

CONSTITUȚIA DIN ANUL 1923 ȘI ÎNCADRAREA BASARABIEI ÎN SISTEMUL ADMINISTRATIV AL ROMÂNIEI

THE CONSTITUTION OF 1923 AND THE INCLUSION OF BESSARABIA IN THE ADMINISTRATIVE SYSTEM OF ROMANIA

DOI: 10.5281/zenodo.8215714
UDC: 342.26:94(498.7):35.07(498)

Sergiu CORNEA

Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul,
Universitatea „Dunărea de Jos” Galați,
E-mail: sergiu.cornea@adm.usch.md
ORCID ID: 0000-0002-0888-5902

Rezumat: *Constituția din anul 1923 a consacrat politic și juridic crearea statului român întregit. Normele constituționale au fundamentat constituirea legală a statului unitar și indivizibil. Noua constituție avea menirea de a crea un conext legal favorabil unificării administrative, economice, sociale și culturale a provinciilor românești.*

Procesul unificării administrative a fost foarte anevoios datorită faptului că provinciile alipite aveau propriile lor sisteme, reguli și uzanțe administrative. Basarabia, aflată mai mult de un secol în componența imperiului rus, se conducea de legile rusești, iar administrarea treburilor publice la nivel regional și local se realiza prin intermediul instituției numită „zemstvo”. Susținătorii sistemului zemstviial de administrare se opuneau implementării sistemului administrativ românesc consacrat prin Legea nr. 95/1925 pentru Unificarea Administrativă, argumentând că instituțiile zemstvei aveau la bază principiile descentralizării, iar sistemul nou implementat promova principiile centralizării administrative.

Cuvinte cheie: *Constituție, România, Basarabia, unificare administrativă*

Abstract: *The Constitution, adopted in 1923, politically and legally consecrated the creation of the reunited Romanian state. The Constitutional norms substantiated the legal establishment of the unitary and indivisible state. The new constitution was intended to create a legal context favorable to the administrative, economic, social and cultural unification of the Romanian provinces.*

The process of administrative unification was very difficult, due to the fact that the annexed provinces had their own administrative systems, rules and customs. Bessarabia, which was part of the Russian empire for more than a century, was governed by Russian laws, the administration of public affairs at the regional and local level was carried out through the institution called "zemstvo". Supporters of the zemstviial system of administration opposed the implementation of the Romanian administrative system established by Law no. 95/1925 for Administrative Unification, arguing that the zemstva institutions were based on the principles of decentralization, but the newly implemented system promoted the principles of administrative centralization.

Key words: *Constitution, Romania, Bessarabia, administrative unification*

Introducere

După realizarea unității politico-administrative a României întregite, identificarea soluțiilor de unificare administrativă și legislativă a provinciilor reunite era la ordinea zilei. Deoarece provinciile realipite se aflaseră o perioadă îndelungată de timp sub ocupație străină și le-au fost impuse modele administrative de ocupație, elitele politice locale vedeau soluționarea problemei pornind de la experiența și practicile străine acumulate de-a lungul timpului. În cazul Basarabiei am în vedere influența sistemului politico-administrativ rusesc, care și-a produs efectele în regiune mai mult de un secol și care a determinat modalitatea de constituire și funcționare a autorităților administrative guberniale și locale. În aceste condiții, România întregită trebuia să-și adapteze așezământul său constituțional la noile realități politice, administrative, economice, sociale existente la acel moment.

Evoluția sistemului administrativ basarabeian de la Unire până la unificarea administrativă a României întregite, potrivit periodizării propuse de Gh. Cojocaru, include trei perioade distincte:

Prima, numită perioada atonomiei provizorii a Basarabiei, cuprinde perioada 27 martie/9 aprilie – 27 noiembrie/10 decembrie 1918.

A doua etapă se înscrie între sfârșitul anului 1918 – sfârșitul anului 1922, marcată de existența directoratului de interne, de extinderea în ținut și consolidarea sistemului administrativ specific vechiului Regat, de reducerea treptată a rolului zemstvelor în viața locală.

A treia datează cu începutul anului 1923, când a fost dizolvat directoratul de interne, încheindu-se la sfârșitul anului 1925, când zemstvele basarabene și-au încetat activitatea. Aici aș mai adăuga că anul 1923 trebuie tratat ca un reper esențial în etapizarea propusă deoarece este anul în care a fost adoptată Noua Constituție care a oferit fundamentul politico-juridic de edificare a sistemului administrativ unitar al României întregite (Cojocaru, 1997, pp. 82-83).

Studierea contextului politic și administrativ al elaborării și adoptării Constituției din anul 1923, a proiectelor, viziunilor, opțiunilor privind procesul și modalitățile de unificare administrativă României, generalizarea aspectelor teoretice și a experienței practice acumulate oferă șansa decidenților politici contemporani de a nu repeta greșelile înaintașilor și de a valorifica cu maximă eficiență realizările teoretice și experiența practică acumulată.

Fără a avea pretenția de a oferi un tablou exhaustiv al evenimentelor, îmi propun să prezint succint câteva considerații privind consacrarea în Constituția din anul 1923 a principiilor organizării teritorial-administrative a României întregite și a modului de organizare și funcționare a administrației publice locale potrivit *Legii privind unificarea administrativă* din 1925 prin realizarea căreia s-a finalizat procesul de integrare administrativă a Basarabiei în cadrul României întregite.

Metodologia cercetării

În scopul realizării obiectivelor cercetării, au fost utilizate preponderent metoda analizei documentare și metoda analizei istorice, relevante pentru cercetarea temei propuse. De asemenea, demersul interdisciplinar a constituit un element important al procesului de cercetare. Partea empirică a cercetării reprezintă analiza calitativă a documentelor și actelor normative disponibile cât și datele conținute în publicațiile academice din epoca analizată, dar și cele contemporane.

Rezultate

A. Contextul apariției Constituției din anul 1923

Constituția României, în vigoare la momentul realizării Unirii, fusese decretată, promulgată și publicată la 1 Iulie 1866 (Constituțiunea din 1866, 1921). Textul constituțional a suferit modificări în anii 1879, 1884 și 1917. Prima revizuire a privit art. 7, iar a doua articolele: 1, 24, 40, 44, 45, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 77, 78, 105, 118, 121, 122, 131 și 133. În 1917 a fost modificat art. 19 (Constituțiunea României din 1923 adnotată, 1925). Cu toate revizuirile succesive suportate, Constituția din 1866 și-a păstrat continuitatea până în anul 1923, fiind astfel cea mai longevivă creație constituțională românească.

După unirea provinciilor românești, Constituția adoptată în anul 1866, chiar dacă suportase modificările menționate, devenise neactuală. Transformările care s-au produs în Statul român întregit au condus la necesitatea de a elabora o nouă Constituție care ar fi trebuit să corespundă spiritului și ordinii politice, economice, sociale și spirituale create. După cum afirma Romul Boilă, profesor universitar titular de drept constituțional la Facultatea de Drept a Universității din Cluj între anii 1919-1945, fără „o viață de stat constituțională și parlamentară națiunea româna rămâne lipsită de cel mai important mijloc de prosperare și de cea mai sigură garanție a existenței sale și a statului său național” (Boilă, 1931, p. 3).

Constituția României din 1923 apărută drept urmare a creării statului național unitar român, a fost considerată o necesitate imperioasă a aceluia moment, mai ales datorită faptului că atât Sfatul Țării de la Chișinău, cât și Marea Adunare Națională de la Alba-Iulia solicitaseră constituirea unei Adunări Constituante, alese prin vot universal. Parlamentul României, constituit în urma alegerilor din anul 1922, a și fost declarat Adunare Constituantă prin Decretul Regal de convocare a Parlamentului (Maican, 2015).

Dacă în 1866, în ciuda rivalităților și adversităților personale sau doctrinare, a existat un consens în privința modului și a formei de existență a statului român, adoptarea Constituției din 1923 a fost marcată de dispute politice și ideologice înverșunate, în parte explicabile atât prin polarizarea politică rezultată ca urmare a lărgirii considerabile a spectrului electoral, cât și a noilor

realități complicate ale României recent întregite. Sunt cunoscute patru anteproiecte de lege fundamentală, elaborate în primii ani de după Unire: Anteproiectul Cercului de Studii al PNL din 1921; Anteproiectul Partidului Național Român din Transilvania, elaborat de universitarul clujean Romul Boilă; Anteproiectul profesorului cernăuțean Constantin Berariu și, în fine, Anteproiectul Partidului Țărănesc, elaborat de Constantin Stere (Turliuc C., Balan M., 2015, p. 29).

Proiectul Constituției supus dezbaterilor reflecta în principal ideile Partidului Național-Liberal, care deținea majoritatea în ambele Camere ale Parlamentului. Partidele din opoziție (Partidul Național Român al lui Iuliu Maniu și Partidul Țărănesc al lui Ion Mihalache) nu au acceptat calitatea de Adunare Constituantă a Parlamentului și au declarat că din punctul lor de vedere proiectul de Constituție era nul și neavenit, deoarece nu respecta procedurile constituționale de revizuire prevăzute de Constituția din anul 1866 (Maican, 2015).

La 5 martie 1923, proiectul Constituției a fost depus în ambele camere ale Parlamentului, iar la 12 martie au început dezbaterile asupra proiectului.

În numele grupului de deputați basarabeni pe care-l reprezenta, Pantelimon Halippa a supus, în ședința Adunării Deputaților din 9 martie 1923, unei aspre critici proiectul de Constituție prezentat de guvernul liberal. Fruntașul țăranist a arătat că proiectul de Constituție prezentat de guvernul liberal nu asigura cetățenilor mijloacele legale de apărare împotriva abuzurilor administrative și guvernamentale, dădea posibilitatea transformării instituției judecătorești într-un instrument docil de partid, prevedea desființarea autonomiei provinciale și nu garanta autonomia administrativă comunală și județeană, nu stabilea periodicitatea alegerilor pentru Corpurile legiuitoare. Pantelimon Halippa a exprimat temerea că „întreg regimul constituțional și parlamentar poate fi oricând înlăturat sub pretextul vag de pericol de stat printr-o simplă declarație a stării de asediu”. În condițiile în care nu a putut împiedica dezbaterile asupra proiectului de Constituție, opoziția s-a retras din parlament, organizând zgomotoase manifestații de stradă (Constantin I., Negrei I., Negru G., 2011, p. 167).

Constituția a fost votată de Cameră cu 247 voturi pentru, 8 contra și 2 abțineri la 26 Martie 1923 (raportor N. D. Chirculescu), iar de Senat la 27 Martie 1923, cu 137 voturi pentru, 2 contra și 2 abțineri (raportor C. G. Dissescu) (Constituțiunea României din 1923 adnotată, 1925, p. 4). A fost promulgată de Regele Ferdinand I prin Decretul Regal cu nr. 1360 din 28 Martie 1923 și publicată în Monitorul Oficial nr. 282 din 29 Martie 1923. Constituția din 1923 conținea 138 de articole, spre deosebire de cea din 1866, care avea 128 de articole. Au fost înlocuite sau modificate integral 20 de articole, 25 de articole au fost reformulate și 76 de articole au rămas neschimbate.

Constituția din 1923 fost abrogată în mod expres prin apariția Constituției din 1938. A reintrat în vigoare (însă parțial și într-o formă modificată) la 31

august 1944. A mai suferit și alte modificări, la 10 octombrie 1944 și 13 iunie 1946. A doua abrogare a fost definitivă și a survenit pe 30 decembrie 1947 (Maican, 2015).

În literatura de specialitate s-a conturat ideea că noua Constituție, de fapt, a reprezentat o revizuire mai amplă a regimului constituțional instituit în 1866. Fiind evident faptul că organismul social suferise schimbări esențiale, în mod deosebit ca urmare a desăvârșirii unității statului român și acestea, logic, trebuiau să-și găsească expresia în constituția formală (Radu, 2010, pp. 9-10). Noua Constituție a menținut viziunea și principiile Constituției din 1866 reproducând, pe larg, conținutul acesteia. Astfel că, formal, a fost adoptată o nouă Constituție, dar în realitate a rămas Constituția veche, dar revizuită. Spre deosebire de Constituția din 1866, noul text constituțional avea cu 10 articole mai mult (138), distribuite în 8 titluri.

Constituția din anul 1923 confirma unirea provinciilor române Basarabia, Bucovina, Transilvania cu România, consfințindu-se separarea atribuțiilor organismelor de conducere ale țării. R. Boilă considera că doar consolidarea „făcută cu gând cinstit și patriotic, prin luarea măsurilor potrivite și bine chibzuite de unificare”, va avea drept consecință „unirea sufletească a Neamului românesc”. Doar așa, cu timpul, se va „ajunge la unitatea națională absolută”, care este „un element indispensabil pentru existența Statului român întregit” (Boilă, 1922, p. 377).

Una dintre schimbările constituționale esențiale se referea la modul de alegere a deputaților în Parlament, care își păstra caracterul bicameral. S-a renunțat la votul cenșitar și capacitar în favoarea votului universal, egal direct și secret al cetățenilor de gen masculin majori, cu scrutin de listă, cu respectarea principiului reprezentării grupurilor etnice minoritare.

Puterea legislativă aparținea Parlamentului bicameral, format din Adunarea Deputaților și Senat. Parlamentul avea dreptul de a controla Guverul. Puterea executivă era exercitată de rege și guvern. Controlul constituționalității legilor era trecut în atribuțiile Curții de Casație și Justiție – instituția supremă a puterii judecătorești.

Cu toate că noua constituție a menținut prerogativele șefului statului de a numi și revoca cabinetul de miniștri și de a dizolva parlamentul practica politică ulterioară a demonstrat că regimul s-a menținut, totuși, în limitele monarhiei constituționale (Radu, 2010, p. 10).

B. Prevederile Constituției din 1923 privind organizarea administrației publice subnaționale

Noua constituție adoptată în anul 1923 a constituit fundamentul politico-juridic al românilor reuniți în cadrul statului român întregit în anul 1918. Constituția a stabilit repererele conceptuale, juridice și instituționale ale edificării sistemului administrației publice subnaționale.

Articolul 1 al Constituției din 1923 avea următorul conținut: „Regatul României este un Stat național unitar și indivizibil”. Este lesne de observat că spre deosebire de redacția din anul 1866¹, articolul 1 a fost completat cu cuvântul „unitar”, pentru a se „accentua și mai mult unitatea politică a tuturor Românilor și a se condamna orice preocupare de federalism și regionalism” (Constituțiunea României din 1923 adnotată, 1925, p. 7).

După cum menționa A. Rădulescu „Constituția cea nouă din 1923 a fixat baza Statului, în sens unitar, tăind veleitățile de federalism, stabilind un singur Parlament, o singură Curte de Casație și prevăzând formal că urmează a se unifica toate legile (art. 137) (Rădulescu, 1925, p. 398).

În materie de organizare teritorială a administrației publice locale, textul constituțional fixa ca unități administrativ-teritoriale județele și comunele.

Articolul 4 prevedea că „Teritoriul României din punct de vedere administrativ se împarte în județe, județele în comune. Numărul, întinderea și subdiviziunile lor teritoriale se vor stabili după formele prevăzute în legile de organizare administrativă” (Constituțiunea României, 1923).

Referitor la articolul 4, vechiul text², potrivit raportului prezentat în Senat, a fost completat cu sintagma „din punct de vedere administrativ” deoarece „teritoriul României este indivizibil din punct de vedere politic, însă divisibil din punctul de vedere administrativ”. De asemenea, a fost exclusă entitatea teritorial-administrativă „plasa” cu scopul de a „înlesni mecanismul administrativ al județelor” (Constituțiunea României din 1923 adnotată, 1925, p. 15). Astfel, „plășile” și-au pierdut statutul de „diviziune constituțională”.

În viziunea lui M. Guțan interpretarea corectă acestor reglementări conduce la concluzia interdicției impuse de Constituție de a se înființa diviziuni teritoriale superioare județelor. Astfel, „se dădea un răspuns negativ numeroaselor cerințe și proiecte de reformă ce solicitau organizarea administrativ teritorială a țării pe baze regionale și se dădea un prim semnal asupra modului în care executivul înțelegea să realizeze viitoarea unificare administrativă a României” (Guțan, 2006, p. 260).

În dezbaterile din Camera deputaților referitor la conținutul articolului 4, deputatul Aurel Morariu constata: „Acest articol vorbește numai în general despre împărțirea administrativă fără să dea expresie precisă distincției pe care trebuie să o facem între administrația locală a județelor și comunelor și administrația de Stat”. Și, drept alternativă la textul prezentat a propus propria versiune: „Din punct de vedere al administrației locale, teritoriul României se

¹ Articolul 1 al Constituției României din anul 1866 prevedea următoarele: „Principatele-Unite-Romane constituie un singur Stat indivizibil, sub denumire de Romania” (A se vedea: Monitorul Oficial nr. 142 din 1 iunie 1866).

² Art. 4. al Constituției din anul 1866 avea următorul conținut: „Teritoriul este împărțit în județe, județele în plăși, plășile în comune. Aceste diviziuni și subdiviziuni, nu pot fi schimbate, sau rectificcate de cât prin o lege. (A se vedea: Monitorul Oficial nr. 142 din 1 iunie 1866).

împarte în județe și comune, având personalitate juridică și ale căror circumscripții se vor stabili prin legi speciale. Teritoriul României se va mai putea împărți prin lege și în diviziunile și subdiviziunile necesare administrației de Stat”. În accepțiunea sa, redacția articolului 4 propusă făcea deosebirea ce trebuie să se facă „între organizațiunile administrative locale (județ și comune), având o anume autonomie, limitată la interese ce aparțin circumscripțiunilor lor și între celelalte circumscripțiuni administrative (teritoriale, regionale, etc.) lipsite de personalitate juridică, necesare însă desconcentrării administrației de Stat cum sunt, de pildă, Direcțiile regionale C. F. R., inspectoratele silvice, cele sanitare, etc” (Constituțiunea României din 1923 adnotată, 1925, p. 15).

Spre deosebire de articolul 106 din vechea constituție care avea drept obiect de reglementare autoritățile publice județene și locale și care prevedea foarte sec că „Instituțiunile județene și comunale sunt reglate de legi”, în noul așezământ constituțional dispozițiile articolului 108 erau mai ample: „Instituțiile județene și comunale sunt reglate de legi. Aceste legi vor avea de bază descentralizarea administrativă. Membrii consiliilor județene și consiliilor comunale sunt aleși de către cetățenii români prin votul universal, egal, direct, secret, obligatoriu și cu reprezentarea minorității, după formele prevăzute de lege. La aceștia se vor putea adăuga prin lege și membri de drept și membri cooptați. Între membrii cooptați pot fi și femei majore” (Constituțiunea României, 1923).

Descentralizarea administrativă era consacrată atât prin acordarea județelor și comunelor a dreptului de a-și satisface propriile interese prin consilii alese de cetățenii entităților respective cât și prin faptul că cadrul normativ al activității autorităților administrației publice județene și locale trebuiau să aibă la bază principiile descentralizării administrative.

În cadrul dezbaterilor parlamentare din Senat s-a făcut remarcat deputatul Vasile Bianu care a înaintat propuneri privind asigurarea prezenței populației românești în consiliile orașenești din România. Pornind de la constatarea că raportul dintre români și minoritari este de 4 la 1 (13 milioane români și 3 milioane minorități) dânsul a afirmat că „acest raport este îndestulător pentru ca Statul român să poată fi considerat ca „Stat unitar și național”. El este destul de favorabil pentru națiunea română, care este „națiunea alcătuitoare de Stat” în ceea ce privește Corpurile legiuitoare, consiliile județene și consiliile comunale de la sate, în care elementul românesc este covârșitor”. Dar, în opinia sa, lucrurile nu stau tocmai așa în consiliile comunale din orașe. Pentru a dovedi acest lucru, este de ajuns, afirma Vasile Bianu, să „consultăm „statistica orașelor” noastre mari și mici, din Moldova, Basarabia, Bucovina, Ardeal și Banat”. În continuare, deputatul a prezentat date care demonstau afirmațiile făcute. Referitor la Basarabia au fost prezentate date din anul 1919 care demonstau că în orașele basarabene „românii sunt în număr cu mult mai mic decât celelalte naționaliități”, după cum urmează:

- Chișinău: 40 mii români, 93 mii alte naționalități;
- Ismail: 8 mii români, 29 mii alte naționalități;
- Cetatea Albă: 8 mii români, 26 mii alte naționalități;
- Tighina: 5 mii români, 21 mii alte naționalități;
- Bălți: 7 mii români, 15 mii alte naționalități;
- Orhei: 5 mii români, 14 mii alte naționalități;
- Soroca: 5 mii români, 14 mii alte naționalități;
- Bolgrad: 2 mii români, 16 mii alte naționalități;
- Hotin: 4 mii români, 13 mii alte naționalități;
- Chilia-Nouă: 5 mii români, 10 mii alte naționalități;
- Reni: 4 mii români, 10 mii alte, naționalități;
- Cahul: 5 mii români, 7 mii alte naționalități.

Prezentând datele despre ponderea românilor în orașe deputatul chibzuia întrebător: „Aceasta fiind trista realitate, după art. 109 devenit 108, din noua Constituție, consiliile comunale în provinciile alipite, în toate orașele și în Moldova în cele mai multe orașe, prin votul universal, egal, direct, secret și obligator vor fi compuse numai din cetățeni de altă naționalitate și prin urmare, nu vom avea nici un „primar român”, căci minoritățile etnice vor alege membri în consilii numai din sânul lor. Și atunci, „Constituția României Mari” nu va mai asigura propășirea neamului românesc la orașe, ci numai a minorităților etnice. În orașe românul va fi „străin în țara lui”, fiind reprezentat în consiliile comunale urbane numai ca „minoritate politică”. Atunci cum vom ajunge să românizăm orașele noastre, înstrăinate de vitregia timpurilor?”. Situația, în opinia sa putea fi soluționată eliminând din conținutul articolului afirmația „și cu reprezentarea minorității” (Constituțiunea României din 1923 adnotată, 1925, pp. 425-426).

Al. Constantinescu, ministru agriculturii și domeniilor, răspunzând afirmațiilor senatorului, menționa: „Onoratul domn Dr. Bianu a terminat făcând apel la mine și mai ales la sentimentele pe care le-am manifestat în diferite ocazii față de neamul nostru. Asigur pe d. senator Bianu că voi avea totdeauna aceleași sentimente, însă tot eu v-am spus, și în numele meu și în numele guvernului, că noi nu înțelegem ca pe pământul României-Mari, să facem diferență între cetățenii acestui Stat. Minoritățile trebuie să se bucure, pe pământul nostru de deplină egalitate și pe cât le contestăm dreptul de a reclama privilegiu pe atât trebuie să le recunoaștem dreptul la o perfectă egalitate. Prin urmare, nu-mi însușesc de loc argumentarea pe care onorabilul dl Dr. Bianu a dat-o, ca să justifice amendamentul pe care l-a propus. Pentru mine, la alegerile de orice fel, fie ele parlamentare, fie ele comunale sau județene, voința majorității trebuie să fie suprema lege la care trebuie să ne închinăm. Prin urmare, nu pot să împărtășesc nici unul din argumentele pe care le-a arătat dl Bianu” (Constituțiunea României din 1923 adnotată, 1925, p. 428).

În dezbaterile din Cameră deputatul V. Meruțiu și-a exprimat îngrijorarea

față de situația din orașe, afirmând că „nu este nici un oraș din Ardeal nici din Basarabia și Bucovina, (afară de Suceava, Rădăuți), de asemenea în Moldava, în care românii de naștere să nu fie în minoritate. Și atunci, d-lor, am face, fără să vrem, ca să nu mai fie nici un primar român și în loc ca orașele să fie o forță națională, ele să se îndrepteze împotriva Statului român”.

Și în Camera Deputaților poziția guvernului a fost prezentată de același ministru al agriculturii și domeniilor Al. Constantinescu care a afirmat: „Contra unor argumente de felul celor invocate, nu pot decât să protestez. Se poate ca în unele orașe ale țării populația de origine etnică străină să fie în majoritate, iar românii în minoritate, dar aceasta nu însemnează că drepturile unei asemenea majorități să nu fie respectate” (Constituțiunea României din 1923 adnotată, 1925, pp. 429-431).

Constituția mai prevedea și obligativitatea publicării actelor adoptate de autoritățile administrației publice cu scopul de a le face cunoscute celor cui se adresau sau care puteau fi afectați de efectele produse de actele normative respective. În articolul 38 (Titlul III „Despre puterile statului”) se stipula că „Nici o lege, nici un regulament de administrațiune generală, județeană sau comunală nu pot fi îndatoritoare decât după ce se publică în chipul hotărât de lege” (Constituțiunea României, 1923).

Articolul 137 reconfirma caracterul legislativ unificator al constituției precizându-se că „se vor revizui toate codicile și legile existente în diferitele părți ale Statului român spre a se pune în armonie cu Constituțiunea de față și asigura unitatea legislativă”. Până la momentul realizării acestui obiectiv, legile existente rămâneau în vigoare. Dar, din „ziua promulgării Constituțiunii, sunt însă desființate acele dispozițiuni din legi, decrete, regulamente și orice alte acte contrarii celor înscrise în prezenta Constituțiune” (Constituțiunea României, 1923).

Pe baza noii Constituții s-au votat mai multe legi, menite să asigure unitatea Statului din diverse domenii, cum ar fi: *legea electorală* prin care s-a infăptuit reforma votului universal; *legea de organizare judecătorească*, prin care s-a extins organizația din Vechiul Regat, cu anumite dispoziții de tranziție pentru provinciile alipite; *legea contenciosului administrativ* și *legea Înaltei Curți de Casație și justiție*, *legea unitară a Corpului avocaților*. Prin noua *lege administrativă* s-au stabilit norme identice pentru sistemul administrativ. *Statutul funcționarilor* și *legea pensiilor* au contribuit la procesul de unificare. *Legea de organizare a bisericii ortodoxe* a stabilit reguli comune pentru activitatea entităților bisericii ortodoxe (Rădulescu, 1925, p. 398).

Deja în a doua jumătate a anului 1923, conducându-se de principiile directoare stabilite de Constituția anului 1923, Direcția comunală a Ministerului de Interne a întreprins măsuri în vederea desființării volostelor până la 1 decembrie 1923.

Potrivit instrucțiunilor ministeriale, la crearea comunelor trebuiau luate în considerare situația geografică și financiară a acestora: distanța dintre sate, numărul contribuabililor, numărul școlilor, existența sau lipsa stabilimentelor publice, însemnătatea administrativă și comercială a comunei. Pentru crearea unei comune era necesar avizul favorabil al fiecărei obști care urma să intre în componența acesteia. Proiectul de constituire a comunei trebuia să fie supus deliberării în cadrul zemstvei județene, a cărei decizie se înainta Ministerului de Interne, urmând ca bugetul comunelor rurale pentru anul 1924 să poată fi format în conformitate cu noua delimitare teritorial-administrativă. Astfel, autoritățile centrale se asigurau că noile comune vor dispune de venituri suficiente pentru realizarea responsabilităților atribuite. Până la 1 ianuarie 1924 toate arhivele și mobilierul primăriilor desființate trebuiau să fie predate celor înființate.

După finalizarea procesului anevoios de creare a comunelor, Ministerul de Interne a aprobat cu titlu provizoriu, până la votarea noii legi administrative, tabloul comunelor rurale constituite în Basarabia (Suveică, 2010, pp. 209-210).

Potrivit constatărilor profesorului R. Carp, dezbaterile privind necesitatea unificării administrative prin impunerea unui model bazat pe descentralizare sau regionalizare nu au fost transpuse decât parțial în Constituția din 1923. Dar, faptul că astfel de dezbateri au avut loc arată că modelul statului unitar s-a impus mai mult pentru a pune în prim plan opinia publică majoritară. În același timp, nici provinciile care fuseseră în trecut părți ale Imperiului Țarist sau Austro-Ungar nu au înaintat revendicări concrete în sensul regionalizării. Vocile unor Constantin Stere pentru Basarabia sau Romul Boilă pentru Transilvania nu au fost suficient de reprezentative și eficiente la nivel de Parlamentul sau Guvern. Acordarea unui mai mare grad de descentralizare „a fost concesiă considerată a fi mulțumitoare de către elitele politice din provinciile noi ale Regatului României, care au căutat să-și păstreze pozițiile de conducere sau să le transfere de la nivel local sau nivel central” (Carp, 2018, p. 36).

În epocă, opiniile referitor la Constituția din anul 1923 au fost diferite. Reprezentanții elitelor intelectuale din provinciile românești își doreau o autonomie mai largă pentru provinciile lor. De exemplu, poziția elitelor intelectuale transilvănene a fost exprimată de profesorul R. Boilă astfel: „...așezământul fundamental al Satului nu corespunde câtuși de puțin condițiilor de viață ale națiunii române. S-a făurit o Constituție cu tendințe centraliste. Ea are și câteva principii fundamentale salutare, dar acelea n-au fost aplicate. Avem o Constituție scrisă, dar ne lipsește o viață constituțională reală. Totul e fals sub acest raport” (Boilă, 1931, p. 3).

Orice Constituție, a oricărui stat, reprezintă un produs al dezvoltării istorice, exprimând atât principiile generale ale construcției și organizării statale existente într-o anumită epocă, la un moment istoric dat, cât și starea de spirit și mentalitatea națiunii respective. În evaluarea procesului elaborării și adoptării

Constituției din 1923 trebuie să avem în vedere și factorii istorici specifici, care și-au pus amprenta asupra desfășurării evenimentelor și au influențat opțiunile din acea perioadă. În primul rând, statul se afla în perioada de formare și consolidare a unității teritoriale, a asigurării unității politico-statale; în al doilea rând, existența diferențelor de organizare administrativă și de mod de viață ale provinciilor românești reunite, acestea având multe elemente proprii care trebuiau integrate într-un singur stat unitar; în al treilea rând, turbulențele externe, pretențiile teritoriale, manifestate sub forma revizionismului, mai ales cele din perioada crizei anilor 1929-1933 (Enache, 2023).

Dincolo de criticele aduse, elaborarea și promulgarea Constituției din anul 1923 a constituit un moment important din istoria României întregite, fiind necesară din perspectiva transformărilor produse în viața societății române după realizarea mărețului act al Unirii.

Adoptarea Constituției din anul 1923 reprezintă un eveniment de referință în istoria contemporană a României și datorită faptului că acest document fundamental a contribuit la desăvârșirea ambițiosului proiect de înfăptuire a statului național unitar.

C. Prevederile legii 1925 referitor la administrația județeană și locală

Adoptarea Constituției României în anul 1923 a reprezentat o etapă determinantă în realizarea unificării administrative a României întregite edificând fundamentul politico-administrativ pentru realizarea respectivului proces.

Societatea era în așteptarea unei reforme administrative de anvergură bazată pe prevederile noii Constituții. Încă în aprilie 1922 A. Teodorescu afirma că una dintre cele mai importante reforme care era la ordinea zilei era reforma administrativă, deoarece „un Stat a cărui organizare administrativă lasă de dorit, este un Stat care nu pricepe, sau nu dă destulă atenție, ceea ce ca rezultat este tot una, nevoilor generale. În această privință, este o constatare aproape banală, că fără o așezare administrativă solidă, nu se poate vorbi de organizarea sistematică a activității publice pe nici un tărâm”. După constatările sale, între sistemele administrative ale provinciilor alipite, în afară de unele puncte comune tuturor reglementărilor de organizare administrativă, nu exista nicio înrudire, ele fiind „sisteme juridice care, deși fuseseră aplicate în mare parte unei populațiuni de aceeași rasă, izvorăseră din concepția de organizare a guvernanților unor State cu totul deosebite unele de altele. În adevăr, alte idei fundamentale, alte scopuri, și administrative și politice, însufliseră guvernele din București și altele guvernele din Petersburg, Viena sau Budapesta”. A. Teodorescu considera că România avea nevoie de organizare unitară, dar „nu de una din acele organizări rigide, scrobite, care să treacă toate drepturile și toate răspunderile centrului, ci de o organizare mlădioasă, care să îngăduie ajunge la o vieată locală înfloritoare” (Teodorescu, 1922, pp. 285-287).

În viziunea lui Iulian M. Peter, înainte de a porni la realizarea unei reforme

administrative trebuie fixate jaloanele unei ideologii politice, „organizarea administrației fiind concretizarea acestei ideologii în domeniul activității statului și a subdiviziunilor sale, și în relațiile dintre indivizi și diversele colectivități de drept public” (Peter, 1935, p. 373).

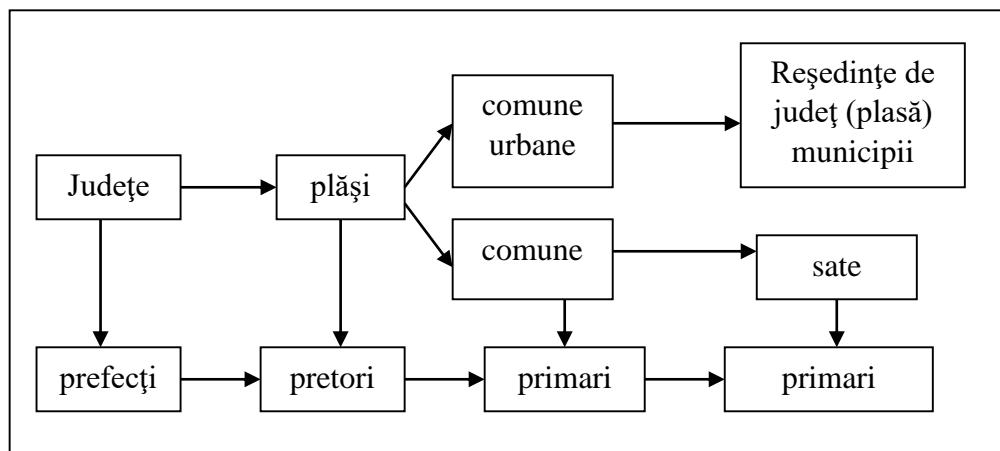
Viitoarea reformă era subiectul dezbaterilor nu numai în mediul academic sau politic. În data de 10 mai 1925 la București a avut loc Congresul General al Asociațiilor de Profesioniști Intelectuali care întrunea în rândurile sale agronomi, arhitecți, chimiști, ingineri, institutori, învățători, medici, medici veterinari, preoți, profesori secundari și profesori universitari. Congresul a examinat proiectul „Legii pentru Unificarea Administrativă”. În Moțiunea votată de Congres se menționa că proiectul „ignorează în totul, atât esența *legilor de specialitate* cât și importanța *legilor de organizare a profesiunilor intelectuale* și răstoarnă integral sensul energiilor sociale, întrucât subordonează inițiativei și competenței organelor administrative exercițiul profesiunilor libere în serviciul public. Astfel, în loc a spori randamentul profesional, lărgind atribuțiile organelor de specialitate și eliminând tergiversările provocate de excesul birocratismului; în loc a realiza o adevărată *descentralizare profesională*, pentru o mai promptă satisfacere a interesului general, dimpotrivă, proiectul de lege folosește principiul „descentralizării”, tocmai în „centralizarea” organelor de specialitate la discreția organelor administrative și politice care, prin însăși natura și destinația lor, nu pot răspunde unei astfel de chemări”.

Ca urmare a dezacordului cu proiectul de lege examinat, asociațiile profesionale intelectuale au afirmat că „declină orice răspundere cu privire la rolul profesional și social al oricărui profesionist intelectual, în aplicarea acestei legi”, dar cu mențiunea că „în interesul superior al dezvoltării țării, prin raționala și armonica utilizare a tuturor energiilor, Asociațiunile profesionale intelectuale recunosc datoria de a stăruii mai departe la realizarea principiului de organizare științifică în administrația publică” (SJAN Iași, F. Universitatea Al. I. Cuza, Rectorat, D. nr. 1082/1925, V. II, f. 460-461).

Legea pentru unificarea administrativă a fost adoptată de Adunarea deputaților în ședința din 10 iunie în unanimitate cu 129 de voturi iar de Senat în ședința din 11 iunie 1925 cu o majoritatea de 86 voturi, fiind promulgată la 13 iunie 1925. Legea includea șase titluri, cuprinzând 400 de articole, după cum urmează: Titlul I conține dispoziții privind împărțirea teritoriului regatului; Titlul II reglementează statutul comunei; Titlul III se referă la organizarea și funcționarea instituțiilor județului; Titlul IV cuprinde o serie de dispoziții comune privind alegerile administrative, valabilitatea deliberărilor consiliilor comunale și județene și a delegațiilor permanente, regimul bunurilor și lucrărilor, finanțele locale; Titlul V are în vedere activitatea reprezentanților autorității centrale; Titlul VI conține dispoziții finale și tranzitorii (*Lege pentru unificarea administrativă*, 1925).

Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925 asigura o organizare teritorial-administrativă unitară a întregului teritoriu național, structurile administrative existente în Regat fiind extinse în toate provinciile României întregite. În *Expunerea de motive* la lege se menționa că au fost menținute cele două diviziuni administrative, admise de Constituție: „comuna, o creațiune naturală, pe care legea nu face decât să o consacre, și județul care este o diviziune administrativă, formată în decursul timpurilor din trebuința de a grupa mai multe centre legate între ele geografic și prin comunitatea sau apropierea intereselor colective locale”. Comunele au fost grupate în rurale și urbane, iar cele urbane în reședințe și nereședințe de județ. A fost suprimată plasa ca unitate administrativă intermediară între comună și județ deoarece, în viziunea autorilor textului de lege, era „o creațiune artificială” care „nu își mai avea rațiunea într-organizare descentralizată” (*Legea pentru unificarea...*, f.a., 29). România era organizată în plan administrativ, la nivel subnațional, potrivit modelului prezentat în tabelul 1.

Tabelul 1: Organizarea administrativă subnațională potrivit Legii pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925



Sursa: Lege pentru unificarea administrativă. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 128 din 14 iunie 1925; Popa P. *Istoria Administrației în România* Ed. A III-a. Pitești: Ed. Universității din Pitești, 2002, pp. 133-134.

Sistemul autorităților administrative comunale includea următoarele organe: Consiliul comunal în calitate de autoritate deliberativă și Delegațiunea permanentă împreună cu primarul – autorități executive, care erau aleși din rândul consilierilor. Consiliile comunale erau compuse din trei cincimi consilieri aleși de către alegătorii comunei respective prin scrutin pe listă cu reprezentarea minorităților, până la două cincimi consilieri de drept și consilieri femei cooptate obligatoriu în comunele reședințe de județ, facultativ în celelalte comune urbane.

Delegația permanentă reprezenta organul de executare a deciziilor consiliului comunal și de administrare zilnică a intereselor comunei. Delegația permanentă avea următoarea componență: primarul și membrii aleși de consiliul comunal pentru o perioadă de 4 ani (de la 2 până la 9 membri, în funcție de numărul populației).

Consiliile județene, de asemenea, erau alcătuite din consilieri aleși (trei cincimi) și membrii de drept (până la două cincimi). Consiliul județean alegea dintre membrii săi, prin vot secret biroul pentru o perioadă de 4 ani, care era alcătuit dintr-un președinte, doi vicepreședinți, doi secretari și doi chestori. Consiliul județean alegea și comisiile administrative de specialitate, cinci la număr: comisia administrativă, financiară și de control; comisia de lucrări publice; comisia economică, comisia cultelor și a învățământului; comisia sanitară și de asistență socială. Comisiile erau conduse de un raportor, secundat de un supleant desemnat dintre membrii consiliului, dar care nu aveau calitatea de funcționari publici.

Atât consilierii județeni, cât și cei comunali erau aleși de către cetățenii români prin vot universal, egal, direct, secret și obligatoriu, cu reprezentarea minorităților, după formele prevăzute de lege.

Consiliile comunale și județene erau datoare să execute și măsurile de interes general ordonate de autoritatea centrală în limitele competenței atribuite.

Prefectul era reprezentantul autorității centrale în județ, fiind numit în funcție prin decret regal la propunerea ministrului de interne. Prefectul era și președintele delegației permanente județene, care era compusă din raportorii celor 5 comisii de specialitate și supleanții lor (Lege pentru unificarea administrativă, 1925).

Dispozițiile finale și tranzitorii ale *Legii pentru unificarea administrativă* din 14 iunie 1925 cuprindeau un șir de prevederi privind măsurile de compatibilizare administrativă a provinciilor unite. Astfel, averea zemstvelor, indiferent de sursa de proveniență, potrivit prevederilor articolului 385, „trecea de drept la județele respective, care le succedau în drepturi și obligațiuni”.

Articolul 390 prevedea că funcționari administrativi de pe lângă prefectură, precum și serviciile și funcționarii sanitari, tehnici, agricoli și de oricare altă ramură care devin județeni sau comunali, vor trece la noua lor calitate, în termen de patru ani de la promulgarea legii, la datele, în modul și în numărul când se va stabili prin decrete regale. Funcționarii care devin astfel județeni și comunali își păstrau drepturile lor din legile în baza cărora au fost numiți.

Directorii de prefectură din Vechiul Regat și Basarabia, care proveneau din administratori de plasă stabili, erau confirmați subprefecți prin decret regal. Subprefecții care nu erau stabili și nu aveau titlu academic, dar aveau vechime de cel puțin cinci ani în funcții administrative și dovedeau că au cunoștințele și aptitudinile necesare exercitării funcției, puteau fi numiți subprefecți, pe baza

avizului consiliului superior administrativ (art. 391).

Administratorii de plasă, prim-pretorii și sub-prefecții din Basarabia, stabili, conform articolului 393, erau confirmați ca pretori prin efectul legii.

Administratorii de plasă, prim-pretorii și sub-prefecții din Basarabia, chiar neavând titlu sau neprovenind dintre militarii activi, puteau fi declarați stabili ca pretori, pe baza avizului consiliului administrativ superior, dacă au fost numiți înainte de 1 aprilie 1921 și dacă demonstau „la inspecțiuni sau cercetări, că posedă cunostințele și aptitudinile profesionale” (Lege pentru unificarea administrativă, 1925).

La 26 ianuarie 1926 a fost publicat *Regulamentul pentru aplicarea art. 17 – 25 inclusiv și art. 101 – 107 inclusiv, legea pentru unificarea administrativă*. În corespundere cu prevederile *Regulamentului* numărul consilierilor aleși se stabilea proporțional cu populația, fără vreo deosebire de gen, vârstă sau naționalitate:

- 36 în comunele cu o populație mai mare de 250.000 locuitori.
- 30 în comunele cu o populație mai mare de 100.000 locuitori.
- 24 în comunele cu o populație mai mare de 50.000 locuitori.
- 18 în comunele cu o populație mai mare de 25.000 locuitori.
- 15 în comunele cu o populație mai mare de 10.000 locuitori.
- 12 în celelalte comune urbane cu o populație mai mică de 10.000 locuitori,

oricare ar fi numărul locuitorilor.

- 9 în comunele rurale.

Numărul consilierilor județeni aleși era de:

- 36 în județele care au o populație mai mare de 400.000 locuitori.
- 30 în județele care au o populație mai mare de 200.000 locuitori.
- 24 în celelalte județe care au o populație mai mică de 200.000 locuitori,

oricare ar fi numărul locuitorilor.

Odată cu consilierii titulari era ales și un număr de supleanți, egal cu o treime din numărul consilierilor aleși, care urmau să completeze vacanțele legale ivite în consiliile comunale sau județene. Regulamentul mai stabilea și componența consilierilor de drept în consiliile județene, comunele urbane reședințe de județ și comunele urbane nereședințe de județ (articolele 5 și 6) (*Regulamentul pentru aplicarea ..., 1926*)

Potrivit Decretului regal din 7 octombrie 1925, în România s-au organizat 8 879 de comune, dintre care 71 erau comune urbane reședințe de județ și 94 erau comune urbane nereședințe de județ, 10 erau comune suburbane, iar 8 704 erau comune rurale. În Basarabia, comparativ cu anul 1922, numărul comunelor urbane nereședințe a crescut de la șase la șapte, numărul comunelor rurale a scăzut de la 1 946 la 716, iar numărul plaselor de la 214 la 61. Tendința a fost de a consolida organizarea teritorial-administrativă a țării prin reducerea la mai mult de jumătate a numărului comunelor rurale și aproape la un sfert a numărului plaselor.

Definitivarea noii organizări administrative s-a încheiat la 5 februarie 1926. România avea 71 de județe. Denumirile unor județe sau a reședințelor acestora au suferit unele schimbări. În Basarabia s-a menținut delimitarea în 9 județe. Județului Chișinău și-a schimbat denumirea în Lăpușna. Comratul și-a pierdut calitatea de reședință de județ. Din 17 municipii reședințe de județ, în Basarabia erau doar două: Chișinăul și Cetatea Albă.

În tabelul 2 sunt incluse numele județelor, suprafața, numărul plășilor și numărul comunelor urbane și rurale din Basarabia.

Tabelul 2: Numărul județelor, plășilor, municipiilor, comunelor urbane resedințe, comunelor urbane neresedințe și al comunelor rurale din Basarabia în anul 1926

nr.	Denumirea județelor	Suprafața în km ²	Nr. plășilor	Numărul comunelor				
				Municipii	Urbane resedințe de județ	Urbane neresedințe de județ	Rurale	Total
1	Bălți	5260	7	-	1	-	77	78
2	Cahul	4482	5	-	1	1	67	69
3	Cetatea Albă	7595	8	1	-	-	103	104
4	Hotin	3782	7	-	1	-	83	84
5	Ismail	4212	6	-	1	4	55	60
6	Lăpușna	4181	6	1	-	1	88	90
7	Orhei	4246	8	-	1	-	117	118
8	Soroca	4331	7	-	1	-	46	47
9	Tighina	6333	7	-	1	1	83	85

Surse: Împărțirea administrativă a României însoțită de Legea pentru unificarea administrativă și de Legea pentru organizarea administrațiunii comunale a orașului București. București: Imprimeria Statului, 1926, pp. 318-319; Calcan Gh. Unificarea administrativă a României întregite (1918-1925): integrarea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei în structurile administrației românești. Cluj-Napoca: Mega, 2016, p. 75.

Ca suprafață, cel mai mic județ din Basarabia era județul Hotin, iar cel mai mare era județul Cetatea Albă, cu o suprafață mai mult decât dublă față județul Hotin. Cele mai multe comune urbane (cinci) existau în Ismail, care era un județ mic ca suprafață. Ismailul se situa pe locul al doilea în țară alături de județele Constanța și Hunedoara, după județele Fălticeni și Prahova care aveau câte 7 comune urbane (Anexa 1).

Cel mai mic număr de comune rurale (46) erau în județul Soroca, penultimul loc din țară, în fața județului Câmpulung, iar cel mai mare număr de comune rurale (126) existau în județul Orhei, cu mult sub județele Bihor și

Hunedoara care aveau câte 416 comune rurale și care aveau cel mai mare număr de comune rurale la nivel național (Calcan, 2016, p. 74).

Integrarea administrativă a Basarabiei a fost un Proces complex, care s-a desfășurat într-un context extern neavorabil statului român. Dificultățile inerente acestui proces nu justifică unele greșeli făcute de la centru, o oarecare grabă cu care s-au adoptat unele decizii și s-au utilizat unele metode. Statul Român a găsit totuși, permanent, resursele necesare pentru a temporiza și regla din mers procesul integrării Basarabiei (Calcan, 2016, p. 76).

Discuții

Cu toate că atât Constituția din 1923 impunea ca organizarea administrației locale din statul român reîntregit să se bazeze pe o largă descentralizare administrativă, legiuitorul din 1925, în viziunea lui E. D. Tarangul a îngrădit destul de simțitor autonomia locală. Legea pentru unificarea administrativă din 1925 a dat posibilitatea autorității centrale să exercite o mare influență și un mare control asupra autorităților administrative descentralizate, printr-un larg drept de tutelă administrativă, prin dreptul de a dizolva oricând consiliile județene și comunale; prin instituirea consilierilor de drept cu vot deliberativ, prin posibilitatea puterii centrale de a suspenda sau demite primarii, prin drepturile considerabile ale prefectului etc. Aceste importante prerogative ale puterii centrale asupra autorităților administrative descentralizate au fost impuse din rațiuni de politică internă. Necesitatea unificării politice, afirmarea unității statului cum și a reorganizării întregii vieți sociale și politice reclamau o organizare administrativă mai centralizată. O autonomie locală mai largă, imediat după război ar fi putut să erodeze unitatea statului și să împiedice consolidarea puterii publice (Tarangul, 1944, p. 148).

Legea pentru unificare administrativă din 1925 poate fi considerată mai degrabă o lege de centralizare administrativă decât de descentralizare. După cum menționa M. Guțan, ea „nu a fost nici legea particularităților regionale și nici legea mult așteptatei descentralizări administrativ-teritoriale. În esența ei, legea era profund centralizatoare, nesocotind realitățile din Ardeal, Bucovina și Basarabia, unde autonomia administrativă era mult mai largă. Prea puține instituții au pătruns din legislația administrativă a acestor provincii în cea a noii României” (Guțan, 2006, p. 260).

La trei ani de la implementarea *Legii pentru unificare administrativă* din 14 iunie 1925 Nicolae Iorga menționa într-un discurs public că sistemul administrativ românesc este alcătuit dintr-o serie de forme împrumutate, care au fost acceptate în credința „că prin ele ne sporim viața noastră tradițională. N-am putut crea cu ele o realitate, așa că ne găsim încă în fața unei mari enigme” (Iorga, 1929, p. 4).

Concluzii

Cu toate deficiențele și observațiile critice, prin aplicarea principiilor consacrate de Constituția din 1923, constituționalismul românesc al acelei etape a avut o contribuție semnificativă la consolidarea statului reîntregit, marcând astfel o nouă etapă în evoluția statală românească și a condus la dezvoltarea națiunii române în baza valorilor liberal-democratice.

Iar marea realizare a *Legii pentru unificarea administrativă* din 14 iunie 1925 este că a reușit să atenueze impactul negativ pe care îl avea asupra dezvoltării și stabilității statului român întregit diversitatea regimurilor administrative care era folosită de adversarii Unirii și dușmani în scopuri subversive. Prin acesta se explică faptul că legiuitorul a evitat o descentralizare amplă și a fost reticent față de înființarea regiunilor administrative, chiar dacă existau astfel de proiecte.

Referințe bibliografice:

Fonduri din arhivă:

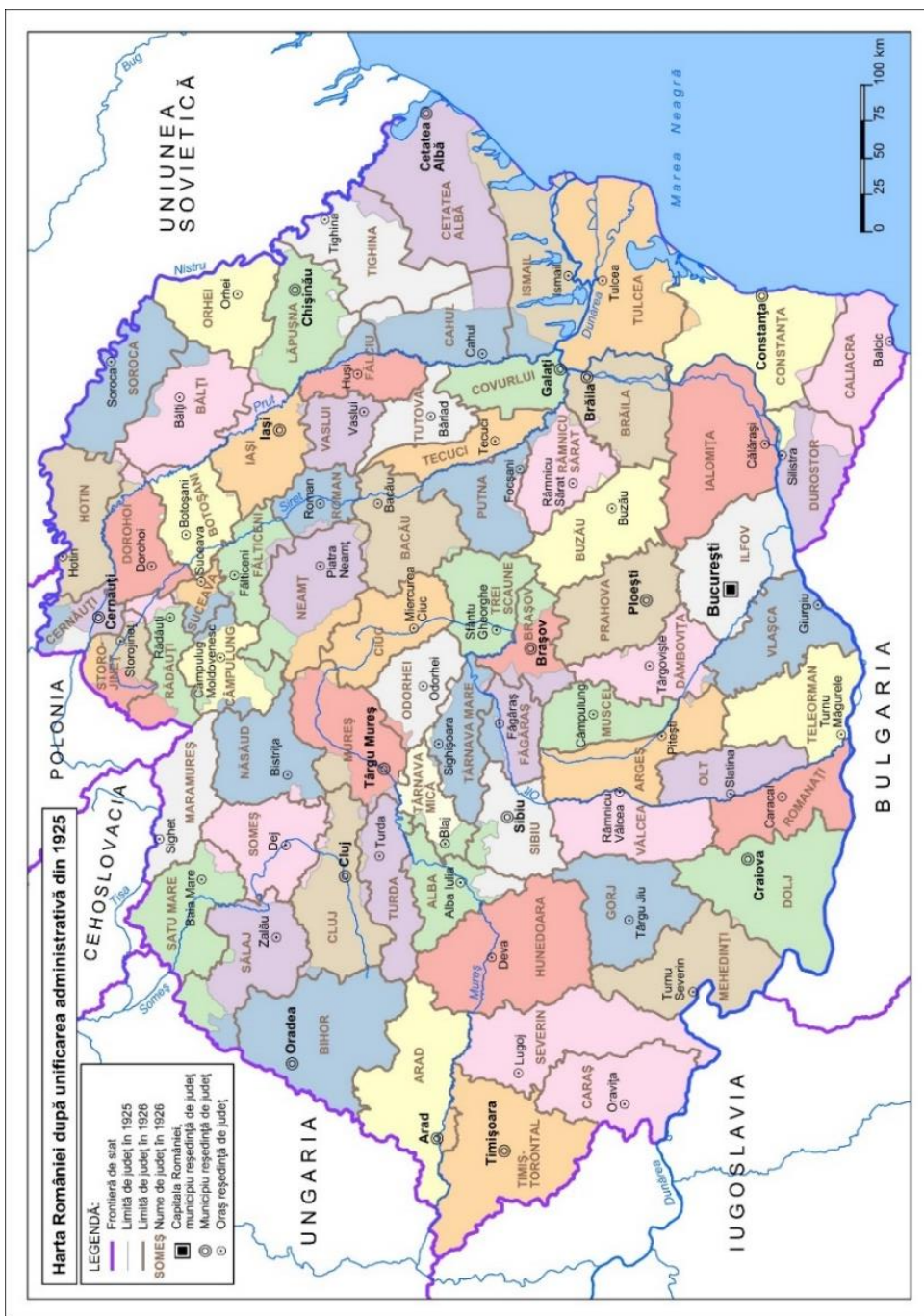
1. Serviciul Județean al Arhivelor Naționale Iași (SJAN Iași), Fond Universitatea Al. I. Cuza, Rectorat, Dosarul nr. 1082/1925, Volumul II.

Monografii și articole:

1. Boila R. (1931) Studiu asupra reorganizării statului român întregit. Cluj: Tipografia Națională Soc. Anonimă.
2. Boilă R. (1922) Principiile Constituției Noi. In: Noua Constituție a României și Noile Constituții Europene. București: Cultura Națională, pp. 375-394.
3. Calcan Gh. (2016) Unificarea administrativă a României întregite (1918-1925): integrarea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei în structurile administrației românești. Cluj-Napoca: Mega.
4. Carp R. (2018) Descentralizare și regionalizare în contextul dezbaterilor posteroare Marii Uniri din 1918. In: Polis, Volum VI, nr. 4 (22), pp. 33-37.
5. Cojocaru Gh. E. (1997) Integrarea Basarabiei în cadrul României (1918-1923). București: Editura SEMNE, 1997.
6. Constantin I., Negrei I., Negru G. (2011) Ioan Pelivan: părinte al mișcării naționale din Basarabia. București: Biblioteca Bucureștilor.
7. *** (1921) Constituțiunea din 1866 cu modificările din 1879, 1884 și 1917. București: Editura „Viața Românească” S. A.
8. *** (1923) Constituțiunea României. Monitorul Oficial nr 282 din 29 martie 1923.
9. *** (1925) Constituțiunea României din 1923 adnotată cu desbateri parlamentare și jurisprudențe de A. Lascarov-Moldovanu și Sergiu D. Ionescu. București: Editura tipografiei „Curierul Judiciar”.
10. Enache M. (2023) Constituția din 1923 a orientat societatea românească spre afirmarea ideilor liberal-europene.
<https://www.juridice.ro/essentials/6803/constitutia-din-1923-a-orientat-societatea-romaneasca-spre-afirmarea-ideilor-liberal-europene> (accesat la 28.05.2023).
11. Guțan M. (2006) Istoria administrației publice românești. Ed. a 2-a, rev. București: Editura Hamangiu.

12. Iorga N. (1929) Administrația de ieri și administrația de mâine. Conferința ținută la 5 Novembre 1928. București: Editura Școalei Superioare de Științe de Stat.
13. *** (1925) Lege pentru unificarea administrativă. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 128 din 14 iunie 1925.
14. *** (f.a.) Legea pentru unificarea administrativă (Promulgată cu înaltul decret regal No. 1972 din 13 iunie 1925 și publicată în „Monitorul Oficial” No. 128 din 14 iunie 1925 cu modificările de la 22 Decembrie 1925). Însoțită de desbaterile Adunărilor legiuitoare, de Regulamentul de aplicare, instrucțiuni, formulare și observații. București: „Eminescu” S.A. Institut de Arte Grafice și Editură.
15. Maican Ov. (2015) Evoluția constituțională a României. Constituțiile din 1923 și 1938. <https://romanalibera.ro/special/evolutia-constitutionala-a-romaniei-constitutiile-din-1923-si-1938-363507/> (accesat la 01.04.2023).
16. Măță D. (2023) Constantin Constituția din anul 1923 și organizarea administrativă a României întregite. Între imperativul unificării și dilemele descentralizării. Revista „Dreptul” nr. 03, , pp. 68-80.
17. Peter Iu. M. (1935) Reforma administrativă. In: Revista Fundațiilor Regale, An. 2, Nr. 5, pp. 368-391.
18. Radu Al. (2010) Continuitate constituțională discontinuă. Sfera Politicii, Vol. XVIII, Nr. 7 (149), pp. 9-16.
19. Rădulescu A. (1925) Unificarea administrativă. In: Academia Română. Memoriile Secțiunii Istorie, Seria III, Tomul VII, București: Ed. Cultura Națională, pp. 373-415.
20. *** (1926) Regulamentul pentru aplicarea art. 17 – 25 inclusiv și art. 101 – 107 inclusiv, legea pentru unificarea administrativă. Monitorul Oficial, nr. 21 din 26 ianuarie 1926.
21. Suveică S. (1999) Integrarea administrativă a Basarabiei în România (1918-1925). In: Anuarul Institutului de Istorie „A.D. Xenopol”, Tomul XXXVI, pp. 125-145.
22. Suveică Sv. (2010) Basarabia în primul deceniu interbelic (1918-1928). Chișinău: Pontos.
23. Tarangul Er. D. (1944) Tratat de drept administrativ Român. Cernăuți.
24. Teodorescu A. (1922) Viitoarea organizare administrativă a României. In: Noua Constituție a României (23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român, cu o anexă reprezentând noile constituții europene), București: Cultura Națională, pp. 285-295.
25. Turliuc C., Balan M. (2015) Constantin Stere și Constituția României din 1923. În: Revista Națională de Drept, nr. 6 (176), p. 28-33.

Anexa 1: **Harta administrativă a României după unificarea administrativă din 1925**



Sursa: <https://www.geo-spatial.org/vechi/images/2835.jpg> (accesat la 23.04.2023).