în acest scop³⁾.

Asemenea preocupări au și determinat în a doua jumătate a sec. al XVIII-lea, înființarea unui serviciu special numit vornicia obștirilor, care ar putea fi comparată cu un minister de azi ce ar cuprinde totodată sănătatea publică, asistența socială, învățământul, industria, comerțul, căile de comunicație și lucrările publice, grija îndestulării și edilității capitalei. La început, noua instituție a fost pusă sub conducerea unui comitet de boeri; câțiva ani în urmă s'a numit în fruntea ei un nou dregător mare, intitulat vornic al obștirilor, ajutat de un consiliu de boeri secundari și de negustori⁴⁾.

Imprejurările politice și economice nu permiteau însă realizarea bunelor intenții.

* * *

Platonice erau osândite să rămâie și încercările menite să curme abuzurile administrației.

Astfel, spre pildă, trecătoare a fost dispoziția luată de Al. Vodă Ipsilanti la 1775, ca zapcii de plăși să nu mai fie numiți de ispravnici ci, ca și vătafii de plai, de însuș Domnul⁵⁾, asupra propunerii marelui vornic. Acelaș Domn, tot atunci, a înființat în Muntenia, pe lângă resedintele de județe, în afară de căpitănia slujitorilor de scaun, un polcovnic de județ⁶⁾, cu slujitorii lui, ziși poterași, având menirea de a se duce, fie din ordinul ispravnicului, fie din al Domnului, în urmărirea răfăcătorilor. Titlul de polcovnic era uzitat de altfel tot numai în Muntenia și pentru comandantii rămășițelor de trupe de vânători și de seimeni. Polcovnicii de județ depindeau de marele spătar; totuși cei de la Craiova și Cerneți erau numiți asupra propunerii marelui ban, iar cel de București prin marele agă. Ei s'au dovedit în curând a fi numai un organ de asuprire mai mult.

Tot de pe atunci apar și sameșii sau casierii județelor. În Muntenia,

1) V. A. Urechia, Ist. Rom. I, 103.

2) Ibid., 83 și VII, 25.

3) Ibid., X. A., p. 1089 (anul 1818).

4) Ibid., I. 83, VII, 59.

5) Ibid., I, 42.

6) Ibid., I, 43.

la 1795, marele vistier Enăchiță Văcărescu luă dispoziția fericită, părăsită însă odată cu eșirea lui din dregătorie, ca acești slujbași să nu poată fi înlocuiți decât pentru vină dovedită prin judecată dinaintea marelui vistier¹⁾.

Zadarnice și dispozițiile din codul de la 1780 al lui Al. Vodă Ipsilanti, precum și instrucțiunile de la 1797 ale acestui Domn cu privire la împlinirea îndatoririlor ispravnicilor, zapciilor de plăși și polcovnicilor de județe²⁾.

Acelaș Domn, silit de plângerile proprietarilor, a reînființat la 1780 gloaba pe vitele de pripas dar, în speranța că va împiedeca abuzurile în perceperea ei, a făcut-o venit în folosul poditului ulițelor Bucureștilor, în loc de a o atribui marilor vornici după obiceiul dinainte de reforma lui Mavrocordat. Procedura prevăzută în codul lui Ipsilanti pentru perceperea acestei gloabe de către vorniceii satelor, prezintă însă mai multe lacune față de cea introdusă de Grigore Vodă Ghica în Moldova³⁾ la 1776 și care, admisă în urmă și de Regulamentul Organic, este în liniile ei generale, aceeaș ce se urmează și azi.

În zadar repetatele ordine date de diferiți Domni dregătorilor „să părăsească fiecare din cele rău obișnuite trecute hotărâri”, să nu îngăduie subalternilor „orânduși cu zapcialăcuri... a jefui”, ci „fiește-care să se mulțumească pe ceia ce este tahtul său drept, fără a se lăcomi”.

Finanțele Statului nu permiteau urcarea lefurilor ispravnicilor în așa chip încât, cum se rostea un act domnesc de la 1803 „să nu fie nevoiți spre urmărirea răului câștig și a nedreptății”.

Nici pedepsele uneori chiar drastice, ce se aplicau destul de des funcționarilor abuzivi, nu puteau avea repercuții durabile, odată ce cauzele adânci generatoare ale tuturor abuzurilor dăinuiau.

* * *

Prinsă și ea în angrenajul general, eră firesc ca clasa conducătoare să ție, ca o condiție chiar de existență, cu atât mai mult la privilegii cu cât acestea, fără a fi de altfel atât de întinse ca ale clasei similare din Franța spre pildă, nici nu aveau un temei nestrămutat. Conștientă de situația veșnic precară a fiecăruia din membrii ei, clasa conducătoare n'a încetat de a râvni la descătușarea politică și economică a Principatelor și de aceea a gravitat continuu spre marile puteri vecine fără concursul cărora eră evident că izvorul suferințelor tuturor categoriilor sociale nu putea fi secăt.

A cerut, de câte ori a avut prilejul, înlăturarea stăpânirii turcești. A plâsmuit, în timpul negocierilor ruso-turce dintre anii 1772—1774,

1) Ibid., V, 168.

2) Ibid., VII, 48.

3) Ibid., I, 797.

care au dus la tratatul de la Cuciuc-Cainargi, presupusele texte ale unor vechi capitulații ale Principatelor române cu Poarta otomană, texte ce au servit de atunci măcar o reducere și o fixare cu caracter permanent a pretențiilor Porții și liberarea comerțului românesc; a cerut Domn pământean ales de țară pe viață, pentru ca o continuitate în încercările de reformă să fie cu putință¹⁾.

În urmărirea țelurilor ei orientale, Rusia a venit, din interes, în ajutorul acestor aspirațiuni. Spre sfârșitul sec. al XVIII și începutul celui următor, s'au succedat numeroase „arzuri” adică plângeri ale țării către Poartă, urmate de tot atâtea hatiserife împărătești făgăduind ușurări de dări și de rechiziții, plata cinstită a furniturilor și stabilitate măcar de câțiva ani a Domnilor, făgăduințe niciodată respectate.

De altă parte, curentul de idei al marelui revoluții franceze s'a abătut și pe la noi. Spre sfârșitul sec. al XVIII-lea, boeri secundari din provincie îndrănesc să se răzvrătescă împotriva ordinelor domnești și să dea dovadă de „cuget a nesupunerii franțuzești”. Mai grav decât atât, țărani chiar cutează să se ridice împotriva vechililor proprietarilor și până și a autorităților.²⁾

La 1797 apare în grecește „Poezia morală”, de un țărigrădean, Alex. Calfoglu, fost boer în Muntenia și deci bun cunosător al împrejurărilor de la noi. El compară țara cu o vacă chioară ce se lasă mulsă de oricine; face un întunecat portret al dregătorilor de toate treptele și deplânge starea nenorocită a țaranului³⁾.

Un cărturar eșit din rândurile poporului, Naum Râmniceanu, scria la 1815 arhon doctorului Silivestru Filitti, membru de la înființarea ei în comisia sanitară a capitalei și a Statului, despre suferințele obștinei pe urma venalității slujbelor⁴⁾.

Făță cu manifestările tot mai accentuate de nemulțumire, din sânul chiar al boerimii celei mari conducătoare s'au ridicat glasuri împotriva abuzurilor. Iordache Goleșcu denunță la 1818 suferințele poporului de rând pe urma slujbașilor⁵⁾. La 1819 marele vistier Barbu Văcărescu într'un raport către Domn, pe lângă reducerea havaeturilor marilor dregători, pentru ca nici subalternii lor să nu mai aibă cuvânt de asuprire, pe lângă îngrădirea înmulțirii arbitrare a numărului micilor privilegiați, pe lângă stabilitatea sameșilor de județe, mai cerea chiar desființarea complectă a rușfeturilor cerute de la zapcii și de la vătăfii de plai, precum și desființarea scutelnicilor acordați boerilor⁶⁾.

1) Analele Acad. rom., Sect. ist. Seria II, Tomul X, p. 464—5. — Cf. Revue historique V (1928) p. 275 (anul 1790).

2) Urechia, o. c., V, 109. 468—471. 495—7. VI, 343. 361. 401. 539. 553.

3) Iorga, Ceva mai mult despre viața noastră culturală în sec. XVIII. Extras din An. Acad. rom., 1916, p. 4—5.

4) C. Erbiceanu, Viața și activitatea lui Naum Râmniceanu, p. 16—17. 43.

5) N. Bănescu, Marele vornic Iordache Goleșcu. 1910.

6) Urechia, o. c. XII, 124.

Din primele două decenii ale sec. al XIX-lea trebuie să fie și un lung memoriu în grecește, nedat, al căruia autor, după ce vorbește de abuzurile cu scutelnicii și poslușnicii, cu mazilii, neamurile și postelniceii, după ce propune desființarea polcovnicilor din județe, ca inutili și asupritori, mai relevă și că proprietarii de moșii nu plătesc nici o dare „precum aud că este în toate părțile Europei”¹⁾.

Dar mai ales anul 1821 a dat prilej tuturor aspirațiilor năbușite să izbucnească.

S'a crezut atunci, în tot orientul ortodox, că prin ajutorul Rusiei se va ajunge în sfârșit la emanciparea dorită de veacuri. Cu toată desamăgirea provocată de schimbarea bruscă, deși numai momentană, de atitudine a acestei puteri, nădejile de îndreptare a unei situațiuni devenite intolerabile au persistat, unii așteptând realizarea lor dela Rusia, alții dela Turcia însăși prin convingere sau presiune.

Mișcarea lui Tudor Vladimirescu în Muntenia a fost izbucnirea violentă a nemulțumirilor ce clocoteau de mult în diferitele stratur; ale societății și această sguđuire s'a resimțit până la Constantinopol atrăgând, mai mult decât orice jeluire, atenția și a Rusiei și a Turciei asupra stării interne a Principatelor române²⁾.

Anii 1821 și 1822 sunt și plini în amândouă Principatele de proiecte de reforme.

Un program boeresc muntean din 1821, atribuit marelui ban Grigore Brâncoveanu, cerea între altele mărșinirea dregătorilor la leafă și desființarea havaeturilor, precum și stabilirea unui buget anual de către o adunare compusă din arhieriei, boeri și deputați trimiși de prin județe. Este cea dintâi propunere în acest sens³⁾.

Un proiect inedit cred, al boerimii mărunte din Muntenia la 1822, cerea ca puterea săvârșitoare, adică executivă, să fie exercitată de un Divan compus din mitropolit și 9 boeri mari, iar puterea judecătorească să fie atribuită unui Divan deosebit; în județe, unul din ispravnici să caute numai de partea administrativă, iar celălalt numai de judecări; polcovnicii și căpitani din județe să nu umble prin circumscripții decât din ordinul ispravnicilor sau zapciilor, și în sfârșit să se desființeze havaeturile dregătorilor, cărora să nu li rămâie, decât leafa⁴⁾.

Un manifest muntean, tot de la 1822, vorbea în numele boerimii mărunte și al straturilor de mai jos, care nu înțeleg monopolul de conducere al boerimii mari; cerea ca „din toate județele țării să se strângă câte un deputat ales de obștea județului”. Acelaș manifest mai voia însă și ca „să fie drumul deschis tuturor de orice treaptă,

1) Ibid. I. 586 și urm.

2) I. C. Filitti, Originile democrației române. În Viața românească, Nov., 1922, Ian. și Fevr. 1923.

3) Aricescu, Ist. revol. române de la 1821. Acte justificative, II, 187.

4) Acad. rom., ms. 322. f. 147 verso.

ca fiecare cu învățatura, cu silința și cu vrednicia sa, folosind Patria, să dobândească cea cuvenită cinste". Și, însăfârșit, se zicea în manifest: „pravilei să-i dea supunere tot neamul românesc de toată starea, fără osebite, precum și chiar stăpânirea ce ni se va orânduși”¹⁾

Un „Apel către Români”, din Iunie 1822, după ce făcea o șarjă cumplită împotriva boerimii, cerea o adunare de câte doi deputați aleși de obștea fiecărui județ.²⁾

În Moldova, în aceeași vreme, tânărul boer Ionică Tăut pare a fi autorul scrierii. „Cuvântul unui țaran către boer” atribuită de obicei lui Vartolomei Măzăreanu. Este glasul nemulțumirii boerimii secundare, dar totodată și o înțelegere pentru suferințele maselor populare³⁾.

De altă parte un boer mare, D. Sturza, alcătuiește un proiect de organizare pe care o califică de aristodemocraticească. Vrea o Republică aristocratică. Puterea executivă și pe cea judecătorească, le dă câte unii Divan deosebit de câte 15 boeri mari, Un divan de jos însă, compus din deputați aleși, va „închipui icoana unui norod slobod”. Acest divan de deputați va întocmi bugetul „întocmai cum se obicinuește în Engiltera, țară slobodă, vrednică de a se lua parădă de la dânsa”. Va fi o singură dare, ce se va repartiza de deputații fiecărui județ între plăși și apoi, prin deputați ai plășilor, între sate. Fiecare știind că dajdia este „iarăși pentru trebuința sa, fiind tot un trup cu republica, o va da de bună voie, prin mijlocirea deputaților săi”⁴⁾.

Alt boer mare moldovean, Iordache Rosetti Roznovanu, mergea mai departe: cerea desființarea scutelnicilor și egalitatea înaintea dărilor. „Obșteasca legătură în contribuție, zicea el, va face legătura naționalicească. De la cel mic... până la cel mare... vor fi legați a sprijini cu un deopotrivă interes și durere așezarea aceasta... și cine va putea atunci să biruiască neamul unit?”⁵⁾

Câte privește așa zisa constituție a carvunurilor, adică programul de reforme dela 1822 al boerimii mărunte din Moldova, dacă reproducea celebra declarație franceză a drepturilor omului, cunoscută și în Muntenia încă dela sfârșitul secolului al XVIII-lea⁶⁾, eră preocupată înainte de toate de egalizarea în drepturi a boerimii secundare cu boerimea cea mare. Prevedea un divan executiv și un altul obștesc în care să figureze arhierii, membrii instanțelor judecătorești și câte un deputat boer ales de obștea boerilor din fiecare ținut; atrib. ia funcționarilor lefuri fixe și îndestulătoare pentru a fi „îngrădiți de

1) Ibid., f. 169.

2) Ibid., 172.

3) Iorga, Ist. lit. rom. în sec. XVIII, I, 543—6. — Alecu Russo, Scrieri, ed. Haneș, p. 112.

4) Uricar, IV, 281.

5) Arhiva din Iași, IX (1898), p. 603.

6) Hurmuzaki, Supl. I, Vol. II, p. 94.

la urmările netrebnicilor. câștiguri și cu dreptate supuși pedepsii pentru cutezările dimpotrivă”; dar menține sistemul reînnoirii funcționarilor în fiecare an și nu renunță nici la havaeturi, nici la scutelnici¹⁾.

Trebuie să mai citez un pasagiu caracteristic dintr'un proiect de constituție elaborat câțiva ani în urmă, la 1827, de Eufrosina Poteca, întors de curând dela studii din occident, proiect ce mi-a fost comunicat de părintele prof. universitar și academician Nicolae M. Popescu. „Cârmuitorul, zicea Poteca, este și slujește pentru binele norodului, iar nu norodul este și slujește pentru cârmuitor; așa dar acesta, deși are putere, dar norodul o dă lui și el nu poate s'o întrebuințeze decât pentru folosul norodului, iar întrebuințându-l pentru folosul său, norodul poate să-l scoată și să aleagă pe altul”. Poteca voește ca locuitorii din fiecare sat și oraș să aleagă câte unul sau doi alegători; aceștia, adunați în capitala județului, să aleagă pe deputați dintre cetățenii cei mai impuși cari, observă cu acest prilej Poteca, în țările regulate sunt cei mai bogați. Deputații aveau să aleagă pe Domn din treapta cea mai înaltă a societății.

Acestea erau, în câteva cuvinte, curente de idei, unele chiar prevestitoare ale revoluției de la 1848, cari frământau diferitele noastre categorii sociale în ajunul izbucnirii războiului ruso-turc dela 1828. Încă de la 1816, în legătură cu negocieri diplomatice pe care le urmărea mereu la Constantinopol și cu proiecte de organizare a Basarabiei răpitate la 1812, Rusia trimisese agenți secreți în Principate, ca să culegă din toate straturile societății doleanțele și dorințele de reforme.

Eră clar, cum arată mai târziu la 1832, Barbu Știrbei, viitorul Domn, într'un raport către Kiseleff, că „toată lumea înțelesese că totul trebuia refăcut după un plan nou” și că „de o jumătate de veac oamenii înțelepți și adevărați patrioți doreau din suflet o reformă”²⁾.

Această reformă n'a devenit însă posibilă decât pe urma tratatului de la Adrianopol impus de Rusia Turciei la 1829.

Ea a purtat numele de Regulament organic și a fost o reformă mijlocie; un compromis, între dorințele boerimii mari conservatoare, ale celei mari progresiste, ale celei mărunte și ale categoriilor inferioare ale societății noastre.

IV.

Tratatul dela Adrianopol din 1829 însemnă un mare pas în emanciparea și politică și economică a Principatelor române.

Se prevedea că Domnii vor fi aleși de țară pe viață; că a lor cârmuire internă se va bucura de toate drepturile unei cârmuiri neatâr-nate; că Principatele vor fi scutite de orice furnituri obligatorii către

1) A. D. Xenopol, Ist. partidelor politice, I, p. 81, 573.

2) Convorbiri literare, XXII (1 Ian. 1889), p. 842.

Poartă. Se fixau în mod permanent dările către curtea suzerană; se proclamă în fine libertatea negoțului românesc.

Pe aceste baze noi, reforme interne deveneau cu putință.

Instrucțiunile zise dela Varșovia ¹⁾, date pentru întocmirea Regulamentului organic, aprobate de țar la 1829, nu erau menite, se exprimă cancelarul rusesc într'o notă de la 1830 „să favorizeze numai starea clasei privilegiate, nici să înlocuiască sistemul bunului plac al Domnilor prin anarhia sau confuzia unui sistem reprezentativ inaplicabil principatelor. Curtea rusească nu vrea să lipsească nici o clasă socială de drepturile la care în mod legitim poate aspira, dar se ferește de a cădea fie într'un extrem, fie în celălalt.”

Instrucțiunile dela Varșovia prevedeau alegerea Domnului de către o adunare compusă din clerul înalt, boeri de întâia treaptă, deputați ai județelor, așa cum ceruseră diferite proiecte românești, dar în plus și din deputați ai orașelor și breslelor.

Adunarea obștească obișnuită avea să cuprindă reprezentanți ai boerimii mari, și deputați ai județelor, iarăși conform cu diferitele proiecte.

Cât privește puterea Domnului, instrucțiunile voiau o tranzacție între punctul de vedere al boerimii mari, care ar fi dorit o înlăturare sau măcar o slăbire cât mai accentuată a acestei puteri și necesitatea de a menține o autoritate care, în împrejurările dela noi, apărea ca o garanție pentru masa populației. În special, deși eră vorba de a introduce separația puterilor în Stat, totuș Curtea rusească socotea că „într'o țară atât de puțin înaintată pe calea politicirii, norodul are încă în șeful lui cel mai înalt, la pricinile judecătorești, o încredințare mai mult”.

Instrucțiunile hotărau că veniturile mai înainte rezervate Domnului vor fi confundate cu veniturile Statului, Domnul mărginindu-se numai la o listă civilă.

Curtea rusească acorda boerilor scutirea de dare personală, dar ar fi vrut introducerea unui impozit funciar, la care însă a fost silită să renunțe față de opoziția boerimii proprietare.

Însfârșit, instrucțiunile dela Varșovia hotărau desființarea scutelnicilor, în schimbul unei indemnizări viagere.

Pe baza acestor instrucții s'au întocmit, de o comisie de opt boeri, patru munteni și patru moldoveni, proiectele de Regulament organic, câte unul pentru fiecare principat. După ce au fost cercetate la Petersburg, au fost date în desbaterea câte unei obștești extraordinare adunări de revizie în fiecare principat.

Astfel, în urma schimbării introduse de tratatul de la Adrianopol

1) P. geneza Regulamentului Organic, studiul meu în revista *Cugetul românesc*, II (1923), p. 258 și 743 și jurnalele obștești extraordinare adunări de revizie a Reg. org. al Moldovei ce am publicat în Rev. de ist. arheol. și filol. X (1909), p. 33 și în *Conv. lit.* 58 (1926), p. 514.

în raporturile noastre cu Turcia, a devenit cu putință, în Regulamentul organic, deși consfințea o clasă boerească privilegiată și nu revizuiă în favoarea țăranilor raporturile acestora cu proprietarii, prevederea unui buget anual de venituri și cheltueli, votat de o obștească adunare; mărginirea veniturilor Domnului la singura listă civilă; reducerea tuturor impozitelor directe numai la două: capitația și patenta; desființarea scutelnicilor și a havaeturilor; generalizarea sistemului lefurilor și sporirea acestora; înființarea pensiilor pentru slujbașii Statului; interzicerea ¹⁾ pentru dregători de a lua în arendă veniturile Statului. Însfârșit, s'a putut afirma categoric răspunderea funcționarilor. Se prevedea chiar că și „obișnuita obștească adunare.... va avea.... a da în știința Domnului necuviințele ce va descoperi în slujba fiecărui dregător... și a cere îndreptarea cuviincioasă”.

* * *

Cât privește organizarea administrației propriu zise, Regulamentul organic mai mult a îndreptat și desvoltat instituții existente, decât a inovat.

Dintre marii dregători de până atunci, a menținut, ca „șefi ai departamenturilor” adică miniștri, pe următorii șase:

1. Marele vornic din lăuntru, în departamentul căruia erau cuprinse atribuțiile de azi ale ministerelor de interne, de agricultură și domenii, de lucrări publice, de instrucție, al sănătății și al asistenței. În Muntenia, poștele depindeau de acest departament.

Ministerul de interne eră împărțit în trei secții (corespunzătoare direcțiilor de azi). Secția I: poliția generală; tutela municipalităților; îndestularea publică; carantinele (căroră Reg. org. li-a dat o deosebită atenție); starea sanitară; controlul măsurilor și greutateților. Secția II: agricultura; fixarea prețurilor muncilor agricole; îmbunătățirea rasei vitelor. Secția III: lucrările publice; drumurile; podurile; statistica; spitalele; școlile; casele de binefacere; în Muntenia, poștele.

2. Marele vistier, care devenea totodată ministru al finanțelor și al industriei și comerțului. De el depindeau poștele în Moldova.

3. Secretarul Statului, corespunzător fostului postelnic, șeful cancelariei Domnului. Prin el corespunde Domnul cu celelalte departamente și în genere cu autoritățile interne, precum și cu agenții țării la Poartă, cu pașalele dela Dunăre și cu agenții străini din Principate.

4. Marele logofăt al dreptății, adică ministrul justiției, care însă în unele cazuri prezida și o înaltă instanță judecătorească.

5. Numai în Muntenia, marele logofăt al credinței, sau al pricinilor bisericesti, adică ministrul cultelor, printr'o dedublare a atri-

1) Cf. și legile de la 1833 în *Analele parlam. ale României*, III¹. 355 și III² 350—2.

buțiilor de până atunci ale marelui logofăt. În Moldova, o „vornicie bisericească” s'a înființat abia la 1844.

6. Marele spătar în Muntenia și marele hatman în Moldova, șefii ai miliției.

Numai marele vornic, marele vistier și secretarul Statului se întruneau, cel puțin de două ori pe săptămână, în sfat administrativ ordinar. Acest sfat examină proiectele de legi.

Pentru rezolvirea chestiunilor de mai mare importanță, se adunau toți miniștrii în sfat administrativ extraordinar, prezidat de Domn.

Șefii departamentelor corespundeau cu Domnul, după cum am spus, prin mijlocirea secretariatului Statului. De asemenea, proiectele de legi întocmite de diferitele departamente, erau trimise adunării prin ofis domnesc contrasemnat tot de secretarul Statului și numai citit în adunare de șeful departamentului respectiv. Votul ei, adunarea îl aducea la cunoștința Domnului prin adresă semnată de președinte și de toți deputații, iar Domnul răspundea adunării, prin ofis contrasemnat iarăș de secretarul Statului, dacă întărește sau nu legea. Abia printr'un decret din 22 Febr. 1859 cancelaria ministerului de externe a încetat de a fi centrul tuturor trebilor Statului, pentru a căroră expediere autorizarea Domnului eră necesară. Numai de atunci s'a hotărât că fiecare ministru, fiind secretar de Stat și, conform art. 15 din Convenția de la Paris din 1858, răspunzător de actele sale, va supune însuș Domnului rapoartele privitoare la lucrările departamentului său și va contrasemna decretul domnești privitoare la acel departament, aducând și însuși la îndeplinire rezoluțiile domnești asupra rapoartelor.¹⁾

Fiecare departament avea câte un director, corespunzător secretarului general de azi.

Departamentele se împărțeau în secții, fiecare cu câte un șef corespunzător directorului de azi. Regulamentul organic introducea răspunderea ministerială, dar printr'o formulă foarte vagă: făcea pe șefii secțiilor răspunzători împreună cu ministrul pentru lucrările secției lor.

Secțiile se împărțeau în mese, cu câte un nacialnic, un ajutor de nacialnic și câțiva scriitori. Fiecare secție avea registratorul său.

Leafa miniștrilor a fost urcată de la 500 la 2.000—2.800 lei vechi, sau 768—1.084 lei aur de atunci, ceea ce echivală cu 2303—3252 lei aur dela 1914, la care dată miniștrii nu primeau decât 1500 lei și ar face azi 48.000 lei în loc de 44.620 cât este retribuția miniștrilor actuali.

Directorii de ministere, înființați în Moldova²⁾ abia la 1833 și ale căror atribuții au fost precizate în Muntenia³⁾ printr'o lege dela 1834, primeau 1500 lei vechi pe lună.

1) Bujoreanu, Colecțiune de legiuirile României, 1873, I. 53.

2) Analele parlame., III², 345—9.

3) Ibid., IV¹. 91.

Șefii de secție erau retribuiți cu câte 1000 lei vechi în Muntenia, cu 500 de lei vechi în Moldova, ceea ce corespundea cu 1152 și 576 lei aur de la 1914.

Nacialnicii de mesă primeau câte 500 lei vechi și ajutorii lor câte 300 lei vechi pe lună;

Scriitorii aveau câte 150 lei vechi pe lună, ceea ce corespundea cu 171 lei aur de la 1914.

Reghistratorii primeau 250 lei vechi adică 285 lei aur dela 1914.

Diviziunile teritoriale au rămas cele vechi. Căimăcămia Craiovei a fost însă desființată prin ofis al lui Kisseleff de la 13 August 1831. În Muntenia, o comisie a lucrat până la 1844 la modificarea hotarelor județelor, începând dela Olt și sporindu-le întinderea, astfel încât a dispărut județul Săcuenilor, care cuprindea câte o parte din actualele județe Prahova și Buzău. În Moldova s'au desființat, încă dela 1834 județele Hârlău, Cărligătura și Herța.

Ită cum rezumă Barbu Știrbei, în raportul citat de la 1832 către Kisseleff, vițiile administrației județene sub vechiul regim: a) ispravnicii cumulau atribuții administrative și judecătorești; b) în sistemul impozitului de repartitie, unitatea fiscală fiind grupul de indivizi, zis liude, ispravnicii trăgeau foloase personale din gruparea arbitrară în liude a birnicilor din sate; c) își făceau izvor de venituri din repartizarea între sate a rechizițiilor în natură, sau din corvezile pentru săvârșirea lucrărilor publice; d) zapcii, cari aveau sub administrația lor aproape 10.000 oameni, nu primeau de cât 15 lei vechi leafă pe lună și-și mai și cumpărau posturile; e) sameșul (casierul) județului eră retribuit cu 100 lei vechi lunar, dar plătea marelui vistier 2,5, sau chiar 20.000 lei anual. Aceste abuzuri au putut fi curmate, măcar în parte, prin: a) sporirea lefurilor; b) separația atribuțiilor administrative și judecătorești; c) introducerea impozitului de cotitate; d) desființarea corvezilor și rechizițiilor în natură; e) săvârșirea lucrărilor publice prin contracte, ori în regie cu sume din casa de rezervă, sau împărțite proporțional între dajnici; f) fixarea prețului zilei de lucru și al chiriei carelor sătenilor.

Ispravnicii s'au numit în Muntenia, în urma propunerii lui Barbu Știrbei, cărmuitori, iar în Moldova li s'a zis ispravnicii administratori. Ei aveau să fie numiți de Domn, pentru 3 ani, dintre doi candidați propuși de sfatul administrativ. Li s'au lăsat numai atribuții administrative. Depindeau de ministrul de interne, dar primeau ordine și dela ceilalți miniștrii, dela fiecare întrucât privea treburile departamentului său.

Leafa ispravnicilor a fost urcată de la 500 la 1.000 lei vechi, sau 381 lei aur de atunci, ceea ce echivală cu 1143 lei aur dela 1914, dată la care prefectii nu primeau decât 800 lei și ar face azi 25.600 lei în loc de 22.250 cât este leafa prefectilor.

Cancelaria cărmuitorilor de județe se compunea dintr'un sameș sau cap al cancelariei, numit în aceleași condiții ca și ispravnicii, un

ajutor al sameșului și doi scriitori. Sameșii au primit 300 lei vechi pe lună, echivalenți cu 342 lei aur de la 1914; scriitorii câte 60 lei vechi, sau 69 lei aur dela 1914.

Județele nu aveau personalitate juridică. Proclamația de la Islaz, la 1848 cerea, în punctul 10, „dreptul pentru fiecare județ de a-și alege dregătorii săi”, iar Kogălniceanu, tot atunci, recunoaște dreptul fiecărui ținut, oraș și comună de a-și controla administrațiile și interesele locale prin sfaturi ținutale, municipale și comunale¹⁾.

În ședința de la 15 Nov. 1857 a divanului ad-hoc al Moldovei, M. Kogălniceanu relevă că toate interesele generale și locale erau centralizate în mâinile guvernului. Opină că consilii generale ar trebui să hotărască asupra intereselor ținutale, iar consilii de ocoale și satești asupra intereselor locale. În ședința dela 13 Dec. s'a făcut apoi propunerea de recunoaștere a ținuturilor ca persoane morale și de înființare în fiecare ținut de consilii alese, însărcinate cu votarea bugetului, cercetarea socotelilor, repartizarea contribuțiilor directe și propunerea măsurilor de interes ținutal. Propunerea a fost admisă în unanimitate. În proiectul de constituție elaborat la 1859 de comisia centrală de la Focșani, se prevede (art. 115—117) înființarea de consilii ținutale, municipale și comunale, cu competență în chestiunile de interes local, sub supravegherea Domnului și a adunării spre a nu-și depăși atribuțiile și a nu vătămă interesele generale.

Acest deziderat a fost, în ce privește județele, transformat în proiect de lege la 29 Nov. 1861 de Comisia centrală de la Focșani²⁾, dar n'a fost tradus în fapt decât prin legea votată la 10 Martie 1864 și promulgată de Cuza Vodă la 31 Martie următor, care a înființat consiliile județene.

Numărul plășilor fiecărui județ a fost redus. Administratorii de plasă au fost intitulați sub-cărmuitori în Muntenia, priveghetori de ocoale în Moldova. Se numeau, tot pe trei ani, în modul următor: cărmuitorul județului, împreună cu boerii proprietari din județ³⁾ în Muntenia, cu vorniceii satelor din județ în Moldova, prezentau Sfatului administrativ câte doi candidați pentru fiecare plasă sau ocol, dintre boernași, mazili sau neamuri, proprietari în județ. Sfatul prezinta aceste liste Domnului, care alegea.

Leafa zapciilor a fost urcată la 200 lei vechi în Muntenia, ceea ce

1) Anul 1848 în Principatele române, IV. 103.

2) Acest proiect se deosebește de legea votată la 1864 numai în următoarele puncte: legea nu cuprinde art. 8—14; alineatele 2—4 din art. 19; al. 4—5 din art. 20; al. 1—4 din art. 21; art. 23 și 24; al. 1 din art. 25; art. 26, 27, 29, 36—43 din proiect, toate relative la amănuntele operațiilor electorale și la poliția în localitățile de vot. De asemenea, altele erau în proiect condițiile de eligibilitate (art. 45—6). În proiect lefurile membrilor consiliului permanent și a grefierului (în lege, secretar) consiliului județean se plăteau de Stat (art. 74), pe când în lege figurează printre cheltuielile obligatorii ale județului. În sfârșit legea (art. 56) prevede o casă de pensii pentru funcționarii consiliului județean.

3) Cu deputați ai plășilor, ziceau instrucțiunile ulterioare din 12 Martie 1851

echivalează cu 228 lei aur dela 1914, sau 7.296 lei de azi când retribuiția pretorilor variază între 7.840 și 13.580 lei, deci este mai mare, ajungând și până la dublu.

Privitor la ispravnici și zapcii Regulamentul Organic prevede că deoarece li se dau lefuri suficiente, „de acum înainte nu vor putea să ceară nimic dela locuitorii satelor, nici să primească ceva, sub orice numire va fi”. Asemenea dispoziții se repetaseră de multe ori dela Const. Mavrocordat încoace.

În sarcina zapciilor de plăși eră lăsată concentrarea impozitelor din ocolul lor și transmiterea la reședința județului. Mai aveau să apere pe săteni de năpăstuirii, raportând cărmuitorului și având dreptul, dacă acesta nu luă măsuri, să se adreseze direct ministrului de interne.

În Moldova, o circulară din Decembrie 1840 preciză îndatoririle priveghetorilor de ocoale cu privire la starea sanitară, lucrul câmpului, drumuri, poduri, magazii de rezervă și, dispoziție interesantă, îl obligă să observe ca orândarii dela sate să nu însărcineze pe locuitori cu datorii pe băutură peste sume ce se fixau anume.

În ce privește comunele, trebuie să deosebim capitalele, celelalte orașe și satele.

În București se înființă un Consiliu comunal, ales după cum urmează: în fiecare culoare locuitorii întrunind anume condiții de vârstă și de cens, convocați de preoți în urma circularii ministrului de interne, alegeau, pentru trei ani, pe deputații culorilor; aceștia alegeau apoi pentru un an: cinci membri neretriбуiți ai sfatului orășenesc, dintre proprietarii de case sau de moșii de o anume valoare și o comisie de 10 membri, însărcinată cu alcătuirea bugetului, ce se supunea aprobării marelui vornic dinăuntru, și cu controlul socotelilor anuale.

Președintele sfatului orășenesc eră numit dintre membrii lui, de Domn, asupra propunerii marelui vornic.

Sfatul se adună cel puțin de două ori pe săptămână în casa orașului și se ocupă numai de chestiuni economice și edilitare. La toate debaterile asistă un comisar al guvernului, care raporta marelui vornic orice constatare făcea de „necredință sau lenevire”.

Veniturile orașului se compuneau mai ales¹⁾ din zecimi adiționale la capitație și patentă și din accize sau mansupuri, care se arendau la mezat, membrii sfatului fiind opriți prin legea munteană dela 1833 de a le lua ei în arendă. Casierul sfatului eră ales de sfat și retribuit. Nu putea face nici o plată fără autorizare scrisă iscălită de toți membrii sfatului. Eră răspunzător pentru orice furtișag sau rea întrebuințare a sumelor încredințate lui.

Regulamentul organic intră în anăunțe cu privire la hotarele ca-

1) Cf. legea munteană de la 1833 în Analele parlam. III¹. 180 și cea moldovenească din acelaș an, ibid. III². 377.

pitalei, la pavarea ulițelor, la lărgirea lor, la scurgerea băltașurilor, ridicarea gunoanelor, înființare de piețe pentru desfacerea alimentelor, îndestularea cu apă, luminarea orașului, etc., chestiuni care făcuseră și mai înainte obiectul unor dispoziții administrative. În plus se înființau cimitirele, oprindu-se înmormântările pe lângă bisericile din oraș.

La Iași sfatul orașenesc a fost compus din 5 membri, unul ales de obișnuita obștească adunare din sânul ei, ceilalți patru de către staroștii corporațiilor. Hotărârile sfatului nu se puteau pune în lucrare fără aprobarea marelui vornic, iar socotelile comunei aveau să fie cercetate de controlorul finanțelor Statului.

Pentru celelalte orașe și târguri, Regulamentul organic prevede că și vor putea cărmui „materialnicele interesuri” prin câte un sfat de 4 membri în Muntenia, de trei membri în Moldova, zis „magistrat” și ales de orașenii cu un anumit cens. Ispravnicul județului avea să vegheze ca membrii magistratului să nu abată „cătore al lor în parte folos, ceace s'a hărăzit spre binele obștesc.”

O lege munteană din 1834 hotărâ că fiecare târg și mahală de oraș va avea o „cutie” alimentată din adaos la dajdia orașenilor, într-o proporție mai mare decât adaosul pentru cutiile satești, de oare ce pentru birnicii orașeni stăpânirea face multe jertfe, înlesnindu-le mijloacele de îndestulare, asigurându-le serviciu medical și spitale. De altă parte „orașele și târgurile având nevoie de negustori și meseriași, iar satele de plugari și muncitori, se cuvine să fie oarecare împiedicare pentru aceștia din urmă ca să nu poată năvăli cu atâta înlesnire în laturile orașelor și târgurilor, din care cauză munca pământului se împuținează și scumpetea în orașe și târguri crește pe fiecare zi”¹⁾. Este interesant că tocmai aceleași argumente motivaseră înființarea, la 1794, a dregătoriei de mare vornic al orașului București, cu misiunea de a ține la curent catastihul locuitorilor birnici din capitală, pentru a nu se strecură printre ei săteni fără a contribui la sarcinile orașenești, dar făcând concurență târgoveților și scumpind traiul²⁾. Marele vornic al politiei a funcționat și în epoca regulamentară, cu însărcinarea de a percepe dările străinilor din oraș și de a controla, în fiecare an, împreună cu mitropolitul, marele ban și deputatul de Ilfov, socotelile sfatului comunal al capitalei³⁾.

Cât privește satele, Regulamentul organic dispunea că vor putea alege, în Muntenia câte un pârcălab, în Moldova câte un vornicel „ce sunt ca o poliție în sat”, însă prin știrea și cu învoirea atât a cărmuitorului județului, cât și a stăpânului moșiei „după vechiul obicei”. Pârcălabul sau vornicelul percepeau capitația, pentru care locuitorii satelor erau solidar răspunzători. În caz că întâmpinau

1) Analele parlam., IV, 109.

2) Urechia, V, 170.

3) I. C. Filitti, Domniile române sub Regulamentul organic, p. 187.

dificultăți în percepere, cereau mai întâi concursul proprietarului și, dacă acesta era ineficace, se adresau cărmuitorului de plasă.

Se înființă o cutie obștească a satului, alimentată mai ales dintr'un adaos la capitație¹⁾ și a cărei gestiune era încredințată unui sfat de 6 locuitori aleși, împreună cu preotul și cu proprietarul sau vechilul acestuia. Cutia satului servea la plata pârcălabului sau vornicelului și mai ales la complectarea lipsei ce se putea ivi în suma capitației satului, pe urma morții sau mutării sătenilor, în intervalul de 7 ani dela o catagrafie (recensământ) la alta. În Moldova instrucții din anii 1834, 1840 și 1843 obligau pe vornice să urmărească pe tâlhari, să supravegheze pe orice nou venit în sat, să îndemne pe săteni să-și facă grădini de legume, să întreție armăsari și berbeci pentru reproducere.

O lege munteană din 1833 obligă pe săteni să clădească, după un plan dat de stăpânire, o casă a satului, în care să se păstreze arhiva, să se adune epitropii cutiei satești și judecătoria satească de împăciuire, sau județul sateșc, înființat de Regulamentul Organic și care a funcționat câțiva ani.

Desființându-se prin Regulamentul organic vornicia de pripas, o lege munteană din 1832 îndatoră fiecare sat să aibă văcari plățiți puși sub supravegherea proprietarului și a cărmuitorului de plasă. Proprietarul vitelor prinse în semănături plătea o despăgubire interesatului și o amendă în folosul cutiei satești. Jurații satelor erau delegați pe rând pentru cercetarea stricăciunilor pricinuite de vite și raportau celorlalți jurați și stăpânului moșiei. O întreagă procedură era instituită pentru a da de urma proprietarului vitei. Asemenea dispoziții existau în Moldova încă de la 1776.

În Muntenia, la 1851, Barbu Știrbei a reorganizat sfatul sateșc. L'a compus din pârcălab, un reprezentant al proprietarului și doi sau patru „deputați” aleși, de toți câți plăteau capitația, dintre sătenii fruntași. Acest sfat nu era însă chemat să delibereze asupra intereselor satului. Era numai un organ de execuție al organelor administrative superioare. Mai avea și atribuții judecătorești pentru pricinile mici dintre săteni și pentru neînțelegerile dintre proprietari și clăcași cu privire la lucrarea pământului.

În ședința dela 20 Dec. 1857 a divanului ad-hoc al Moldovei, deputații micilor proprietari au propus statornicirea în deobște a comunelor și înființarea de consilii comunale alese. Mihai Kogălniceanu a observat însă că dacă chestiunea nu prezintă greutăți pentru satele răzășești, era spinoasă pentru celelalte sate, căci implică împrietărirea satelor și revizuirea raporturilor dintre proprietari și țărani.

Înființarea comunei rurale a fost însăfârșit prevăzută în legea rurală dela 11 Iunie 1862, votată imediat după asasinarea la 8 Iunie,

1) Cf. legea din Dec. 1831 în Analele parlam. II, 273—8.

a lui Barbu Catargi. Eră proiectul întocmit de comisia centrală. Art. 2 dispunea că „toate satele compuse din locuitori.... așezați pe moșiile proprietarilor, pe acelea ale Statului, ale mănăstirilor și așezămintelor publice, se constituie în comune”. Art. 3 : „Fiecare proprietar care are azi pe moșia sa unul sau mai multe sate ori cătune, va cedă, odată pentru totdeauna, cu chirie perpetuă, pentru așezarea și întocmirea teritorială a comunei, câtimea de pământ arătată la art. următor, în care câtime va intra și vatra satului. Acest loc va avea numirea de pământ comunal, va forma raza satului și va trebui să fie laolaltă”. Art. 9 : „Tot locul cuprins de drumurile și ulițele de comunicație principală, precum și locurile pe care sunt zidite bisericile, cimitirele, casele de consiliu comunal și de școală, cu împrejuririle lor, nu se vor socoti în măsura pământului cedat comunei”. Art. 11 : „Teritoriul comunal se va hotărâni și se va împietri, înconjurându-se cu șanț sau gard de către locuitorii fiecărui sat, sub privegherea consiliului comunal, a proprietarului și a guvernului”. In sfârșit, art. 13 prevede posibilitatea pentru comună de a răscumpără de veci de la proprietar terenul cedat ei. Astfel se deosebea pentru întâia oară satul de proprietatea vecină și se creaa o proprietate a satului.

Legea dela 1862 n'a fost însă sancționată de Cuza Vodă, de oare ce nu corespunde intențiilor lui în privința rezolvirii chestiunii rurale. In aceste împrejurări se publică totuși la 1863 „Manualul pentru trebuința sfaturilor sătești”¹⁾ Eră compus în formă de întrebări și răspunsuri, pe înțelesul sătenilor. Se definea satul ca o adunare de familie care-și înlesnesc traiul prin muncă pe acelaș tărâm. Biserica, școala, casa de sfat, drumurile, fiind pentru trebuința fiecărui locuitor, formează proprietatea comună a satului. In casa de sfat se adună locuitorii ca să chibzuiască despre trebuințele lor și să asculte poruncile stăpânirii. Sfatul priveghează la liniștea, buna petrecere și drepțitățile fiecărui locuitor și este mijlocitor între sat și cărmuirea de plasă. Capul sfatului este preotul, care trebuie să fie negreșit omul cel mai cinstit, căci este slujitorul lui Dumnezeu. Locuitorii să fie cu băgare de seamă la alegerea membrilor sfatului. Li s'a dat dreptul de alegere pentru că, trăind împreună, știu mai bine cari sunt oamenii cu tragere de inimă pentru sat. Se arată atribuțiile sfatului printre care este și întocmirea bugetului, care trebuie să prevadă ca cheltueli obligatorii, plata învățătorilor, vătășeilor, pândarilor, dorobanților, costul registrelor de stare civilă și al Monitorului. Invoelile între proprietari și muncitori agricoli, trebuie păzite cu sfințenie, căci sunt contracte libere și cel ce le calcă se expune la despăgubiri. Urmează lămuriri despre proprietate. Este rodul muncii, adunat și economisit. Proprietatea moșiei trebuie respectată tot atât cât aceea a vitelor și a casei fiecărui locuitor. Se explică apoi rostul impozitelor. Mai înainte, zice manualul, numai unii plăteau impozite, iar nu țara

1) Bujoreanu, l. c. 921.

întreagă; aceasta fiind o mare nedreptate, de la suirea pe tron a M. S. Vodă Alex. Cuza s'a făcut lege ca toți să plătească impozite după puterea și averea fiecăruia.

Comuna rurală și consiliile comunale au fost înfățișate înființate și organizate prin legea votată la 9 Martie 1864 și promulgată de Cuza Vodă la 31 Martie. Ea dispunea că „toate satele, orașele și târgurile României vor forma pe viitor comune independente”.

* * *

Cât privește organizarea poliției prin Regulamentul Organic, trebuie să deosebim iarăși orașele, județele și satele.

La București șef al poliției rămânea marele agă, retribuit cu 2000 lei vechi pe lună, echivalenți cu 2.300 lei aur dela 1914, ajutat de un cinovnic retribuit cu 500 lei vechi echivalenți cu 575 lei aur dela 1914, un reghistrator plătit cu 150 lei vechi sau 171 lei aur dela 1914, și câțiva scriitori cu câte 100 lei vechi lunar, sau 114 lei aur dela 1914. Pe lângă agie se aflau 10 dorobanți călări. Orașul eră împărțit în 5 culori sau plăși, fiecare în frunte cu un comisar, numit dintre boeri și retribuit cu 500 lei vechi pe lună, sau 570 lei aur de la 1914. Fiecare culoare eră subîmpărțită în trei popoare, cu câte un epistat retribuit cu 200 lei vechi, sau 228 lei aur dela 1914. Pe lângă fiecare comisariat erau 2 dorobanți călări. O lege specială pentru străjuirea de noapte în capitală se întocmește la 26 Martie 1856.

La Iași, marele agă eră retribuit cu 1500 lei vechi pe lună. Orașul eră împărțit în 4 cvartaluri, fiecare subîmpărțit în trei departamente. Pe lângă poliție funcționau seimeni în uniformă, comandanți de capitan și însărcinați cu străjuirea de noapte. O mențiune deosebită se cuvine „Așezământului polițienesc” de la 9 Iunie 1850.

Avea 158 articole, repartizate astfel: Cap. I, Atribuțiile poliției: Secția I, privegherea liniștei și păzirea bunei rândueli; Secția II, poliția municipală, Secția III, poliția judiciară; Cap. II, Poliția orașului Iași: Secția I, atribuțiile șefului poliției, Secția II, sfatul polițienesc judiciar, Secția III, atribuțiile comisarului șef al poliției municipale, Secția IV, atribuțiile comisarilor de poliție, Secția V, despre epistații secțiilor, Secția VI, despre sergenții de oraș, Secția VII, despre fanaragii, Secția VIII, despre jandarmii poliției, Secția IX statul poliției Iași, Secția X, despre înalta poliție.

Poliția se ocupa cu supravegherea străinilor și a servitorilor cu aplicarea măsurilor sanitare, cu îndestularea orașului și cu paza de foc.

Regulamentul organic al Munteniei a prevăzut, asupra propunerii lui Barbu Știrbei, organizarea unui serviciu de poliție în toate reședințele de județe, sub conducerea unui polițmaister, retribuit cu 250 lei vechi lunar, sub ordinele ispravnicului județului. In Moldova o lege din 1835 fixă îndatoririle polițmaisterilor¹⁾. Se lămurea că po-

1) Vezi I. C. Filitti, Domniile române sub Regulamentul organic, p. 457.

liția „nu judecă, ci numai lămurește pricinile și le raportuește ispravnicului cu trimiterea vinovatului”.

Cât privește vechea poliție în județe, Barbu Știrbei o caracteriză astfel în raportul său către Kisseleff la 1832: marele spătar avea sub ordine câțane împărțiate într-o polcovnicie și 2, 3, sau chiar 4 căpităanii în fiecare județ. Cătanele, recrutate dintre țărani, nu erau nici îmbrăcate, nici hrănite de Stat și în loc să primească o leafă măcar pentru cumpărarea prafului de pușcă și a plumbului, plăteau anual spătarului. Nici polcovnicii, nici căpităanii, nu primeau leafă și totuși ofereau cu plăcere bani pentru a fi numiți. Spătarul, vânzând cu 4, 5, 6 și chiar 10, 15, sau 20.000 lei fiecare polcovnicie sau căpitănie, autoriza hoțiile în mod tacit.

O lege munteană din 1832 a înființat pe lângă fiecare ispravnicat, poliție de oraș, și cărmuire de plasă, dorobanți călări, comandanți de tiști, și organizați în parte după vechiul sistem slujitoresc. Tiștii, retribuiți cu 100 lei vechi lunar, erau aleși de cărmuitorii județelor, în înțelegere cu boerii proprietari, dintre boer-nași, neamuri și mazili. Dorobanții, scutiți de cvartir și de recrutare, formau trei cete, care slujeau, cu schimbul, câte zece zile. Erau plătiți din cutia satului cu câte un leu pe zi de serviciu, dar toată întreținerea și echiparea eră în sarcina lor.

O legiuire din 30 Iulie 1850 a lui Barbu Vodă Știrbei, desăvârșii organizarea dorobanților din județe¹⁾. Dorobanțul avea să fie ales de către săteni dintre cei mai vrednici pentru asemenea slujbă și să se angajeze pe șase ani, depunând jurământul militar. De altă parte, tot militarul eșit din slujba oștirii și apt pentru serviciul de dorobanț, eră dator să slujească alți șase ani ca atare în județul său de origine. Comandanții dorobanților aveau să fie numiți pe viitor dintre ofițerii oștirii dar rămăneau dependenți de ministerul de interne. Se fixă un model de uniformă, pe care însă dorobanțul trebuia să și-o facă pe proprie cheltuială, după cum trebuia să aibă și cal.

În Moldova, o lege dela 1833 a înființat slujitorii călări pe lângă autoritățile administrative, judecătorești și vamale, ca să urmărească hoții, să transporte dările încasate, să păzească temnițele, să asigure straja de noapte, să transmită ordinele. În fruntea lor, la fiecare reședință de județ, se află câte un căpitan. Nu erau retribuiți și erau întreținuți și echipați de către alți trei locuitori din sat cari, în schimb, erau scutiți de dări și de lucru la drumuri. Pentru transportul poștei se înființau, în aceleași condițiuni, țimirași pedestri. Dela 1845 însă în Moldova, slujitorii în loc de a fi întreținuți de sate, au fost retribuiți printr'un adaus la căpitație. O lege din 12 Martie 1850 transformă apoi corpul de slujitori în corp de jandarmi, comandat de un

1) Tot atunci o lege pentru organizarea grănicerilor. (Bulet. oficial, 23 și 25 Iulie)

colnel, având în subordine 2 maiori, câte unul pentru 6 ținuturi, fie care ținut având o companie¹⁾.

Putem spune că filiația jandarmeriei noastre rurale se urcă până la Const. Vodă Mavrocordat.

În fiecare sat Regulamentul Organic orându-l câte doi vătășei călări cu leafă, pentru siguranță. Toți sătenii erau însă datori să ajute la prinderea răufăcătorilor, fiind și chezași unii pentru alții, iar ca răsplătire și încurajare primeau o parte din banii găsiți. Eră o dispoziție pe care o găsim mai din vechi și înscrisă și în codul penal al Moldovei dela 1820²⁾.

Vătășei erau încă în ființă la 1863 când se publică un regulament pentru serviciul lor³⁾. Erau învoiți pe cel puțin trei ani, plătiți de sat și puși sub ascultarea sfatului sătesc. Serveau cu rândul, câte o săptămână. Purtau corespondența oficială; erau postași rurali, aduceau la îndeplinire poruncile guvernului și hotărârile sfatului sătesc privitoare la raporturile dintre locuitori și proprietar; asistau pe perceptor la încasarea dărilor; privegheau conservarea împrejmuirilor localurilor comunale, a șanțurilor, podurilor, drumurilor, plantațiilor, fântânilor, aveau paza vitelor căzute în pripas; iscodeau pe străini și vagabonzi; urmăreau pe răufăcători; culegeau lămuriri asupra crimelor și delictelor; arestau pe turburătorii ordinei publice și pe cei surprinși vătămând proprietățile comunale și particulare; asigurau straja de noapte. Orice faptă a vătășeilor cari ar jicni pe locuitori în folosința legiuitelor libertăți, zicea regulamentul de la 1863, este o pășire peste marginile puterii încredințate lor. Ei nu vor putea aresta pe nimeni fără ordin formal al consiliului sătesc, sau al subprefectului, afară de cazurile când vor găsi pe cineva „în chiar vină veghiată”. Bătaia este oprită, dar cel ce batjocorește pe vătășel în îndeplinirea datoriei, este trimis în judecată. Vătășei nu pot întrebuița arma decât când se îndreaptă asupra-le lovituri și silnicii, sau când alt mijloc nu au de a apăra postul sau persoanele ce li sunt încredințate. În privința instrucției, disciplinei, armamentului și echipamentului, vătășei depindeau de ministerul de război. Pentru abateri de la datorie, erau destituiți sau trimiși în judecată.

V.

Dacă sfera de activitate a administrației noastre s'a putut lărgi dela Regulamentul Organic încoace, dacă preocupări intermitente din sec. al XVIII-lea, au putut trece pe planul întâi, dacă înfăptuiri încercate și atunci au putut fi duse la bun sfârșit, dacă într'un cuvânt progrese netăgăduite au putut fi realizate în domeniul lucrărilor pu-

1) Manualul administrativ al Moldovei, I. 92.106.

2) Cf. I. C. Filitti și D. I. Suchianu, Contribuții la istoria justiției penale în Principatele române, p. 44.

3) Bujoreanu, I. c. 925.

blice, și în primul rând al drumurilor,¹⁾ în serviciul sanitar, edilitate, învățământ, asistență, organizarea poștelor, aceasta nu se datorește dispozițiilor legislative înscrise în Regulamentul Organic. Dacă ar fi fost numai acestea, ar fi putut rămânea și ele afirmații platonice de intenții bune ca și atâtea dispoziții similare din vremea domniilor anterioare.

Progresul s'a datorit revizuirii raporturilor noastre cu Poarta, ceceea a făcut cu puțință stabilitatea măcar relativă a domniilor, întocmirea de bugete anuale și mai ales a determinat acel avânt economic care a asigurat mijloacele financiare necesare oricăror înfăptuiri.

De altă parte, odată cu emanciparea noastră măcar parțială politică și economică, și-au putut da liber curs și aspirațiile spre mai bine, atâta vreme năbușite ale societății noastre.

S'a ivit de atunci, în clasa noastră conducătoare, o pleiadă de bărbați desinteresați cari s'au pus chiar în fruntea mișcărilor pe urma cărora nu aveau decât de pierdut, gata să-și sacrifice și privilegiile și averile în serviciul renașterii României. Exemplul dat de ei a fost comunicativ. La 1857, în ajunul convocării divanului ad-hoc, un manifest²⁾, iscălit de boeri munteni socotiți ca reacționari, în frunte cu Barbu Catargi, cerea, pe lângă unire și Domn străin, guvern reprezentativ, egalitate înaintea legii și a sarcinilor publice, dreptul pentru oricare de a ocupa funcțiile Statului, cu singura restricție a selecțiunii firești. Tot atunci, în divanul ad-hoc al Moldovei care, spre deosebire de cel din Muntenia, a formulat și deziderate de reforme interne, s'a votat cu *unanimitate* în ziua de 25 Octomvrie 1857, oborârea privilegiilor boerești.

Cată să ne descoperim înaintea acelei generații de bărbați de seamă cari nu și-au făcut din politică izvor de satisfacții personale și cată să-i imitam.

Dar firește că atavismul datorit unor împrejurări seculare, de care însă nu eram răspunzători, apăsa încă greu asupra noastră. Administrația a continuat să lase mult de dorit, căci nu se putea improviza o întregă lume nouă care să aplice în toată conștiința dispozițiile legislative așternute pe hârtie. Dăinuirea păcatelor trecutului este înfățișată în răspunsul adunării muntene la mesagiul domnesc din 1842, în învinuirile aduse la 1848 cărmuirilor lui Gheorghe Vodă Bibescu și lui Mihai Vodă Sturza, în constatările pe care Barbu Vodă Știrbei le făcea la 1850 cu prilejul unei călătorii de inspecții prin țară, în discuțiile din divanul ad-hoc al Moldovei la 1857, în raportul prezentat de o comisie europeană congresului dela Paris la 1858 cu privire la situația Principatelor : răspunderea ministerială o ficțiune,

1) Un „departament al lucrărilor publice” a fost înființat în Moldova la 21 Ian. 1851.—În Muntenia, la 10 Sept. 1852, se creează o direcție a lucrărilor publice pe lângă ministerul de interne.

2) D. A. Sturdza și alții, Acte și doc. privitoare la ist. renașterii României, IV, 175.

dispoziții din Regulament rămase neaplicate, prefectii și subprefecții arbitrari ca și mai înainte, sfaturile sătești simple unelte ale administratorilor de plăși, banul public prădat sau risipit, lumea împărțită în apăsători și apăsați.

Și totuși se cuvine să fim mai indulgenți față de trecutul nostru, gândindu-ne că și astăzi, deși ne-am bucurat de 60 de ani de viață constituțională, ni se mai potrivesc următoarele cuvinte ale lui Alexis de Tocqueville : „Am întâlni în legile, în ideile, în obiceiurile vremurilor trecute, urmele unora din vițiile care, după ce au ros vechea societate, ne frământă încă”¹⁾.

De altă parte, eu unul nu mă pot declara satisfăcut cu progresele realizate în acest răstimp, odată ce din ele nu s'au împărțit decât într'o prea slabă măsură masele mari ale populației românești. Opera cată să fie desăvârșită. Aceasta este marea datorie a generației nouă de funcționari și de funcționare. Pentru îndeplinirea ei, o pregătire și profesională și sufletească mi se pare însă că ar fi mai eficace decât un perpetuum mobile legislativ.

Trecutul de care ne-am ocupat ne învață că o bună administrație nu se poate clădi decât pe o sănătoasă temelie economică. Instituțiile valorează cât oamenii cari le compun, iar oamenii chinuți de necazuri nu pot îndeplini o înaltă misiune socială.

IOAN C. FILITTI

A N E X Ă

Cred nimerit a publică aci însoțit de expunerea lui de motive, cel mai vechi proiect de descentralizare administrativă la noi. A fost întocmit de Barbu Catargi, președintele celui dintâi guvern comun al amânduror Principatelor, îndată după contopirea, în Dec. 1851, a administrațiilor lor. Prezentat adunării legiuitoare la 19 Martie 1862, a fost însă respins, sub cuvânt că eră rău venit în momentul când, dimpotrivă, trebuia să se ia măsuri de complectă unificare.

EXPUNERE DE MOTIVE

Țara noastră având o întindere considerabilă în lungimea ei, lipsită de înlesnirea comunicațiilor de care celelalte nații se bucură, având către aceasta o formă de guvern care centralizează toate lucrările într'un singur punct, acela al înaltei oblăduiri, a suferit în tot timpul mari anevoințe în expedierea lucrărilor... Se nădăduște că prin această descentralizare parțială și recentralizare numai a lu-

1) L'ancien régime et la révolution, 1860, p. 11.

crărilor de mare importanță la minister, pe de o parte se vor sta-tornici mai prielnic bazele unei fuziuni de administrație completă care, printr'o grabnică executare a legilor, va lega mai bine între ele diferitele părți ale teritoriului român, printr'o mai strânsă legătură a intereselor tuturor, iar pe de altă parte guvernul, adunând mai cu înlesnire luminile necesare asupra trebuințelor locale și generale, va putea întinde și modifica mai bine, prin legi și regulamente, mij-loacele de ameliorație dictate de experiență; în fine ministerele se vor despovăra de lucrarea amănuntelor de toată ziua, de care acum se află atât de năbușite încât vremea materială le lipsește de a se ocupa de lucrările mai înalte ce sunt chemate a săvârși. Tot într'o vreme multe din acele mărunte, care și ele au gravitatea lor, le scapă fără voe din vedere, rămân părăsite, sau se rezolvă într'un chip neîndestulător.

PROECT DE LEGE

PENTRU ÎMPĂRȚIREA PRINCIPATELOR UNITE ÎN PATRU
PREFECTURI GENERALE

TITLUL I

PARTEA I-a

Despărțirea teritorială.

Art. 1. — Teritoriul Principatelor Unite se împarte în patru Prefecturi Generale :

A) Prefectura Generală de Nord va cuprinde 9 districte adică : Dorohoi, Botoșani, Suceava, Neamț, Iași, Roman, Bacău, Vaslui și Fălciu, având reședința în Capitala Iași ;

B) Prefectura Generală Maritimă, va cuprinde 8 districte și anume : Cahul, Covurlui, Ismail, Tecuci, Tutova, Putna, Râmnicul-Sărat și Brăila, cu reședința la Galați ;

C) Prefectura Generală de Centru, va cuprinde 9 districte : Prahova, Buzău, Ialomița, Ilfov, Dâmbovița, Vlașca, Teleorman, Argeș și Muscel, cu reședința la București ;

D) Prefectura Generală Occidentală, sau Olteană, va avea de Capitală Craiova și se va compune din 6 județe : Romanați, Vâlcea, Dolj, Gorj, Mehedinți și Olt.

PARTEA II-a

Administrația Prefecturilor Generale.

Art. 2. — Administrația generală se compune :

- A) De un prefect general ;
- B) De un Consiliu general ;

C) De un general sau alt comandant superior al trupelor, a căruia înființare și atribuție se vor regula printr'o legiuire specială proiectată de ministerul de război ;

D) De o Curte de apel cu un procuror general, pentru a căruia întocmire se va supune osebit proiect de lege de ministerul justiției ;

E) De un agent superior al ministerului finanțelor, întocmit printr'o legiuire alcătuită de acest minister ;

F) De un agent superior al lucrărilor publice.

TITLUL II

Despre numirea prefectului general.

Art. 3. — Prefectul general va fi totdeauna ales din persoanele ce vor fi ocupat funcții înalte în Principatele Unite, începând dela director de departament (azi secretar general) sau membru al Curților de apel, până la ministru inclusiv, sau dela colonel până la general.

Art. 4. — Numirea sa se face de Domnitor pe temeiul prezentației ministrului de interne.

Art. 5. — Directorul prefecturei generale urmează să fi fost cel puțin prefect de județ în curs de 3 ani, sau 5 ani șef de secție într'un minister sau să fi ocupat asemenea post echivalent în celelalte ramuri ale administrației publice.

TITLUL III

PARTEA I-a

Atribuțiile și îndatoririle generale ale prefectului general.

Art. 6. — Prefectul general, în calitatea sa de reprezentant al guvernului, are precăderea onorifică asupra tuturor celorlalte autorități și îndată după aceea a înaltelor corpuri ale Statului.

Art. 7. — Prefectul general, deși atârnă deadreptul de ministrul dinlăuntru, ca organ însă general al guvernului are o acțiune de priveghere și de control asupra tuturor funcționarilor publici din circumscripția sa.

Prin urmărire el ia măsurile necesare pentru executarea legilor, decretelor și hotărârilor ministeriale în genere.

PARTEA II-a

Atribuții administrative.

Art. 8. — Prefectul general are dreptul de a anula și a reforma actele ampoloaițiilor administrativi, financiari și ai lucrărilor publice, pe cât le va dovedi contrarii legilor și dispozițiilor luate de ministerele respective, sau a ordinelor date chiar de el însuși, în limitele căderilor sale.

Art. 9. — Administrații au drept de recurs la prefectul general, în conformitate cu art. 13, în contra tuturor actelor emanate dela agenții deosebitelor ministere, prin care ei ar crede că li s'ar fi jignit interesele legitime.

Art. 10. — La caz de neînțelegere între prefectul general și agenții superiori ai districtelor asupra unei chestii de căderea Consiliului general, cel dintâi supune împrejurarea acelu Consiliu, iar în lipsă-i Comitetului permanent și după încheierea unuia din aceste corpuri, de va mai întâmpină opunere, va lua măsuri provizorii în conformitate cu opinia exprimată, supunând tot odată împrejurarea ministerului respectiv spre a i se da deslegarea definitivă.

Art. 11. — Prefectul general, primind reclamații contra prefectilor de județe sau altor agenți ai osebitorilor ministere, va proceda prin anchetă, dacă împrejurarea va fi de o importanță însemnată sau grea de constatat altfel.

Art. 12. — Când se ivesc mai multe reclamații de asemenea natură, prefectul general se poate transporta în persoană la fața locului și, dovedind neorândueli din partea vreunui amployat superior al districtului, cere suspendarea sau destituirea lui dela ministerul respectiv.

Dacă din contra abaterile dovedite vor fi comise de amployații secundari, precum subprefecți, casieri, secretari și alți asemenea funcționari a căror leafă e mai mare de lei 300, prefectul general îi poate suspenda și cere dela ministerul respectiv a lor destituire.

Toți ceilalți amployați cu leafă dela 300 lei în jos, se destitue și se numesc deadreptul de prefectul general, cu îndatorire din parte-i de a raporta la minister destituirea și înlocuirea acelor amployați.

Anchetele și măsurile sus menționate, când vor privi pe vreun militar, se vor face totdeauna prin înțelegere și conlucrare cu șeful trupelor din acea circumscripție.

Intr'un cuvânt, prefectul este însărcinat a culege și a transmite guvernului toate științele proprii a-l povățui și a-l lumina asupra trebuințelor despărțirii sale, spre a se putea lua măsurile de îmbunătățire și reformele cerute de interesul public.

Art. 13. — Prefectul general, deși fără amestec direct în atribuțiile judiciare și militare străine de administrație, va avea cu toate acestea îngrijirea de a preveni ministerul respectiv despre orice abatere dela legi ar observă că se urmează din partea împiegaților de orice rang dependenți de acele ministere.

Art. 14. — Prefectul general încunoștiințează pe fiecare minister de orice împrejurare importantă ce-l privește.

Aceste încunoștiințări regulate se fac de două ori pe lună, iar la împrejurări de o importanță mai mare și mai grabnică, el înștiințează pe acele ministere, le supune opinia sa și cere aprobarea măsurilor ce va fi luat provizoriu.

Art. 15. — Prefectul general va fi îndatorat a face de 2—3 ori pe

an o preumblare în toată circumscripția sa, spre a inspecta și cunoaște mai de aproape exacta funcționare a mecanismului guvernamental și efectele sale.

Art. 16. — Puncturile de căpetenie asupra cărora va aținti mai cu csebire băgarea sa de seamă, vor fi :

- a) poliția generală ;
- b) starea școalelor ;
- c) moralitatea profesorilor și mărginirea lor în programul lecțiilor ce sunt chemați a profesă ;
- d) moralitatea și exactitatea amployațiilor de toate treptele și aflarea în ființă a tuturor slujbașilor remunerați de Stat ;
- e) paza reglementelor cancelaricești în genere, iar mai cu seamă a contabilității ;
- f) starea temnițelor și a întemnițaților ;
- g) starea spitalurilor și ameliorațiile trebuincioase ;
- h) măsurile de salubritate în orașe și sate ;
- i) măsurile în contra epizootiei, a lăcustelor și altor calamități publice ;
- j) măsurile în contra incendiului și a inundațiilor ;
- k) starea caselor municipale ;
- l) respectarea contractelor de închiriere și arenduire a domeniilor Statului, a averilor mânăstirești și a proprietarilor cu chiriașii lor de toată treapta ;
- m) starea drumurilor generale și vicinale ;
- n) exactitatea lucrărilor de șosele și poduri, după cuprinderea contractelor antreprenorilor, sau a dispozițiilor luate de ministerul lucrărilor publice ;
- o) starea navigației fluviale și îmbunătățirile ce ar putea să se facă ;
- p) exacta aplicare a statutelor căilor ferate de către concesionari ;
- r) starea agriculturii și ameliorațiile ce ea reclamă ;
- s) starea și îmbunătățirea cerută a vitelor cornute și necornute ;
- t) exploatarea minelor ;
- u) starea stabilimentelor de ape minerale ;
- v) paza granițelor ;
- x) cu un cuvânt, toată mișcarea administrativă, financiară, militară și judecătorească, în conformitate cu legile și în apărarea fiecărui cetățean contra oricăror abateri și oricăror jigniri a intereselor sale.

PARTEA III-a

Ordinea publică.

Art. 17. — Prefectul general însărcinat cu siguranța și liniștea publică are dreptul de a lua orice măsuri legale pentru menținerea ordinii, precum și a concentra puterea armată din circumscripția sa în oricare punct trebuința va cere.

Art. 18. — În asemenea caz prefectul general dă ordine în scris la prefectii județelor și la șefii jandarmeriei din jurisdicția sa și se adresează deosebit la generalul trupelor din acea despărțire. Tot într'o vreme înștiințează grabnic pe guvern de cele întâmplate și de măsurile ce a luat.

PARTEA IV-a

Măsuri financiare.

Art. 19. — Prefectul general priveghează și ordonă executarea tablourilor de contribuții directe și de venituri municipale.

Art. 20. — El este însărcinat a priveghea împlinirea și întreținerea banilor publici. El controlează toate operațiile financiare ale circumscripției sale.

Art. 21. — El priveghează aplicarea legii pădurilor, moșiilor Statului și mânăstirești.

Art. 22. — El încuviințează, în marginile creditelor deschise, cheltuielile alocate pentru întreținerea și reparația șoselelor și a stradelor de prin orașe.

Art. 23. — El autorizează vânzarea ipotecilor sau a cauțiunilor depuse de antreprenori sau înapoierea lor la finitul lucrărilor.

Art. 24. — Oricine s'ar socoti în drept de a intenta un proces în contra Statului, va fi dator a adresa mai înainte prefectului general un memoriu asupra pretenției sale. După primirea acestui memoriu, care este o încercare de împăciuire, prefectul general consultă pe ministrul competent și cere instrucțiile sale.

PARTEA V-a

Atribuțiile prefectului general ca tutor al comunelor.

Art. 25. — Prefectul general supune deciziunii ministrului de interne chestiile comunale care privesc direct interesul general al Statului, însă el dă deslegări prefectilor districtelor și hotărăște asupra treburilor următoare :

- a) bugetul și socotelile comunelor și municipalităților, când nu dau loc la impozit extraordinar ;
- b) donații și legături de orice fel de avere, când nu este vreo reclamație a familiilor ;
- c) chirii (sau arenduri de dat sau de luat ;
- d) aprobarea planurilor și a devizurilor lucrărilor comunale ;
- e) planul anului orașelor și comunelor ;
- f) măsuri de asigurare în contra focului ;
- g) înființare de pavele în orașe și târguri.

Art. 26. — Prefectul general poate anula hotărârile municipalității, eșite din cuprinderea legilor.

Art. 27. — În principiu, prefectul general nu se poate substitui municipalităților, prin urmare nu poate hotărî în treburi ce sunt de atribuțiile autorității municipale. La caz însă când o municipalitate, după invitățile și avertismentele prefectului general sau a prefectului districtului, ar rămânea neactivă într'un caz atingător de atribuțiile sale, precum acela de îndestulare, de salubritate sau de securitate publică, atunci prefectul general ia deadreptul sau prin prefectul districtului hotărîri de poliție municipală și le face a se executa în socoteala acelu corp municipal.

Art. 28. — Când unul din membrii municipalităților s'ar dovedi culpabil de acte contrarii legilor sau de sfeterisire de bani ce ar cere darea sa în judecată, prefectul general, prin încheerea consiliului sau a comitetului permanent încuviințată de minister, îl suspendă.

Art. 29. — Când toată municipalitatea va fi implicată sau cel puțin majoritatea, prefectul general, după încunoștiințarea ministrului, autorizează pe prefectul local a înlocui provizoriu pe acei membri până la a lor desvinovățire, iar la caz de condamnare îi înlocuște printr'o nouă alegere.

PARTEA VI-a

Dispoziții generale privitoare la prefectul general.

Art. 30. — Oricine poate a se adresa la prefectul general cu suplică arătătoare de reclamația sa.

Art. 31. — Hotărîrea prefectului general nu este neapelabilă. Recursul dinaintea ministerului este totdeauna deschis.

PARTEA VII-a.

Desființarea vorniciei orașului.

Art. 32. — Vornicia orașului București se desființează.

Art. 33. — Atribuțiile sale trec la Prefectura județului Ilfov.

I. C. F.

