
MIHAIL KOGĂLNICEANU ȘI ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A MOLDOVEI ÎN PRIMA SA GUVERNARE DIN TIMPUL DOMNIEI LUI ALEXANDRU I. CUZA

N. CORIVAN

Unul din aspectele importante ale activității lui Mihail Kogălniceanu, din timpul primei sale guvernări, este acela cu privire la organizarea administrativă a Moldovei. Spirit luminat, activitatea lui a cuprins mai multe domenii. El a înțeles că pentru progresul țării, una din condițiile necesare era modernizarea statului. De aceea a căutat să pună în aplicare un multi-lateral program de reforme, printre care un loc important îl ocupa organizarea administrativă. La 30 aprilie 1860, când devine prim-ministru, i se încredințează și Ministerul de Interne, fiind numit ad-interim și la Ministerul Cultelor și Instrucțiunii Publice. În această vreme, în organizarea internă exista un adevărat haos. Bunul-plac și corupția domneau în administrație. La aceasta se mai adaugă nepriceperea și delăsarea funcționarilor. Abuzurile și impilările, la care erau supuși țărani, provocau o mare nemulțumire în rândurile lor.

În aceste împrejurări, Kogălniceanu, în scurta sa guvernare, de la 30 aprilie 1860 la 17 ianuarie 1861, a întreprins o energică acțiune în vederea înfrînării abuzurilor, respectării legalității, a impunerii autorității organelor de stat, înlăturării regimului feudal în administrație și introducerii de noi norme. Pentru el, strâns legată de progresul Moldovei, era realizarea unei cât mai bune forme de administrație. Pentru realizarea acestui scop, el a căutat să aducă modificări, fie pe cale legislativă, fie pe calea actelor administrative. Avînd de întîmpinat opoziția îndârjită a unei majorități reacționare din Adunarea electivă, Kogălniceanu a folosit mai mult calea regulamentelor, a circularelor și a altor acte administrative.

El și-a fundamentat din punct de vedere juridic dreptul său de a lua măsuri directe pentru reorganizarea statului pe prevederile articolului 46 din Convenția de la 1858 de la Paris, argumentînd că aceasta fiind o lege fundamentală, dispozițiile ei trebuiau aduse la îndeplinire.¹ De aceea regu-

¹ I. Vîntu, *Concepția politico-juridică a lui M. Kogălniceanu*, în *Studii și cercetări juridice*, X, anul IV, 1959, p. 428. D. Ionescu, Gh. Tuțui, Gh. Mateci, *Dezvoltarea constituțională a statului român*, Ed. Științifică, București, 1957, p. 130.

lamentele au constituit unele din actele administrative pe care le-a folosit în prima guvernare, în vederea modificărilor pe care voia să le introducă. Cel mai important dintre ele este acela privitor la județele sătești.

Această instituție, creată prin Regulamentul Organic, avea un rol administrativ-judiciar. Județul sătesc era compus din preot și alți trei membri aleși de locuitorii satului, din toate categoriile. El avea sarcina să judece litigiile dintre țărani, a căror valoare nu depășea 15 lei.² În sarcina lor era dată și cutia sătească. Prin noul regulament, atribuțiile lor erau lărgite. Prin aceasta, Kogălniceanu voia ca și țărani să participe într-o oarecare măsură la administrația țării.

Deși regulamentul a fost dat la 21 septembrie 1860³, totuși unele puncte se găsesc în circulara din 20 mai același an, emisă în calitate de ministru ad-interim la Ministerul Culturii.⁴

Un alt regulament administrativ a fost acela cu privire la îndatoririle suplunților subprefecturilor de ocoale, adică a ajutorilor subprefecților, prin care se fixau atribuțiile acestora. Suplunțul era șeful cancelariei subprefecturii și trebuia să supravegheze obligațiile județelor sătești și ale dorobanților dați pentru serviciul subprefecturii. Subprefectura, în ordine administrativă, trebuia să fie instanța de apel a hotărârilor date de județele sătești.⁵

Dar de o deosebită importanță pentru opera administrativă a lui Mihail Kogălniceanu au fost circularele. Despre valoarea lor își dădea seama și dînsul. În discursul său de apărare ținut în zilele de 17, 18 și 19 februarie 1861, el spunea: „Eu le privesc aceste circulare ca proprietatea mea cea mai scumpă, ca titlul cel mai frumos al administrației mele. Prin circularele mele eu am răspîndit în popul mai multe idei de naționalitate, de progres și de libertate, decît s-a făcut în 20 de ani trecuți”.⁶ Cu ajutorul lor precum și al altor acte administrative, el a adus modificări normelor juridice și administrative în vigoare. Numărul circularilor date de Kogălniceanu în calitate de ministru de interne este de peste 50.

În genere, ele îmbrățișează cele mai variate aspecte ale organizării administrative. După conținutul lor, se pot împărți în mai multe categorii. Unele din ele, foarte puține la număr, conțin expuneri de principii, cum este circulara nr. 9827 din 3 mai⁷, care reprezintă un adevărat program politic și în care se vede reflectată concepția sa de guvernare. Multe din recomandările pe care le face în această circulară, ca aceea cu privire la legalitate, la impunerea autorității organelor administrative, la limitarea abuzurilor se găsesc și în alte circulare, cum vom vedea.

O circulară însemnată din această categorie este aceea din 18 noiembrie, a cărei elaborare a constituit unul din punctele de acuzare din partea

² *Regulamentul Organic al Moldovei*, din 1835, art. 319.

³ *Monitorul Oficial al Moldovei*, 21 septembrie 1860, nr. 278.

⁴ *Ibidem*, 20 mai 1860, nr. 183.

⁵ *Ibidem*, 1 octombrie 1860, nr. 1.

⁶ M. Kogălniceanu, *Discursuri parlamentare din epoca Unirii*, p. 237.

⁷ *Monitorul Oficial al Moldovei*, 5 mai 1860, nr. 171.

adversarilor, ca instigator al țăranilor.⁸ În acest act administrativ, el spune că este încredințat că țăranii încă suferă felurite împilări și asupriri, dar că îmbunătățirea soartei lor urmează a se realiza în curînd, făcînd astfel aluzie la necesitatea reformei agrare.⁹ Kogălniceanu, în discursul său de apărare, descrie împrejurările în care a dat această circulară, existînd atunci în țară o mare frămîntare în rîndurile țăranimii. El arată că față de agitația crescîndă a lor, a luat măsuri, pe de o parte de a stăvili împilările, pe de alta, de a căuta să ridice moralul țăranilor, insuflîndu-le încredere pentru situația lor de viitor.¹⁰

O altă categorie de circulare este aceea în care sînt date dispoziții ce aduc modificări normelor juridice în vigoare sau în structura instituțiilor existente. În acestea el invocă foarte des articolul 46 din Convenție. Din această categorie fac parte circulare care cuprind dispoziții importante, iar altele numai simple măsuri administrative, care deși au un caracter de inovație, sînt de un mai mic interes.

Din prima subdiviziune menționăm circulara nr. 14191¹¹ din 30 iunie 1860 care prevedea modificări cu privire la organizarea cancelariilor prefecturilor. Pe viitor ele trebuiau să aibă un director, iar șefii de birou și subprefecții urmau să aibă o mai mare întindere de atribuțiuni. Tîrgușoarele aveau să primească oîte un comisar, iar serviciul slujitorilor de la subprefectură trebuia să fie reorganizat. Printr-o altă circulară el hotărăște ca prefecturile să fixeze reședințele subprefecților și ca pe viitor cancelariile acestora să fie fixe.¹²

Deoarece atunci cînd a fost numit prim-ministru, predomina în administrație corupția și bunul-plac, iar actele administrative nu erau considerate definitive, fiind refăcute chiar de șefii care le elaborau, Kogălniceanu ia măsuri în vederea stabilirii unei ordini și a înlăturării arbitrarului administrativ. Într-o circulară din 20 mai 1860¹³, după ce arată neajunsurile care se ivesc din nerespectarea hotărîrilor luate, el stabilește ca încheierile făcute de subprefecți să nu se poată modifica sau anula decît de prefecturi, iar cele făcute de prefecți numai de ministrul competent.

În legătură cu județele sătești, la 2 august el dă o circulară prin care atrăgea atenția prefecților că trebuie să se ocupe serios de organizarea lor. Tot acolo, el ordona clădirea de închisori pe lîngă fiecare județ¹⁴, după un plan stabilit de minister, iar la 21 august se specifica în ce privește construirea ca lucrul să se facă printr-o dreaptă repartitie între toți gospodarii săteni, iar în ce privește materialul să se adreseze la proprietari¹⁵. La 7

⁸ Circulara nr. 17025 ; *ibidem*, 22 noiembrie 1860, nr. 41.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ M. Kogălniceanu, *op. cit.*, p. 300.

¹¹ *Monitorul Oficial al Moldovei*, 30 iunie 1860, nr. 214.

¹² Circulara nr. 15852 ; *ibidem*, 9 iulie 1860, nr. 222.

¹³ Circulara nr. 11574 ; *ibidem*, 25 mai 1860, nr. 185.

¹⁴ Circulara nr. 18424 ; *ibidem*, 8 august 1860, nr. 245.

¹⁵ Circulara nr. 19996 ; *ibidem*, 26 august 1860, nr. 260.

decembrie, el modifică, în parte, această măsură, hotărînd ca odaia pentru arest să facă parte din localul ce se va construi pentru județul (sătesc).¹⁶

○ preocupare pe care a avut-o el în administrație a fost separarea diferitelor ramuri publice. Pentru o mai bună funcționare, el a căutat ca serviciul și împliegații care se ocupau cu strîngerea impozitelor să fie desprînși de la Ministerul de Interne și să depindă numai de Ministerul de Finanțe. De aceea hotărăște ca de acum înainte casierii din districte să „corespundă direct” cu departamentul de finanțe, avînd o cancelarie separată. Subprefecții continuau însă să fie însărcinați și cu serviciul financiar.¹⁷

Kogălniceanu a căutat ca prin circularele sale să sprijine inițiativa celorlalte ministere, în special a celui de finanțe¹⁸. Este foarte probabil că multe din reformele financiare din această vreme să fi fost făcute la sugestia lui. Față de greutățile și sabotările care se iviseră, datorită opoziției proprietarilor, de a se încasa impozitul funciar de 5.000.000 lei votat de Adunare, pe semestrul întîii, el comunică prin circulara nr. 11023 către casierii prefecturilor că hotărîrea consiliului de miniștri este ca încasarea impozitului să se facă pe ambele semestre¹⁹.

Foarte semnificativă, pentru propunerea pe care o face, este circulara din 20 august 1860 adresată președinților de municipalități, prin care constatînd insuficiențele venituri pe care le au aceste instituții, le dă sugestia de a spori aceste venituri prin încasarea unei zeciuiei de la proprietarii funciari, pe lîngă impozitul convenit fiscului²⁰.

A doua subdiviziune de circulare din această categorie, deși cuprinde măsuri cu privire la îmbunătățirea administrației, este însă de o importanță minoră. Astfel sînt circularele cu privire la înmulțirea agenților polițienști de la orașe²¹, reorganizarea corpului staroștilor²², relativ la jandarmii călăreți²³, la organizarea regimului închisorilor²⁴, cu privire la articolele de îndestulare publică²⁵, încuviințarea trecerii în listele electorale a preoților de mir care posedau în orașe proprietăți²⁶, diferite măsuri sanitare²⁷, la împărțirea prin sate a monitoarelor oficiale²⁸.

¹⁶ Monitorul oficial al Moldovei, 7 decembrie 1860, nr. 53.

¹⁷ Circulara nr. 15430 din 1 iulie 1860; *ibidem*, 6 iulie 1860, nr. 219.

¹⁸ Prin circulara nr. 14540 din 21 iunie 1860 el atrage atenția prefectilor că în conformitate cu ordonanța domnească nr. 225, să convoace colegiile electorale spre a proceda la alegerea comisiilor care să constate cazurile de contestație cu privire la evaluarea venitului funciar; *ibidem*, 23 iunie 1860, nr. 210.

¹⁹ *Ibidem*, 29 octombrie 1860, nr. 23.

²⁰ Circulara nr. 19907; *ibidem*, 22 august 1860, nr. 256.

²¹ Circulara nr. 18708 din 7 august 1860; *ibidem*, 9 august 1860, nr. 24.

²² Circulara nr. 15350 din 30 iunie 1860; *ibidem*, 6 iulie 1860, nr. 219.

²³ Circulara nr. 19077; *ibidem*, 17 august 1860, nr. 252.

²⁴ *Ibidem*, 8 iulie 1860, nr. 221.

²⁵ Circulara nr. 10808; *ibidem*, 14 mai 1860, nr. 178.

²⁶ Circulara nr. 24532; *ibidem*, 19 octombrie 1860, nr. 15.

²⁷ Circulara nr. 19146 din 13 august 1860; *ibidem*, 19 august 1860, nr. 254.

²⁸ Circulara nr. 734; *ibidem*, 16 ianuarie 1861, nr. 82.

Circulare, în care Kogălniceanu dă doar indicații asupra modului de executare a unor din ordinele trimise și face recomandări concrete relativ la măsurile de realizare, formează o altă categorie. Ele nu cuprind dispoziții inovatoare în ce privește organizarea administrativă, dar conțin uneori sfaturi, alteori observații și ordine în ce privește modul de executare. În ele se vede grija pentru bunul mers al măsurilor luate și totodată arată că el era bine informat. În circulara nr. 10346²⁹ se cere tribunalelor districtuale să nu mai trăgăneze atât de mult timp cu hotărârile în procesele criminale, iar prefecturile să nu mai întârzie în completarea acestor acte³⁰. În altă circulară, nr. 10592, se atrage atenția prefectilor ca organele lor să nu mai confunde culpele criminale cu micile delikte și să nu mai trimită în judecata tribunalelor chestiuni care ar trebui soluționate de organele polițienești³¹.

Totodată Kogălniceanu se arată nemulțumit de lipsa de autoritate a prefectilor față de subalternii lor³², precum și de abuzul pe care-l fac conducătorii de districte, utilizând jandarmii în scopuri personale³³. Kogălniceanu insistă în multe circulare către prefecti asupra necesității impunerii autorității administrative atât față de particulari³⁴ cât și față de organele în subordine, care de multe ori nu executau ordinele primite decât cu mare întârziere sau uneori de loc.

În circularele sale, el nu se mulțumește numai de a da noi dispoziții, ci cere executarea mai grabnică sau mai atentă a ordinelor trimise. Perseverența neobosită a marelui om de stat pentru îmbunătățirea administrației îl determină să ceară cât mai multă vigilență din partea autorităților locale³⁵.

Aceste circulare relevă o latură importantă a activității sale în domeniul organizării administrative. Ele dovedesc că el a fost un bun organizator al aparatului de stat. Din lectura lor se desprind preocupările pe care le-a avut atât pentru a da o cât mai bună organizare cât și o constantă străduință de a înfrâna ilegalitățile.

Dar atât preocupările cât și concepția sa se constată și din alte acte, pe care le-a publicat în *Monitorul Oficial*. Acestea sînt rapoartele înaintate către domn și care însoțeau proiectele de legi pe care le înainta precum și diferite instrucțiuni trimise prefecturilor³⁶ sau unele publicații, cum este aceea adresată tipografiilor³⁷, sau sub formă de foi volante, care erau îm-

²⁹ Monitorul Oficial al Moldovei, 11 mai 1860, nr. 176.

³⁰ Circulara nr. 29759; *ibidem*, 10 ianuarie 1861, nr. 77.

³¹ *Ibidem*, 11 mai 1860, nr. 176.

³² Circulara nr. 15663, 30 iunie; *ibidem*, 8 iulie 1860, nr. 221.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Circulara nr. 14984, 27 iunie; *ibidem*, 5 iulie 1860, nr. 218.

³⁵ Circulara nr. 11350; *ibidem*, 26 mai 1860, nr. 186.

³⁶ Dintre acestea menționăm pe cele privitoare la locurile publice (*ibidem*, 13 octombrie 1860, nr. 11), la întocmirea listelor electorale (*ibidem*, 30 decembrie 1860, nr. 47) și acelea cu privire la recrutare (*ibidem*, 30 decembrie 1860, nr. 70).

³⁷ *Ibidem*, 15 decembrie 1860, nr. 59.

părțite pe la sate³⁸ sau adresate către ieșeni³⁹, cum sînt acelea privitoare la recrutare.

Mai însemnate sînt rapoartele înaintate domnului; din acestea menționăm pe acelea cu privire la legea electorală, în care, după ce se arată că experiența de doi ani a aplicării acestei legi (electorale) anexată la Convenția din 1858 a dovedit imperfecțiunea ei, se face următoarea constatare: „Interesele noastre cele mai vitale reclamă însă că, oît mai curînd, Principatele Unite să fie înzestrate cu o lege electorală, care să facă din adunările noastre legislative o adevărată și deplină reprezentatiune a tuturor intereselor nației întocmai după rostirea marelor noastre Adunări din 1857“⁴⁰.

O reformă administrativă pe care o cere Kogălniceanu printr-un raport către Consiliul de Miniștri este aceea cu privire la desființarea episcopiatelor înființate prin Regulamentul Organic, acolo unde există municipalități, arătînd greutățile și ineficacitatea existenței a două case comunale⁴¹. Tot pe baza unui raport, el cere — în vederea măririi veniturilor municipalităților — reînființarea dării vinurilor străine, desființată de Grigore Ghica, în 1851⁴².

Un alt raport cu oarecare semnificație, aprobat de Alexandru Cuza, este acela prin care propune ca singura zi oficială, care trebuie serbată și care simbolizează Unirea, este cea de 24 ianuarie: „Ziua de 24 ianuarie — spune Kogălniceanu în raportul său — este solenela protestațiune a Națiunii române în contra separatismului; ziua de 24 ianuarie punînd pe tronul T. Românești pe alesul Moldovei, a pus pe tronul Principatelor Unite însuși marele nostru principiu, însuși Unirea“⁴³.

În afară de calea actelor, M. Kogălniceanu a folosit într-o formă mai redusă și calea legislativă. Dintre legile mai importante alcătuite de el în calitate de ministru de interne, menționăm legea pentru stîrpirea cerșetoriei, prin care se prefăcea schitul de la Lipova în azil pentru 100 de cerșetori invalizi, iar cel de la Orgoești pentru 50 de cerșetore⁴⁴. Totodată se prevedea înființarea unui azil pentru vagabonzi la Ismail sau Chilia. Legea era urmată de două regulamente, unul în vederea aplicării ei⁴⁵, și altul cu privire la organizarea ospiciilor de cerșetori din cele două schituri⁴⁶.

³⁸ Monitorul Oficial al Moldovei, 1 noiembrie 1860, nr. 25.

³⁹ *Ibidem*, 1 decembrie 1860, nr. 49.

⁴⁰ *Ibidem*, 5 ianuarie 1861, nr. 75.

⁴¹ *Ibidem*, 25 ianuarie 1861, nr. 89.

⁴² *Ibidem*, 16 august 1860, nr. 251.

⁴³ *Ibidem*, 29 decembrie 1860, nr. 69.

⁴⁴ Organizarea lor trebuia să se facă după modelul ospiciului de la Galata, dar cu reducerea cheltuielilor pentru a putea adăposti un număr de cerșetori cît mai mare. *Monitorul Oficial al Moldovei*, 16 august 1860, nr. 251.

⁴⁵ La 3 decembrie 1860 se elaborează regulamentul pentru organizarea penitenciarului din Ismail; *ibidem*, 3 decembrie, 1860.

⁴⁶ *Ibidem*, 15 decembrie 1860.

O lege aplicată de Kogălniceanu asupra căreia atrage atenția în ce privește importanța, este legea recrutării⁴⁷. Fiind o lege nouă, operațiile recrutării insuflau cele mai mari îngrijorări țăranilor. De aceea, el, prin circulare și instrucțiuni, a trebuit să dea lămuriri nu numai țăranilor, dar și autorităților⁴⁸.

Astfel Kogălniceanu, în scurta sa guvernare, a reușit atât pe cale legislativă, dar mai ales pe cale administrativă, să ia o serie de măsuri în vederea îmbunătățirii administrației, ceea ce subliniază activitatea rodnică pe care a desfășurat-o pentru modernizarea Moldovei.



Analizând multiplele laturi ale activității marelui om de stat din această etapă istorică a procesului constituirii statului național burghez, vom găsi reflectate multe aspecte din concepția sa. Proiectul de legi, regulamentele, circularele și diferitele rapoarte pe care le-a întocmit, dovedesc că Kogălniceanu a avut o concepție mai înaintată față de predecesorii și contemporanii săi în privința organizării de stat.

Ideea legalității și a moralității sînt principii care apar des în actele sale de guvernămînt. Din respectarea lor decurge, spune el, și respectarea autorității. În circulara din 3 mai 1860, care conține multe directive pe care le dă subalternilor săi, el spune: „Hotărîrea nestrămutată a guvernului este ca de acum legea să fie lege.“⁴⁹ În altă circulară, din 18 noiembrie, această idee este și mai bine conturată, în legătură cu situația țăranilor. Cu această ocazie, adresîndu-se prefectilor, el spune: „D-ta ai dreptul și datoria să priveghezi ca locuitorii să nu fie impilați peste cuprinderea legii de față. Pre oît ei sînt datori a îndeplini legiuitele lor îndatoriri către proprietari, pre atît și proprietarii trebuie să fie mărginiți de a nu obijdui pe săteni, afară de legiuitul pont.“⁵⁰ În mod tot atît de hotărît o spune și în circulara din 13 august, în care arată că îndatorirea principală a conducătorilor de districte este: „A face a domni legalitatea și a pedepsi pe oricine ar călca-o. Privegheați ca să se deie proprietarului ce este a proprietarului și țăranului ce este a țăranului“⁵¹. În discursul lui de apărare, Kogălniceanu arată că legalitatea și moralitatea au fost obiectivele principale pe care le-a urmărit în guvernarea sa și pentru care el pătimeste⁵².

O altă preocupare a lui a fost înlăturarea arbitrariului administrativ. De multe ori hotărîrile administrative nu erau respectate nici chiar de aceia care le dăduseră. De aceea, într-una din circularele sale, el subliniază: „Cu toate că nici o lege nu învoiește necontenita reînoire a acestor pri-

⁴⁷ M. Kogălniceanu, *Discursuri parlamentare din epoca Unirii*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 299.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Monitorul Oficial al Moldovei, 5 mai 1860, nr. 171.

⁵⁰ *Ibidem*, 22 noiembrie 1860, nr. 41.

⁵¹ *Ibidem*, 16 august 1860, nr. 256.

⁵² M. Kogălniceanu, *op. cit.*, p. 235.

cini, și în partea administrativă trebuie a se pune principiul că o pricină hotărâtă este o pricină sfârșită“. După ce amintește că „Este de considerat că nu persoana hotărăște, ci postul“, el concludă: „Prin urmare, precum în ramul judecătoresc o instanță nu poate să-și mai modifice o încheiere o dată făcută, acest drept revenind numai unei instanțe superioare, așa trebuie să fie și în ramul administrativ“⁵³.

Tot în legătură cu această constantă preocupare a lui, a fost dispoziția pe care o dă, în sensul că destituirea unui funcționar nu se face numai la bunul-plac al superiorului, ci numai în cazuri de incapacitate, imoralitate sau neexactitate⁵⁴.

Dorința de înfrînare a abuzurilor, de orice natură ar fi ele, se vede reflectată în foarte multe din circularele lui. El nu pretinde prefectilor numai de a veghea pentru stăvilirea abuzurilor făcute de boieri țăranilor, dar le cere de a căuta ca nici organele administrative să nu le comită în timpul serviciului față de particulari. De asemenea, sfătuiește pe prefecti de a feri administrația de vreo înfrînare asupra unor acțiuni publice, cum face cu ocazia întocmirii listelor electorale⁵⁵.

În vederea îmbunătățirii administrației, el sfătuiește organele de conducere din provincie de a numi în funcțiile publice elemente cât mai capabile, care să prezinte o garanție morală și să aibă încrederea conlocuitorilor. Totodată cere prefectilor ca să nu mai fie numit nici un funcționar, decât dacă a absolvit cursul gimnazial, iar la poliție și subprefecturi, dacă a absolvit clasele elementare⁵⁶.

Egalitatea înaintea legilor este unul din principiile care apare pregnant în unele din actele sale administrative. El se vede reflectat — în afară de circularile din 3 mai și 18 noiembrie 1860 — foarte sugestiv și în circulara nr. 19147 din 2 august 1860, adresată prefectilor, în care spune: „Vă invit, D-le Prefect, ca să luați grabnice măsuri ca să faceți să predominescă pretutindeni egalitatea în drepturi și îndatoriri, care formează temelia constituției noastre“⁵⁷.

În publicația din 1 noiembrie 1860, împărțită pe la sate, cu ocazia aplicării legii recrutării, Kogălniceanu afirmă aceasta în mod categoric: „Art. 46 din Convenție... zice că toți românii vor fi deopotrivă înaintea legii, înaintea dărilor și deopotrivă primiți în slujbele țării. Prin aceste închezeșluri, s-a făcut deopotrivă înaintea legii și s-au supus la aceleași îndatoriri ca și pe voi, pe acii cari pînă acum au avut privilegiiuri înaintea legii, cari n-au plătit bir, cari n-au dat oameni la oaste“⁵⁸.

⁵³ *Monitorul Oficial al Moldovei*, 25 mai 1860, nr. 185.

⁵⁴ *Ibidem*, 8 iulie 1860, nr. 221.

⁵⁵ *Ibidem*, 4 ianuarie 1861, nr. 74; M. Kogălniceanu, *op. cit.*, p. 273.

⁵⁶ Circulara nr. 14191 din 20 ianuarie 1860, *Monitorul Oficial al Moldovei*, 30 iunie 1860, nr. 14.

⁵⁷ *Ibidem*, 19 august 1860, nr. 354. Acest principiu este exprimat și în circulara nr. 20816 adresată prefectilor; *ibidem*, 2 septembrie 1860, nr. 264.

⁵⁸ *Ibidem*, 1 noiembrie 1860, nr. 25.

O înaltă preocupare pe care a avut-o Kogălniceanu a fost de a impune ca autoritățile să respecte libertatea individuală. Aceasta se observă mai ales în dispozițiile pe care le dă în circulara din 3 mai, în care spune: „Recomand respectul tuturor libertăților cetățenești ce sînt vaza guvernului nostru constituțional. Mai presus de toate, recomand d-voastră respectul domiciliului și al libertății individuale”⁵⁹.

Mai tîrziu, el încearcă înfăptuirea unei reforme a justiției penale, prin care cere ca libertatea individuală să fie apărută prin cît mai multe garanții. De aceea, spre sfîrșitul guvernării sale, el înaintează un raport către domn, la care alăturază un mesaj către membrii comisiei centrale, care erau invitați de a se ocupa cu elaborarea unui proiect de lege, prin care libertatea individuală să nu mai poată fi atacată decît în urma unui mandat judecătoresc.⁶⁰

Decentralizarea administrativă a fost unul din dezideratele lui, pe care a căutat s-o facă prin acte administrative. Acest lucru îl afirmă el în discursul său de apărare, arătînd că unul din marile neajunsuri ale administrației era centralizarea excesivă. De aceea, spune el: „spre a vindeca răul... să descentralizăm administrația, să facă ca tot ce se poate face la fața locului să se otărască de autoritățile locale”⁶¹. În acest sens a elaborat Regulamentul administrativ cu privire la drepturile și îndatoririle subprefecturilor și acela al județelor satești⁶².

Un alt aspect al activității sale, care evidențiază capacitatea lui de om de stat, au fost măsurile pe care le-a luat în vederea unificării administrative. Într-o perioadă, cînd unele puteri străine, adversare nouă, opuneau o îndârjită rezistență pentru recunoașterea Unirii, el cu o rară energie a căutat să realizeze această unificare administrativă, fără a mai aștepta consimțămîntul marilor puteri. Atitudinea lui hotărîtă se vede oglindită în unul din rapoartele lui adresate domnului: „În vreme cînd instituțiile noastre civile din zi în zi ajung la unitate, în vreme cînd aspirațiile noastre către Unirea definitivă din zi în zi se realizează mai mult, ar fi o anomalie, ca la noi, organizația Bisericii noastre românești să rămîie bazată pe separatism”⁶³.

Tot datorită lui, se face unificarea intendenței și administrației militare a trupelor moldovene și muntene și se propune o singură conducere a Ministerului de Război.⁶⁴ În același timp, caută ca să aplice, în vederea unei identități de organizare, unele legi din Țara Românească și în Moldova, cum este legea recrutării.⁶⁵

⁵⁹ Monitorul Oficial al Moldovei, 5 mai 1860, nr. 171.

⁶⁰ *Ibidem*, 5 ianuarie 1861, nr. 75.

⁶¹ M. Kogălniceanu, *op. cit.*, p. 286.

⁶² Vezi mai sus.

⁶³ Monitorul Oficial al Moldovei, 5 ianuarie 1861, nr. 75.

⁶⁴ *Ibidem*, 31 august 1860, nr. 262.

⁶⁵ *Ibidem*, 23 iulie 1860, nr. 241. Au fost și alte proiecte de legi care au fost debătute în ambele adunări în scopul unificării administrative. Am citat legile mai importante și la care se constată participarea directă a lui Kogălniceanu.

Cercetarea în linii generale a multiplelor laturi ale activității lui Mihail Kogălniceanu din prima sa guvernare reflectă concepția și convingerile sale politice. Preocuparea centrală pe care a avut-o în această perioadă a fost reorganizarea administrației. El vedea îmbunătățirea ei prin introducerea de reforme, fără de care nu se putea ajunge la modernizarea statului. În acest scop, el a desfășurat o remarcabilă activitate, atât prin sistemul de organizare, cât și prin întărirea legalității în activitatea administrativă. La baza actelor emise de dînsul, legi, regulamente, circulări, instrucțiuni etc. stăteau de multe ori principii care formau profesiunea sa de credință, cum erau acelea de moralitate, egalitatea înaintea legilor, combaterea centralismului, idei care învederează preocuparea îmbunătățirii administrației și înlăturării arbitrarului.

Astfel, activitatea lui Mihail Kogălniceanu desfășurată în prima sa guvernare formează o însemnată și semnificativă contribuție la organizarea administrativă a Moldovei, în perioada de constituire a tînărului stat român.