



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"



Analiza privind
Evoluția istorică a termenului de PREFECT
și numeroasele forme de exercitare a funcției în timp



Analiza privind evoluția istorică a termenului și a competențelor prefectului,
precum și numeroasele forme de exercitare a funcției în timp

ianuarie 2013

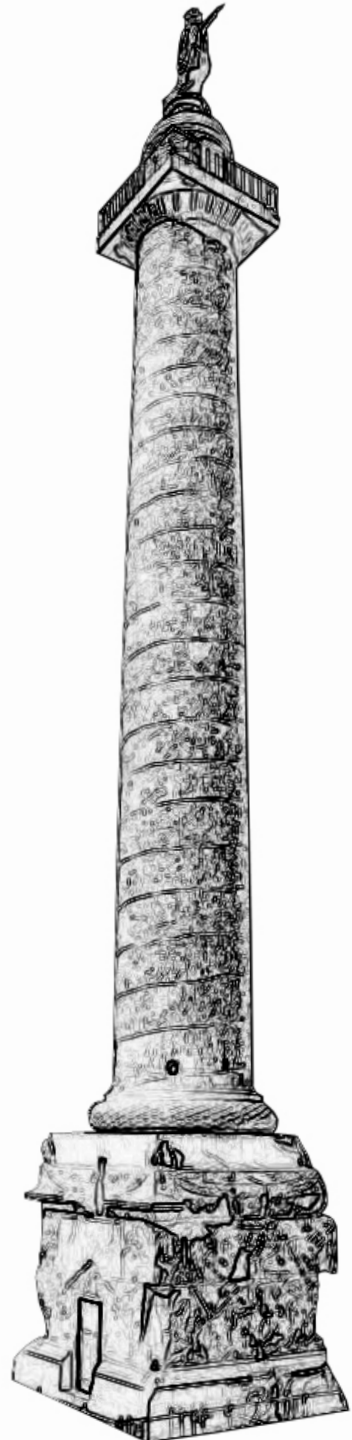
Cuprins

Introducere	3
1. Prefectul în Roma antică	3
2. Prefectul în epoca feudală (500 e.n. până la 1500 e.n.)	9
2.1. Prefectul în perioada feudală	9
2.2. Prefectul în perioada pre-modernă	18
3. Prefectul eclesiastic	22
4. Prefectul în administrația modernă	26
4.1. Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice din România	26
4.2. Caracteristici ale instituției prefectului în țările europene și România	44
5. Analiză comparativă și concluzii	49
6. Bibliografie	53



Introducere

Analiza privind evoluția istorică a termenului și competențelor prefectului este realizată în cadrul proiectului „Consolidarea performanței Prefecților și Subprefecților din România în contextul integrării în Uniunea Europeană și al descentralizării administrative și financiare” finanțat prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative derulat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România. Unul dintre obiectivele proiectului constă în realizarea unui document de politici publice care vizează definirea statutului prefectului în administrația publică din România. În vederea fundamentării acestei inițiative în cadrul proiectului vor fi realizate o serie de analize și studii referitoare la rolul, atribuțiile și poziția în sistemul administrativ a reprezentantului autorității centrale la nivel local. Analiza de față reprezintă palierul de bază în vederea fundamentării documentului de politică publică, abordând problematica evoluției istorice a termenului și competențelor atribuite prefectului, precum și formele de exercitare a funcției în timp, începând cu Roma antică până în prezent.



1. Prefectul în Roma antică

Acest capitol își propune să realizeze o analiză privind funcția prefectului din perioada romană. Vor fi prezentate diversele forme ale funcției prefectului cu atribuțiile aferente, așa cum acestea au fost dezvoltate de-a lungul timpului.

1.1. Prefectul în Roma antică - caracterizare generală

Denumirea de „prefect” provine din limba latină (prae-fectus), care se traduce prin „a pune în frunte” .

În Roma antică, termenul „Praefectus” fără un alt calificativ, era titlul formal al multor oficiali militari sau civili de rang mediu, a căror autoritate era delegată de către o autoritate de rang superior. Acesta avea puterea de a administra o circumscripție, atribuțiile sale fiind civile, juridice și militare .

Astfel, în domeniul administrației civile prefectii supravegheau tezaurul statului (praefectus aerarii Saturni sau aerarii militaris), alimentarea orașului și distribuțiile de grâu (praefectus alimentorum, praefectus annonae), sau circulația în interiorul orașului (praefectus uehiculorum).

În cadrul competențelor juridice existau trei tipuri de atribuții :

- suplینirea juridică, în interiorul Romei, a lipsei regelui, pentru epoca regală, sau a consulului, în epocă republicană (praefectus Urbi), căreia i se adăugau spre rezolvare procesele noilor cetățeni, scoși de sub puterea lui praefectus iure dicundo;
- administrarea juridică a populației unei cetăți italice, până când aceasta primea cetățenia romană (praefectus iure dicundo);
- completarea atribuțiilor juridice ale promagistraților în provincii, la care

se adăugau diferite sarcini de natură fiscală (de ex. strângerea efectivă a impozitelor), sau de supraveghere a intereselor, mai ales financiare, ale guvernatorului, de care îl legau, aproape totdeauna, relații patronale (praefectus ciuilis); pentru epoca imperială, în municipiile de drept roman, suplinirea puterii juridice a magistraților locali era încredințată unor prefecti municipali (praefecti municipales). Funcțiile militare atribuite prefectilor constau în comanda unei cohorte furnizate de o cetate aliată, contingent atașat legiunilor (praefecti cohortis, personaje ce proveneau dintre frunțașii indigeni) .

Din punct de vedere militar, în timpul Republicii se cunosc praefecti sociorum (fiecare ala sociorum avea 6 praefecti, dintre care 3 erau ofițeri romani). În armata lui Caesar, praefecti erau comandanții trupelor de cavalerie, pentru ca, în epoca Principatului, praefecti să reprezinte ofițeri de rang ecvestru. Ei comandau garda pretoriană (praefectus praetorio), vigiliile (praefectus uigilum), flota imperială (praefectus classis). Cohortele Romei erau comandate de praefectus Urbi, iar în fruntea legiunilor din Egipt era unpraefectus Aegypti.

Treptat, prefectii au înlocuit legații la comanda legiunilor din provincie; fiecare tabără militară era comandată de un praefectus castrorum legionis, promovat din rândul centurionilor. În cadrul unei auxilia, fiecare cohors și ala erau comandate de un praefectus (până la Claudius, promovat dintre centurioni), mai târziu constituind prima treaptă a carierei ecvestre. Ceea ce se remarcă însă este birocratizarea și demilitarizarea funcției, evidentă în cazul prefectului pretoriului .

1.2. Formele funcției prefectului în Roma antică

Prefectul pretoriului (praefectus praetorio)

Prefectul pretoriului era la începuturile statului roman comandantul militar al gărzii unui general, dar ulterior importanța acestuia a crescut. De la Nero, prefectul pretoriului a fost însărcinat cu aprovizionarea trupelor, și avea în grijă annona militară. Însă foarte de timpuriu ei primesc și comanda tuturor armatelor din Italia. În secolul al II-lea, rolul lor, al prefectilor, devine din ce în ce mai politic și juridic: ei prezidează consiliul imperial în absența împăratului și au o jurisdicție penală și civilă, care se extinde treptat. Prefectul pretoriului avea în subordine un numeros personal administrativ, între care se numărau consiliarius, adiutor, commentariensis, ab actis, numerarii, subadiuvae (funcționari); regendarius, exceptores, singulares (pentru corespondență), aflați sub comanda unui princeps. Când împăratul Dioclețian împarte Imperiul în patru prefecturi, el numește în fruntea fiecăreia dintre ele un prefect al pretoriului .

Prefectul Egiptului (praefectus Aegypti)

Prefectul Egiptului este delegatul provizoriu al împăratului în Egipt. La 1 august 30 î.e.n. trupele lui Octavianus au intrat în Alexandria iar Egiptul a fost transformat în domeniu privat imperial, în care senatorilor le era interzis să intre. Noua provincie avea un statut deosebit față de celelalte provincii, fiind guvernată de un guvernator din ordinul ecvestru, cu titlul de praefectus, numit direct de împărat. Din timpul domniei împăratului Marcus Aurelius (161 – 180 e.n.) prefectul Egiptului intră în rândul trecenarilor care erau funcționari din ordinul ecvestru .

Prefectul casei militare (praefectus aerarii militaris)

Prefectul casei militare este o funcție apărută în timpul împăratului Augustus, și reprezenta administratorii de rang pretorian (trei la număr) ai tezaurului militar (aerarium militare).

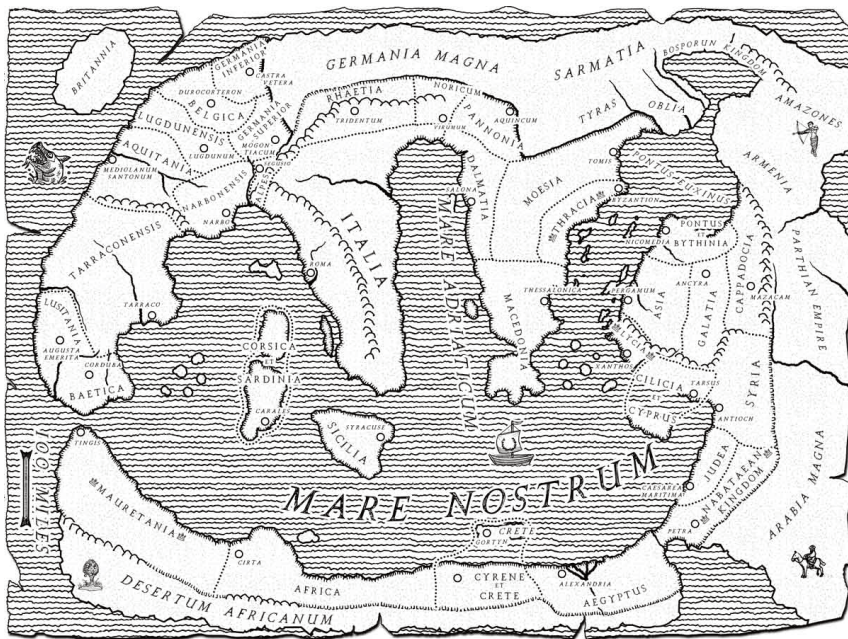
Prefect în locul duovirilor (praefectus pro duoviris)

Prefect în locul duovirilor - în lipsa magistraților supremi duo (quattuor) uiri din oraș, locul acestora era preluat de un praefectus pro duoviris. Uneori era numit și praefectus ciuitatis sau, în cazul în care avea și atribuții juridice, praefectus iure dicundo .

Prefect al aprovizionării (praefectus annonae)

Funcția de prefect al aprovizionării a fost creată de Augustus către sfârșitul domniei sale. În timpul Republicii, edilii (aediles) erau însărcinați cu aprovizionarea Romei cu grâu și cu alimente de primă necesitate. Cezar înființase chiar funcții de aediles Ceriales, specializați în acest domeniu, precum și în organizarea jocurilor în onoarea zeiței Ceres. În 22 î.e.n., în urma unei epidemii și a unei perioade de foamete, Augustus a refuzat dictatura ce i se oferea, preluând în schimb cura annonae. În acest an, edilii au fost desărcinați de competențele „frumentare”, Augustus încredințând supravegherea administrației annonaei la 2, apoi la 4 curatores sau praefecti frumenti dandi. Către sfârșitul domniei sale, Octavian a creat prefectura annonaei, ce cuprindea cura annonae și cura frumenti.

În anul 6 e.n., au fost creați curatores annonae, până la crearea unui praefectus annonae, de rang ecvestru. Prefectura annonaei reunea serviciile alimentării capitalei, cu excepția distribuțiilor gratuite, asigurate de funcționari speciali (praefecti frumenti dandi). Prefectul annonaei avea jurisdicție civilă și



penală determinată de limitele competenței sale, drept special de poliție asupra corporațiilor ce aveau legătură cu serviciul alimentației, având titlul de uir perfectissimus și fiind de rang trecenarius (centurion care parcurgea cele trei centurionate la Roma). Acesta acționa în provinciile catalogate ca „frumentare”, adică provincii însărcinate cu aprovizionarea capitalei, având în subordine centuriones annonae și procuratores annonae .

În epoca imperială, serviciul annonae s-a generalizat și în provincii, guvernatorii acestora fiind responsabili de aprovizionarea atât a Romei, cât și a propriei provincii. Se mai remarcă pentru epoca imperială annona civica: ansamblul mijloacelor organizate în Imperiul târziu pentru aprovizionarea celor două capitale imperiale, Roma și Constantinopol; annona militaris, impozit direct în natură, destinat întreținerii militarilor și funcționarilor, și care în timpul dinastiei Severilor era perceput atât în bani, cât și în produse.

La nivel local, în municipia, aediles municipales erau inițial însărcinați cu cura annonae. După domnia împăratului Diocletianus, au fost însărcinați cu aprovizionarea în orașe supraveghetori speciali.

Prefect al orașului (praefectus Urbi)

În ultimii ani ai Republicii, consuli care lipseau din Roma puteau numi un prefect al orașului pentru a-i înlocui în atribuțiile lor administrative. În timpul Imperiului, prefectura orașului a devenit o instituție permanentă, ocupantul ei devenind astfel funcționar imperial: prefectul, ales dintre senatori și de preferință dintre consulari, având misiunea de a asigura liniștea în Roma, precum pe o rază de o sută de mile de jur împrejur.

În această calitate, prefectul orașului era prefect al poliției Romei imperiale, având ca misiuni supravegherea asociațiilor, reglementarea circulației sau organizarea jocurilor. În aceeași ordine de idei, în competențele sale intra și exercitarea jurisdicției penale, care, la sfârșitul secolului I, se întindea asupra Romei și teritoriului imperiului al actualei Italii, iar din secolul al III-lea, dobândește și jurisdicție civilă, fiind totodată și membru în consiliul imperial.

Accederea la prefectura urbană avea loc după o carieră de aproximativ 5-10 ani în provinciile din Africa sau Asia, devenind astfel vârful carierei senatoriale (cursus honorum) în epoca imperială. Ca atribuții, prefectura urbană era mai puțin importantă decât prefectura pretoriului, fiind însă superioară în demnitate. Odată cu fondarea Constantinopolului de către împăratul Constantinus I, apare și prefectura urbană a acestui oraș, recunoscându-i-se și, din acest punct de vedere, calitatea de a doua capitală a imperiului.

Prefectul vigiliilor (praefectus vigilum)

Prefectul vigiliilor este funcționar din ordinul ecvestru, însărcinat la început cu stingerea incendiilor și asigurarea ordinii pe străzi în timpul nopții. Prefectul vigiliilor devine comandantul poliției din Roma (secolul II) și Constantinopol (secolul IV); el comandă miliția locală, formată din 7 cohorte de vigili, recrutați din rândul sclavilor și libertților.

Prefectul tezaurului public (praefectus aerarii Saturni)

Prefectul tezaurului public este o funcție înființată în timpul împăratului Octavianus. Acesta încredințează administrarea tezaurului public unor praefecti aerarii, în număr de doi. În timpul împăratului Claudius, această atribuție revine unor quaestores care sunt însărcinați cu administrarea tezaurului pentru o perioadă de 3 ani. Împăratul Nero delegă această atribuție vechilor pretori, apoi Vespasian unui număr de doi dintre pretorii în exercițiu. Traian, datorită creșterii tezaurului în epoca sa, ca urmare a cuceririlor făcute, delegă pentru administrarea tezaurului 2 prefecti.

Prefectul instituției alimentare (praefectus alimentorum)

Prefectul instituției alimentare era conducătorul unuia dintre districtele instituției alimenta; mai este amintit și ca procurator ad alimenta. Această funcție a fost înființată de împăratul Traian și a fost acordată membrilor ordinului equestru fiind de rang sexagenar. Din timpul împăratului Marcus Aurelius și până la Macrinus, praefecti alimentorum erau de rang consular și asigurau administrația alimentară de pe teritoriul actualei Italii.

Praefectus uehiculorum

Praefectus uehiculorum era cel care supraveghea circulația în interiorul orașului.

Putem spune astfel că funcția de prefect în Roma antică era una foarte importantă, care presupunea foarte multe atribuții, atât în domeniul administrativ, cât și în cel juridic și militar. În această perioadă întâlnim funcția de prefect cu toate modurile și domeniile de exercitare, ceea ce reprezintă o sursă importantă de inspirație viitor.

2. Prefectul în epoca feudală

(500 e.n. până la 1500 e.n.)

Capitolul prezent analizează diverse aspecte privind evoluția funcției prefectului în perioada feudală. Deși denumirea funcției prefectului nu se mai regăsește, din diferite motive, atribuțiile ei se întâlnesc la dregătoriile care au apărut în perioada feudală. Vor fi prezentate succint aceste noi funcții/dregătorii apărute, precum și atribuțiile lor.

Administrația feudală cuprinde perioada fărâmițării feudale, respectiv de la retragerea aureliană, până la formarea statelor române centralizate și în care are loc procesul de formare a Legii țării (Ius Valachium - vechiul drept cutumiar - agrar) și perioada monarhiei centralizate, care cuprinde perioada de la formarea statelor românești și până la revoluțiile din 1821, în care se săvârșesc dreptul cutumiar român (Ius Valachium) și apar primele legiuri scrise.

2.1. Prefectul în perioada feudală

În latina medievală, termenul *praefectus* era utilizat pentru a indica diferite poziții administrative, militare, judiciare etc., de obicei, împreună cu un termen vernacular precis (vernacular: indigen, propriu unei țări) .

Odată cu formarea statelor feudale românești putem vorbi de reparația funcției de prefect, dar de data aceasta sub o altă denumire. Această schimbare de nume își are originea în influența bizantină, slavă etc. din administrația feudală românească.

Fiind sub influența Imperiului Bizantin, statele feudale românești au preluat modelul de la acesta. Acest demers a avut la bază o serie de motive, cum ar fi: conservarea practicilor politice romane în partea răsăriteană a fostului Imperiu Roman de Răsărit, eficiența ideologiei politice și a instituțiilor bizantine (atât în organizarea și funcționarea statului, cât și în lupta pentru menținerea independenței politice a acestuia), comuniunea confesională existentă între spațiul românesc și lumea bizantină (ortodoxia) etc.

Ca orice stat medieval, și statele medievale românești au îndeplinit cele trei funcții specifice unei organizări statale și anume: menținerea ordinii interne, împărțirea dreptății și strângerea dărilor. Funcțiile au fost adaptate la realitățile social-politice existente ce caracterizau societatea medievală autohtonă, ele fiind subordonate intereselor clasei dominante (boierimea).

Din dorința de a se putea îngriji de interesele generale ale societății, statele medievale românești și-au dezvoltat un aparat administrativ care, în timp, s-a dezvoltat în dimensiune și s-a diversificat din punct de vedere funcțional ținând cont și de evoluția societății în ansamblu.

Deoarece modelul de dezvoltare al celor două state feudale a fost cel al unei monarhii (domnii) centralizate, autoritare, administrația medievală românească a înregistrat atât o componentă centrală, cât și una teritorială locală. Dezvoltarea funcțiilor administrative – dregătoriile se află într-o legătură normală cu nașterea statelor medievale românești, acestea fiind la origine legate de necesitățile personale ale domnitorului și ale curții sale: stolnicul, paharnicul, spătarul, postelnicul, comisul, medelnicerul etc.

Dezvoltarea societății, a întăririi statelor, a autorității domnitorilor a dus implicit și la dezvoltarea atât din punct de vedere numeric, cât și din perspectiva atribuțiilor a acestor funcții administrative – dregătoriile .

În secolele XV-XVI aparatul central își mărește numărul prin includerea subordonațiilor marilor dregători în cadrul Divanului (organul legislativ), precum și a boierilor de rang inferior care îndeplineau rolul de grămățici sau dieci ai unor mari dregători specializați (grămățici, dieci de vistierie, de jitniță etc.). Domnitorul putea delega pe un dregător cu o sarcină care intra în prerogativele altui dregător acest lucru fiind posibil datorita faptului că atribuțiile dregătorilor nu beneficiau de un cadru strict delimitat.

Având în vedere că în concepția vremii despre funcționarea statului nu se stabilea o diferențiere absolută a atribuțiilor dregătorilor, întregul corp al acestora se preta la exercitarea unor prerogative comune. Funcțiile de dregătorii nu beneficiau de salarizare, ci erau plătite prin danii de sate, scutiri de dări, daruri primite de la subalterni, cedarea unor venituri domnești sau a taxelor de judecată. Prin reformele lui Constantin Mavrocordat aceste funcții au început să fie salarizate.

Fiind monarhii centralizate dregătoriile deserveau atât persoana domnitorului, cât și nevoile statului. De la înființarea lor, în aparatul statului a existat o ierarhizare a dregătoriilor, tradusă printr-un rang atribuit fiecăreia dintre acestea, ierarhizare care a variat în timp și nu a fost identică în cele două țări române extracarpatice.

Domnitorul numea și revoca toți dregătorii după voința sa, precum și atunci când considera că este necesar. Dregătorii depuneau un jurământ solemn de credință față de domn la numirea sau confirmarea în domnie.

Atribuțiile militare constituiau o parte importantă a vieții feudale, fapt reflectat în existența unor dregători specializați (marele vornic, marele spătar, marele agă). Totuși, în anumite situații, domnitorul putea încredința conducerea unei părți a armatei sau chiar a întregii armate unui dregător din afara celor specializați. Stabilirea solilor se făcea de către domnitor după o prealabilă consultare cu Sfatul domnesc, iar în funcție de importanța misiunii încredințate, acestea puteau fi individuale sau colective.

De asemenea, în domeniul puterii judecătorești existau dregători specializați (marele vornic, marele ban), iar termenul dregător era uneori utilizat în epocă cu sensul de judecător, toți marii dregători având dreptul de a face judecăți .

Domnitorul putea delega ca un dregător să fie judecător din proprie inițiativă, sau ca urmare a solicitării venite din partea împincinațiilor. În cazul delegării din proprie inițiativă a domnitorului, aceasta presupunea deplasarea la fața locului pentru a face diverse anchete sau expertize; în cazul solicitării din partea părților,

aceasta se referă la prezența accidentală în teritoriu a marilor dregători care atrăgea după sine solicitarea de judecare, împricinații evitând astfel deplasarea costisitoare până la curtea domnească.

Având în vedere că stabilirea granițelor moșiilor (hotărnicirea moșiilor) era o problemă extrem de importantă în epocă, la curtea domnească existau dregători specializați în această activitate (marele portar, marele logofăt și vornicii de poartă), însă în anumite împrejurări domnitorul prefera să trimită în locul acestora diverși alți dregători. Acest lucru se datora atât numărului foarte mare de cazuri, cât și distanțelor mari care trebuiau parcurse. Astfel, era frecvent cazul în care un dregător trimis cu un scop într-o anumită zonă a țării să primească și însărcinarea de face hotărnicirile solicitate în zona respectivă.

În secolul al XVII-lea, dezvoltarea societății a făcut ca domnitorii din Țara Românească să înceapă să numească în orașe ispravnici (Ispravnici ai orașelor) aleși din rândul foștilor mari dregători, rolul acestora fiind acela de a rezolva pe loc pricinile ivite între locuitori. Activitatea principală a ispravnicilor era axată îndeosebi pe realizarea judecăților și a hotărnicirilor.

Tot în secolul XVII, domnitorii sunt uneori siliți să însoțească personal trupele puse la dispoziția Imperiului Otoman, în cursul campaniilor purtate împotriva Imperiului Habsburgic și a Regatului Polonez. În aceste condiții, din rândul marilor dregători, apropiați ai domnitorului, sunt recrutați ispravnici ai scaunului domnesc, a căror misiune era aceea de a ține locul domnitorului în absența sa din capitală sau din țară. În această calitate, ispravnicii de scaun dispuneau de toate prerogativele domnești, singura limitare referindu-se la hotărârile judecătorești pronunțate în materie de proprietate, care erau considerate definitive numai după confirmarea lor de către domnitor.

Indiferent de specificul demnității deținute, toți dregătorii puteau fi însărcinați cu punerea în aplicare a prevederilor unui act emis de cancelaria domnească: punerea unui beneficiar de danie domnească în stăpânirea obiectului daniei, punerea în aplicare a unei hotărâri judecătorești, achitarea unui dar în bani sau în natură făcut de domnitor unei mănăstiri. În acest caz, dregătorii purtau numele de Ispravnici ai documentelor și ai poruncilor domnești.

Dregătoriile centrale din aparatul de stat al Țărilor Române pot fi clasificate după mai multe criterii, însă cel mai relevant pentru înțelegerea resorturilor funcționale ale acestora este cel care combină caracterul predominant civil sau militar al dregătoriei cu cel al destinatarului serviciilor (stat, domnitor sau curtea domnească). În funcție de acest criteriu, avem dregători civili de stat, dregători militari de stat și dregători de curte, aceștia din urmă prestând și servicii personale domnitorului.

Dregători civili de stat

Marele ban (Banul Craiovei) a reprezentat cea mai importantă dregătorie a Țării Românești, apărută pe la începutul sec XVI, impunându-se prin autonomia de care s-a bucurat această provincie în perioada feudală .

Atribuțiile banului pe teritoriul provinciei sale (care începea de la dreapta Oltului) erau atât judecătorești, cât și administrative pe teritoriul provinciei sale, care începea de la dreapta Oltului. Având o autonomie relativ crescută, marele ban avea la Craiova, capitala provinciei, o copie la o scara mai mică a curții domnitorului. Legislația aplicată era însă cea a Țării Românești, provincia neavând o legislație proprie și nicio organizare de sine stătătoare.

Fiind aproape un domnitor pentru Oltenia, Marele ban exercita atribuții pe măsură. Astfel, printre cele mai importante atribuții exercitate erau:

- judecarea cauzelor civile și penale – pedeapsa în aceste cauze putând fi condamnarea la închisoare sau la moarte;
- judecarea pricinilor referitoare la pământ dar și la alte bunuri – acest drept mai era doar prerogativa domnitorului țării;
- judecarea cazurilor referitoare la delimitarea limitelor localităților;
- asigurarea activităților de ordine publică în provincie;
- asigurarea recrutării trupelor din provincie și exercitarea conducerii lor.

Marele vornic

Similar ca importanță cu Marele ban în Țara Românească, în Moldova avem Marele vornic . Importanța funcției dar și forma reliefului a făcut ca de la mijlocul secolului XVI această funcție să se dubleze existând un mare vornic al Țării de Sus, cu reședința la Dorohoi, și un mare vornic al Țării de Jos, cu sediul al Bârlad.

Principalele sale atribuții vizau administrarea justiției, în materie penală putând pronunța inclusiv pedeapsa capitală.

Dregătoria se regăsește totuși și în Țara Românească, având atribuții judecătorești atât civile, cât și penale. În materie de judecată penală nu putea aplica totuși pedeapsa capitală, cazurile pasibile de o asemenea pedeapsă fiind trimise spre judecare domnitorului.

În plan teritorial, colectarea taxelor era coordonată de marele vistier și efectuată, în fapt, de personalul din subordinea sa, format din birari și globnici care îl ajutau la colectarea de la populație a taxelor destinate domnitorului. În raport cu populația, aceștia erau reprezentanții domnitorului.

Vătaful de aprozi

În cele două țări românești, aprozii erau slujitori ai domnitorului proveniți din rândul boierilor tineri. Aceștia îndeplineau inițial atribuții de curier, devenind mai târziu și agenți judecătorești care puneau în executare diverse hotărâri civile. Fiind organizați militărește, șeful lor era vătaful de aprozi.

Dregători de stat cu atribuții militare

Dregători de stat cu atribuții militare apar ca o consecință firească, fiind o perioadă în care conflictele armate erau frecvente. Dintre aceștia, enumerăm :

Pârcălabii

Cetățuile în perioada feudală aveau un rol important în viața economico-socială și militară a societății. Comandanții lor, numiți pârcălabi, erau atât dregători la curtea domnitorului, cât și dregători în teritoriu. Ei aveau atribuții militare, dar și administrative, financiare și judecătorești pentru zona din jurul cetății. În fapt, deoarece cetățuile erau și reședințe administrativ-teritoriale, pârcălabul era șeful întregii administrații din zonă.

Marele agă

Atât în Țara Românească, cât și în Moldova, atribuțiile acestei dregătorii apărute în secolul XVI, erau de a comanda mercenarii și infanteria. De asemenea, avea și atribuții importante legate de asigurarea ordinii și liniștii publice în capitala statului. Atribuțiile judecătorești pe care le îndeplinea atât în materie penală, cât și civilă erau exercitate în urma unei delegări din partea domnitorului.

Dregători de curte

Viața socială de la curtea domnitorului a determinat apariția unor dregătorii specifice, atribuția lor fiind de asigurare a confortului domnitorului, a familiei sale și, în cele din urmă, a curții domnești. Astfel, apar funcții/dregătorii ca: marele paharnic, marele stolnic, marele comis, marele vameș etc.

La începuturile dezvoltării statelor feudale românești au existat organe locale și regionale, aflate sub comanda unui dregător local, numit de domnitor - vornicul. Odată cu dezvoltarea statelor feudale, teritoriul este împărțit în județe (Țara Românească) sau ținuturi (Moldova). Această divizare a fost făcută cu scopul de a eficientiza administrarea și colectarea taxelor de către domnitor.

Conducerea județelor și ținuturilor era exercitată tot de către dregători numiți de domnitor din rândul boierimii: sudeți în Țara Românească, și pârcălabi, staroști, mare vâtaf de ținut, căpitan de ținut (în funcție de perioada istorică) în Moldova.

Atribuțiile principale ale dregătorilor care conduceau județele/ținuturile erau de natură civilă, penală, fiscală și judecătorească. Astfel, aceștia încasau taxele și le transmiteau visteriei domnești, urmăreau și executau datornicii pentru obligațiile pe care le aveau față de visteria domnească, încasau taxele de judecată și sancțiunile pecuniare hotărâte etc.

Perioada fanariotă, din sec XVIII, a dus la oprirea dezvoltării statelor românești, ele suferind un regres din punct de vedere al vieții politice, sociale și economice. Sistemul cumpărării domniei a dus la o exploatare masivă din punct de vedere economic al resurselor, în favoarea Imperiului otoman. Totuși, din punctul de vedere al administrației publice se poate remarca, ca o ironie a sorții, un progres. Domnitorii fanarioți au dezvoltat un sistem foarte centralizat de conducere a țării. Ca o consecință a acestui fapt, aparatul administrativ înregistrează o creștere semnificativă și o îmbunătățire a funcționării lui. Această eficientizare a administrației publice s-a materializat

printr-o exploatare foarte eficientă a resurselor necesare plătirii datoriilor, făcute odată cu investirea ca domni ai celor două state românești, cât și plătirii apoi a obligațiilor/birului față de Imperiul Otoman.

În această perioadă, statele încep să exercite noi funcții pe lângă cele clasice. Astfel, încep să apară instituții care aveau ca scop ocrotirea sănătății publice, a celor nevoiași etc. Aceste noi funcții vor constitui embrionul apariției unor servicii publice moderne. Diversificarea funcțiilor interne ale statului poate fi percepută ca un prim semn de înnoire a administrației publice.

Dregătoriile centrale au fost păstrate de noii domnitori care numesc titularii la începutul fiecărei domnii și la începutul fiecărui an, în funcție de averea candidaților, de relațiile de rudenie avute cu familia domnitorului sau de priceperea acestora. Numirile se făceau din rândul acelor boieri care dețineau suprafețe mari de pământ, fapt ce a exclus noua boierime care însoțea fiecare domnitor fanariot instalat.

Vânzarea dregătoriilor statului a fost instituționalizată, dezvoltându-se într-un sistem extrem de precis, care a avut efecte grave asupra vieții politice și economice. Domnitorul vindea marile dregătorii boierilor, iar aceștia vindeau pentru maximizarea beneficiilor. În acest fel, reușeau să își recupereze suma investită pentru cumpărarea dregătoriei și puteau obține un profit care să le asigure viitorul. O altă consecință a fost înființarea de noi dregătorii, inutile, care erau apoi scoase la vânzare.

În linii mari, nomenclatura dregătorilor centrale a rămas foarte apropiată de aceea din secolele anterioare. S-a păstrat, de asemenea, și modalitatea de numire a titularilor: aceștia erau desemnați și revocați de către domnitor, în funcție de anumite criterii amintite anterior în prezenta lucrare (averea candidaților, de relațiile de rudenie ale acestora cu familia domnitorului etc.). Numirile se făceau la debutul fiecărei domnii și la începutul fiecărui an, moment în care toți dregătorii erau obligați să își depună însemnele dregătoriilor. Deși, în mod teoretic, domnitorii puteau numi dregători din rândurile oricărei categorii sociale, în marea majoritate a cazurilor candidații numiți în funcții proveneau din rândurile marilor proprietari de pământuri. S-a creat în acest fel o legătură foarte strânsă între calitatea de boier și aceea de dregător, care i-a ținut la o oarecare distanță de marile dregătorii pe însoțitorii greci ai domnilor fanarioți.

Specificul dregătoriilor centrale a suferit însă o mutație fundamentală odată cu instalarea regimului fanariot. Este vorba despre introducerea vânzării slujbelor publice, o practică întâlnită și în alte monarhii absolutiste contemporane. Aceasta îi permitea domnitorului să vândă boierilor toate marile dregătorii ale țării, iar dregătorilor centrali și locali să vândă toate slujbele publice aflate în subordinea lor ierarhică. Venalitatea sau vânzarea slujbelor își are rădăcinile în nevoia de bani permanentă a domnilor fanarioți, nevoie alimentată de pretențiile financiare crescânde ale otomanilor. Fiind aducătoare de mari beneficii financiare, vânzarea funcțiilor a fost instituționalizată și s-a transformat într-un sistem bine pus la punct, în care vânzarea se făcea odată pe an.

Consecințele pe care le-a indus venalitatea funcțiilor au fost vizibile. Între ele se remarcă, în primul rând, instabilitatea funcțiilor și instituționalizarea abuzurilor în administrația publică. Alte consecințe importante au fost înființarea de noi dregătorii care să poată fi scoase la vânzare (chiar dacă atribuțiile aferente erau de multe ori lipsite de utilitate practică), respectiv multiplicarea și vânzarea de mai multe ori a aceluiași funcții.

În ceea ce privește principalele structuri ale aparatului judecătoresc și cel administrativ de la nivel local, acestea au funcționat după principiile din secolele trecute. Domnitorul Constantin Mavrocordat numește în fruntea județului un ispravnic. Datorită sistemului vânzării funcțiilor s-a ajuns ca pentru fiecare județ să existe câte doi ispravnici. Atribuțiile lor, pe lângă cele fiscale, administrative și judecătorești (ale foștilor pârçălabi sau sudeți), erau cele de reprezentare a domnitorului în teritoriu, de punere în practică a poruncilor domnești, de strângere a taxelor datorate domnitorului sau boierilor . Pentru îndeplinirea acestor sarcini, ispravnicii aveau la dispoziție un efectiv de ostași numiți panțiri și călărași, în Moldova ; respectiv dorobanți, în Țara Românească.

Subdiviziunile administrativ-teritoriale ale județelor și ținuturilor celor două state feudale românești apar în secolul XVIII, când sunt introduse plaiul și plasa (Țara Românească) și ocolul (Moldova) .

Conducerea plaiului era asigurată de un vătaf de plai. Printre cele mai importante atribuții ale acestuia amintim: supravegherea frontierelor, colectarea taxelor (birurilor) de la locuitori, judecarea unor cauze de mică importanță, numirea de pârçălabi în satele subordonate etc. Importanța acestei funcții rezidă în faptul că vătafii de plai erau numiți direct de domnitor.

La conducerea unei plase sau a unui ocol erau numiți zapcii de plasă, respectiv de ocolașii. Atributul numirii lor revenea ispravnicilor, astfel că atribuțiile acestora erau mai reduse decât ale vătafilor de plai. Atât zapcii de plasă, cât și ocolașii erau remunerați, pe când vătafii de plai beneficiau de o serie de scutiri de dări de prestare de zile de clacă din partea locuitorilor din satele subordonate etc.

2.2. Prefectul în perioada pre-modernă

Lupta pentru dominație a Imperului Otoman, Țarist și Habsburgic a reprezentat o caracteristică a acestei perioade, iar Țările Române au fost prinse fără voia lor în aceste conflicte.

După războiului ruso-turc din anii 1828-1829, în 1829 a fost încheiat tratatul de pace de la Adrianopole care consfințează sfârșitul acestui conflict. Din punct de vedere politic și economic, acest tratat a reprezentat pentru Țările Românești un prim pas, uriaș, în procesul de modernizare a societății.

Încă din timpul desfășurării conflictelor armate la sudul Dunării, Principatele au fost puse sub administrație civilă provizorie, cu scopul asigurării aprovizionării armatei țariste.

Sub conducerea contelui Pavel Kiseleff, șeful administrației rusești, au fost elaborate legi cu caracter organic prin care să se reorganizeze administrația românească, în conformitate cu principiul autonomiei interne recunoscut în tratatele ruso-turce, și care să permită pe mai departe un control politic eficient asupra celor două Principate. Fiecare principat a avut propria comisie de redactare alcătuită din câte 8 boieri de rang înalt.

Cele două acte normative, numite Regulamente Organice, au fost supuse aprobării guvernului țarist, iar apoi votului unor adunări extraordinare românești. Ele au intrat în vigoare la 1 iulie 1831, în Țara Românească, și la 1 ianuarie 1832, în Moldova. Aceste legi organice erau echivalentul unor prime constituții în istoria statului român modern, conținând primele reglementări din istoria constituțională a României care fac referire la organizarea și exercitarea puterii în stat. Prin aceste legi imperiul țarist urmărea controlul mai facil al celor 2 principate .

În ceea ce privește administrația publică locală, Regulamentele Organice păstrează vechile denumiri ale diviziunilor administrativ teritoriale și anume județe divizate în plăși în cazul Țării Românești, respectiv ținuturi divizate în ocoale, în cel al Moldovei. Pentru eficientizarea administrației locale, numărul acestora a fost redus în cele două Principate ajungând la câte 13 diviziuni de principat .

Conducătorii administrațiilor de județ și de ținut purtau denumirea de ispravnici (ulterior cărmuitori) în Țara Românească, respectiv ispravnici administratori în Moldova. Aceștia erau aleși de către Domn pe o perioadă de 3 ani, dintr-un număr de doi candidați propuși pentru fiecare județ (ținut) de către Sfatul Administrativ. Ispravnicii depindeau de ministrul de interne (marele vornic), însă primeau dispoziții din partea tuturor miniștrilor în conformitate cu specificul fiecăruia.

La dispoziția fiecărui dregător de acest tip se afla o cancelarie alcătuită din patru persoane.

Între atribuțiile ispravnicilor aflate în relație cu sarcinile Departamentului de Interne figurau:

- supravegherea granițelor cu statele învecinate, sarcină care revenea mai ales celor aflați în județele sau ținuturile de margine;
- garantarea drepturilor tuturor locuitorilor din circumscripția administrativă aflată în responsabilitate;

- asigurarea condițiilor pentru alegerea organelor de conducere orășenească și a conducătorilor de subunități administrativ-teritoriale (plase sau ocoale);
- asigurarea condițiilor de încartiruire a miliției pământești;
- adoptarea de măsuri pentru asigurarea liniștii și a ordinii publice, prevenirea întrunirilor neoficiale, prevenirea și combaterea comploturilor;
- adoptarea de măsuri pentru prevenirea și stingerea incendiilor;
- asigurarea pazei închisorilor;
- adoptarea măsurilor necesare pentru limitarea extinderii epidemiilor și a epizootiilor;
- administrarea spitalelor existente;
- supravegherea aprovizionării cu produse agro-alimentare și controlul asupra unităților de măsură;
- supravegherea efectuării la timp a lucrărilor agricole de către săteni.

Față de Departamentul de Finanțe, sarcinile ispravnicilor erau mai puțin numeroase, acestea vizând:

- supravegherea încasării la timp a birului;
 - asigurarea condițiilor pentru buna desfășurare a activităților comerciale;
 - stimularea producției meșteșugărești;
 - adoptarea de măsuri pentru combaterea contrabandei;
- În raport cu portofoliul de atribuții care revenea Secretariatului de Stat, conducătorilor de județ sau de ținut le reveneau sarcini precum:
- supravegherea modului în care erau respectate normele privitoare la eliberarea pașapoartelor;
 - supravegherea modului în care erau respectate normele privitoare la intrarea cărților în țară;
 - întreținerea de relații amabile cu străinii aflați în țară.

În această perioadă au fost introduse o serie de principii moderne care sunt valabile și azi în administrația publică românească:

- principiul legalității;
- principiul competenței teritoriale a ministerelor;
- principiul stabilității în funcții a funcționarilor publici;
- principiul separării atribuțiilor administrative de cele judecătorești;
- principiul specializării competenței;
- principiul răspunderii ministeriale;
- principiul descentralizării administrativ-teritoriale .

Regulamentele Organice au marcat momentul în care, în spațiul românesc, și-au făcut apariția primele elemente ale unei administrații publice moderne. Ele au dus la capăt reformele introduse de domnii fanarioți și au deschis drumul pentru reformele de la mijlocul secolului al XIX-lea. În același timp, trebuie consemnat că aplicarea lor a întâmpinat numeroase dificultăți interne și externe, care au amânat momentul transformării reale a administrației publice românești într-o administrație cu adevărat modernă.

3. Prefectul eclesiastic

Termenul este utilizat de către Biserica Romano-Catolică a cărei terminologie legală este bazată foarte mult pe terminologia legală romană. Curia Romană , aparatul administrativ al Vaticanului, are doi prefecți: Prefectura casei pontificale (latină: Præfectura Pontificalis Domus) și Prefectura Afacerilor Economice a Sfântului Scaun (latină: Præfectura Rerum Œconomicarum Sanctæ Sedis) .

De asemenea, anumite structuri ale Vaticanului au în fruntea lor un prefect deși acestea nu poartă denumirea de prefecturi. Astfel există:

Congregația pentru Doctrina Credinței

Aceasta este un dicaster (tribunal bisericesc) al Bisericii Catolice, care are ca scop păstrarea și promovarea învățăturilor de credință și de morală în toată lumea catolică. Congregația este alcătuită din 23 de membri și este condusă de un prefect. Din perspectivă istorică, congreagația pentru doctrina credinței este cea mai veche congreagație a Curiei Romane, fiind instituită în 1542 de Papa Paul al III-lea, cu numele de „Sacra Congregație a Inchiziției Romane și Universale”, cu scopul de a veghea asupra problemelor credinței și de a apăra biserica de erezii.

În anul 1908, Papa Pius al X-lea i-a schimbat denumirea în „Sacra Congregație a Sfântului Oficiu”, iar, în 1917, Papa Benedict al XV-lea i-a încredințat și competența Indexului de cărți interzise, desființând congreagația care se ocupa de acesta. Mai târziu, în 1965, Papa Paul al VI-lea i-a dat denumirea actuală, redefinindu-i, în același timp, competențele și structura.

În momentul actual, congregația este alcătuită din 23 de membri, cardinali, arhiepiscopi și episcopi din diferite țări. Activitatea congregației este condusă de un prefect și este asistată de un colegiu de 33 consultori, profesori și experți în diferite discipline teologice și bisericești; de asemenea, în Congregație mai lucrează permanent încă 37 persoane ca funcționari, copişti, ordonanțe. Dicasterul cuprinde trei secțiuni: doctrinară, disciplinară și matrimonială (aceasta din urmă ocupându-se de problemele legate de privilegium fidei).

Papa Benedict al XVI-lea a fost între 1981-2005 prefect al congregației, fiind pe atunci cardinalul Joseph Ratzinger.

Congregația pentru Bisericile Orientale

Aceasta este tot un dicasteriu al Curiei Romane, responsabil pentru coordonarea bisericilor catolice răsăritene și pentru contactul cu bisericile răsăritene neunite. Conducătorul ei este un prefect care coordonează 27 de cardinali și 4 episcopi numiți de papă pentru mandate de câte 5 ani. Membri de drept ai acestui organism sunt prefectul Consiliului Pontifical pentru Promovarea Unității Creștinilor, dar și patriarhii, respectiv arhiepiscopii majori ai bisericilor răsăritene unite cu Roma.

Totodată, titlul de prefect este acordat de asemenea și șefilor unor congregații, care sunt de obicei cardinali, uneori numiți „Pro-Prefect”.

Prefectura apostolică

Este o jurisdicție teritorială romano-catolică cu funcție de dioceză instalată de obicei într-o zonă misionară sau într-o țară care este anti-religioasă (de ex. China, Japonia) și este condusă de un cleric numit Prefect Apostolic. Aceasta nu este o dioceză, dar este concepută pentru a deveni în timp una.

Pe parcursul ultimelor secole a fost o practică a Sfântului Scaun de a guverna multe din teritoriile în care nu există eparhii cu episcopi rezidenți, fie prin intermediul prefecturilor apostolice, fie prin vicariii apostolice.

Instituirea unei prefecturi apostolice simple într-o regiune presupune că Biserica a atins acolo doar un grad dezvoltare redus.

O dezvoltare mai amplă va duce la înființarea unui vicariat apostolic de exemplu, acesta fiind un stadiu intermediar între o prefectură și o eparhie. Un prefect apostolic are un rang mai mic decât un vicar, prerogativele sale sunt mai limitate, și nici nu au, ca o regulă, caracter episcopal, cum este de obicei cazul cu un vicar apostolic.

Atribuțiile unui prefect apostolic constau în conducerea activității misiunii încredințate acestuia. Prerogativele sale sunt, în general, acelea care au o legătură cu administrarea unei astfel de birou, cum ar fi de exemplu, repartizarea de misionari, elaborarea reglementărilor pentru buna gestionare a afacerilor legate de misiunea sa etc.

Mai mult decât atât, el are atribuții extraordinare pentru mai multe probleme, care sunt rezervate de altfel Scaunului Apostolic, cum ar fi, de exemplu, acordare de dispense de natură matrimonială etc.

El are, de asemenea, posibilitatea de sfințire pentru altare portabile/mobile, iar unii prefecti apostolici au prerogativa de a oferi sfânta confirmare.

Prefecții apostolici enumerați anterior au în administrare teritorii independente și se supun numai Sfântului Scaun. Uneori, atunci când un vicariat sau o eparhie

se extinde pe un teritoriu foarte mare, în care populația catolică este inegal distribuită, Sfântul Scaun plasează o parte din teritoriu sub autoritatea unui prefect apostolic, acesta depinzând de vicarul apostolic sau episcop, de a căror consimțământ are nevoie pentru exercitarea multora dintre funcțiile sale.

În ceea ce privește această clasă de prefecti apostolici aflați în limitele de teritorii care aparțin unor Biserici Orientale, Papa Leon al XIII-lea i-a eliminat printr-un Decret al Propagandei din 12 septembrie 1896 și i-a înlocuit cu delegați apostolici din locurile respective.

Cu scopul de a proteja mai bine în continuare autoritatea de vicar apostolic local sau episcop, în Conciliu, a fost propus la Vatican să elimine această clasă a II-a a prefectilor apostolici care are jurisdicție asupra unor regiuni în limitele unui vicariat sau eparhie de rit latin, dar situația actuală a rămas neschimbată din cauza întreruperii lucrărilor Consiliului.

În anul 2011, existau în lume 39 prefecturi apostolice grupate astfel:

- China - 29;
- Azerbaidjan - 1;
- America de Nord și Sud - 1;
- Africa - 3;
- Oceania - 1.

Se observă că în fruntea unor structuri ale Bisericii catolice există un prefect, deși acestea nu poartă numele de prefecturi. Putem spune că terminologia a fost împrumutată, datorită legăturii foarte strânse cu Roma antică.

4. Prefectul în administrația modernă

În continuare, vom prezenta modul în care instituția prefectului s-a dezvoltat din epoca modernă până în prezent, utilizând analiza comparativă pentru a evidenția trăsăturile modelului preluat și adaptat de administrația românească, în comparație cu modelul european.

4.1. Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice din România

Instituția prefectului este o instituție veche, tradițională în administrația publică din România, fiind întâlnită încă înainte de Unirea Principatelor (1859), prima utilizare a termenilor folosiți în zilele noastre fiind în perioada Revoluției de 1848–1849, în Transilvania. Spre sfârșitul anului 1848, în urma schimbărilor politice care au avut loc în Transilvania, asistăm la o reîntoarcere la administrația românească.

Astfel, a apărut districtul politic-administrativ sau prefectura militară. Conducătorul acesteia era prefectul, care îndeplinea atât atribuții administrative, cât și militare, fiind comandantul unei legiuni. Trebuie spus că moșii erau organizați din punct de vedere militar în legiuni, conduse de un prefect ajutat de un viceprefect. În perioada dualismului austro-ungar (1867-1918), în Transilvania, „comitele suprem”, corespondentul „prefectului” din România, era numit prin decret regal, avea atribuții largi și funcționa atâta vreme cât se bucura de încredere.

În Principatele Române, instituția este cunoscută sub denumirea actuală încă din vremea domniei lui Alexandru Ioan Cuza (1859-1866), termenul impunându-se după Marea Unire de la 1

Decembrie 1918 și în Transilvania. Doctrina de drept public și științe administrative reține totuși că, instituția prefectului este recunoscută a fi o creație napoleoniană, deși noțiunea de prefect a fost utilizată, așa cum am prezentat în capitolele precedente, încă din antichitate.

Vom prezenta în cele ce urmează evoluția funcției prefectului în sistemul administrației publice din România, prezentând câteva perioade distincte, strâns legate însă de legile în care aceasta era prevăzută.

► După Unirea Principatelor, instituția prefectului apare atât în Legea comunală din 1 aprilie 1864, cât și în Legea nr. 396 din 2 aprilie 1864 pentru înființarea consiliilor județene .

Aceasta din urmă, în art. 91, prevedea că prefectul, „cap al administrației județene, dirigă toate lucrările acestei administrații și execută hotărârile consiliului județean”. Prefectul reprezenta guvernul în județ fiind numit în funcție prin decret al domnitorului. El apăra înaintea justiției, prin avocatul statului, procesele contra județului.

În același timp, prefectul era investit cu largi prerogative de conducere politică și administrativă, exercitând astfel funcția de „Comisar al Guvernului pe lângă Consiliu”. În această calitate, asista la deliberările Consiliului care avea obligația de a-l asculta „oricând cere cuvântul”, propunerile prefectului fiind obligatoriu analizate și supuse dezbaterilor. În cazul dizolvării Consiliului Județean și a „Delegației județene”, prefectului îi revenea sarcina de a administra singur interesele locale ale județului. În lipsa sa, prefectul putea fi înlocuit de directorul prefecturii, delegarea acestuia putând fi specială sau generală. Pentru mai mult de zece zile de absență delegația era dată prin decret,

„pentru un timp mai scurt, în intervalul aceleiași luni, va fi îndestulător numai aprobarea prealabilă a ministrului de interne”.

► Prin „Legea pentru organizarea autorităților administrative exterioare, dependente de ministerul de interne și fixarea circumscripțiunilor administrative”, din 1 noiembrie 1892, atribuțiile și responsabilitățile prefectului au fost definite mai clar, astfel:

- prefectul era numit prin decret regal, la recomandarea ministrului de interne;
- reprezenta puterea executivă în toată “circumscripțiunea supusă administrațiunei sale”, fiind în directa subordine a ministrului de interne;
- asigura menținerea drepturilor statului față de “cetățeni, județe, comune, persoane juridice”;
- monitoriza publicarea și punerea în aplicare a actelor normative;
- asigura menținerea ordinii și siguranței publice în județ, putând pune în mișcare, la nevoie, forța publică (în cazurile de „rebeliune, sediuțiune, atrupamente tumultoase sau alte evenimente neprevăzute cari ar amenința ordinea publică, siguranța persoanelor și a proprietăților”);
- inspecta spitalele, închisorile, căile naționale și județene etc.;
- era însărcinat cu poliția administrativă sau preventivă din județul său și cu eliberarea pașapoartelor, conform instrucțiunilor ce le are de la “ministerul afacerilor străine”;
- era „mijlocitorul între administrații săi și guvernul central”, conducea lucrările de cancelarie, lua parte și prezida „toate solemnitățile publice și oficiale din localitate, în calitatea sa de reprezentant al guvernului central”, având ca semn distinctiv „o eșarfă cu culorile naționale”, iar la intrarea în funcție primea „un permis de circulațiune clasa întâi valabil pentru toate căile

ferate ale Statului”.

- După Marea Unire de la 1 Decembrie 1918, administrațiile județene au fost puse sub autoritatea prefectului și în Transilvania.

Acesta era numit de Consiliul Dirigent și, prin apariția „Decretului nr. IV pentru satorirea unor denumiri românești în administrație și justiție”, din 7 februarie 1919, semnat de Iuliu Maniu, președintele Consiliului Dirigent, șeful Resortului de Interne și dr. Aurel Lazăr, șeful Resortului de Justiție, s-a intenționat crearea unui sistem unitar în ceea ce privește folosirea unor denumiri în limba română, precum în vechiul regat.

Preluarea administrației de către autoritățile românești a însemnat atât schimbarea formei vechi de comitat cu cea de județ, precum și înlocuirea „comitelui suprem” cu „prefectul”. De asemenea, fostul organ reprezentativ al comitatului, comitetul municipal, a fost suspendat pe baza decretului II al Consiliului Dirigent, din 1919.

► Cu toate acestea, reorganizarea administrației nu a avut loc imediat, majoritatea legilor vechi administrative rămânând în vigoare până în 1925, când s-au pus bazele unei noi organizări a administrației locale prin „Legea pentru unificarea administrativă”.

Această nouă lege, intrată în vigoare la data de 14 iunie 1925, avea la bază prevederile art. 4 din Constituția din 1923 și abroga toate celelalte legi de organizare administrativă. Potrivit noii legi, teritoriul României a fost împărțit din punct de vedere administrativ în județe, iar județele în comune de două tipuri de comune: rurale și urbane.

Comunele rurale aveau în componența lor unul sau mai multe sate, dintre care unul era desemnat ca reședință. Comunele urbane, „centre de populație declarate astfel prin lege”, se clasificau ca și comune urbane reședințe de județ și comune urbane nereședințe. Pentru asigurarea exercitării controlului și monitorizarea aplicării legilor, județele au fost împărțite în circumscripții numite

plăși, cuprinzând mai multe comune, iar comunele urbane, în circumscripții numite sectoare, ambele fără personalitate juridică. “Legea pentru unificarea administrativă” a statuat faptul că județul și comuna “sunt persoane juridice”, având capacitate deplină în ceea ce privește inițiativele și gestionarea intereselor și a patrimoniului propriu.

Prefectul rămânea „capul administrației județene”, executa toate hotărârile consiliului și ale delegației permanente județene, fiind reprezentantul puterii centrale în întreg județul. Prefectul, numit prin decret regal, în urma propunerii ministrului de interne, își exercita atribuțiile sale fie direct, fie indirect, prin subprefect, pretori, notari și polițiști .

Pentru a fi numit prefect, pe lângă celelalte condiții generale necesare funcționarilor publici, candidatul trebuia să aibă vârsta minimă de 30 ani și să dețină diploma unei școli superioare recunoscută de Stat, existând și excepții, conform art. 330 din Legea 95/1925 (persoane care au deținut funcția de prefect cel puțin un an, anterior apariției legii menționate).

Referitor la incompatibilitățile funcției de prefect, acesta nu putea ocupa o altă funcție plătită din bani publici, nu putea exercita vreo profesiune liberă, nu putea face parte, ca administrator sau cenzor, în consiliile societăților civile sau comerciale, cooperative sau bănci populare din cuprinsul județului, decât în cazul în care consiliul superior administrativ aprecia că asemenea calitate nu constituie un motiv de incompatibilitate, întrucât nu are legături cu atribuțiile sale. În momentul vacantării postului de prefect, ministrul de interne putea însărcina cu conducerea prefecturii, până la numirea unui alt titular, pe subprefect sau pe un inspector general administrativ.

Pe lângă calitatea sa de reprezentant al puterii centrale, prefectul deținea controlul și supravegherea tuturor serviciilor județene și comunale și avea dreptul să raporteze departamentelor observațiile sale asupra funcționării diferitelor servicii publice, cu indicarea de măsuri de îmbunătățire al furnizării serviciilor.

El veghea și lua măsurile necesare pentru executarea hotărârilor consiliului județean și ale comitetului permanent, asistând la ședințele consiliului județean în dubla sa calitate de reprezentant al puterii centrale și al intereselor locale. De asemenea, prefectul asista la ședințele consiliului municipiilor, având dreptul de a-și exprima opiniile ori de câte ori considera că interesele generale, legile sau ordinea publică ar avea de suferit ca urmare a măsurilor luate.

Prefectul, împreună cu delegația permanentă, putea numi, înainta, revoca și aplica pedepse disciplinare funcționarilor județului.

Ca delegat al autorității centrale, prefectul reprezenta în județ Guvernul și puterea executivă, comunicând cu fiecare minister aspecte legate de domeniul lor de competență. Prefectul era totodată și șef al poliției județene și, în această calitate, el lua măsuri pentru prevenirea delictelor și se îngrijea de menținerea ordinii și siguranței publice. Ordinele lui aveau caracter obligatoriu și erau puse în aplicare imediată. Prefectul putea să pună în mișcare forța publică în caz de forță majoră, având obligația totodată de a informa ministrul de interne. Ofițerii aflați în subordinea prefectului aveau obligația de a duce la îndeplinire de urgență ordinul scris a prefectului, fără a mai aștepta alte aprobări. Prefectul supraveghea toate instituțiile de asistență socială, indiferent de sursa de finanțare, publică sau privată. În caz de situații de urgență (de exemplu: inundații, epidemii) prefectul lua toate măsurile necesare în vederea soluționării problemelor survenite.

Totodată, prefectul avea obligația să convoace în reuniune, la reședința fiecărei plăși, cel puțin de două ori pe an, pe administratorul financiar, consilierul agricol, medicul și veterinarul primar al județului, revizorul școlar, șefii autorităților bisericești din județ, inginerul șef al județului, pretorul și pe primarii, notarii și ceilalți funcționari din plasa respectivă, precum și pe președinții federațiilor de bănci și producțiuni. Reuniunile aveau ca scop dezbaterile problemelor de interes local, aplicarea legilor și identificarea de măsuri necesare asigurării bunăstării administrative, economice, sanitare și culturale. La sfârșitul fiecărui an, prefectul elabora un raport amănunțit asupra stării generale (administrative, economice și financiare, culturale) a județului și comunelor din circumscripția sa.

Pentru îndeplinirea îndatoririlor sale, prefectul emitea ordonanțe în conformitate cu legile și regulamentele de administrație generală. Acestea, înainte de executare, trebuiau comunicate ministrului de interne. Ordonanțele privitoare la măsurile sanitar-veterinare, lucrări publice, agricole etc. puteau fi date doar după consultarea șefilor serviciilor respective și după contrasemnarea de către aceștia a ordonanțelor. Ministrul putea să anuleze ordonanțele în întregime lor sau să suprimă din ele dispozițiile contrare legilor și regulamentelor sau intereselor superioare de stat.

Ordonanțele prefectului care conțineau dispoziții generale deveneau executorii după aducerea la cunoștința publică prin afișare, publicare sau orice altă formă de comunicare; cele care conțineau dispoziții individuale deveneau executorii după transmiterea unei notificări particulare făcute interesaiților.

Prefectul avea unul sau doi funcționari administrativi la dispoziția sa, după cum stabilea Ministerul de interne, aceștia formând cabinetul prefectului. Ei erau numiți de ministrul de interne, la recomandarea prefectului, atribuțiile lor fiind stabilite prin regulament.

Prefectul prezenta ministrului de interne atât cererile de concediu, cât și demisia, după caz. Înlocuirea și revocarea acestuia se făceau prin decret regal. Revocarea avea loc pentru abateri grave în serviciu, fiind necesară o motivare solidă a aspectelor menționate în referat. Acest document era publicat o dată cu decretul regal de revocare.

În fiecare județ funcționa un consiliu de prefectură compus din prefect, ce deținea rolul de președinte, primarul comunei reședință de județ, prim-procurorul sau procurorul tribunalului, medicul primar al județului, administratorul financiar, inginerul, arhitectul șef și veterinarul șef al județului, revizorul școlar, consilierul agricol, silvicultorul cel mai înalt în grad din județ, comandantul companiei de jandarmi, reprezentanții de la reședință ai Ministerelor Industriei, Comerțului și Muncii. Consiliul se convoca de către prefect, la prefectură, cel puțin o dată pe lună sau oricând acesta considera necesar. Atribuțiile consiliului erau de a armoniza activitatea diferitelor servicii administrative din județ și de a identifica măsuri de reducere/diminuare a dificultăților ce se puteau ivi în aplicarea legilor și dispozițiilor. Consiliul aviza, prin consens, înlăturarea conflictelor, iar în cazul în care nu se ajungea la o soluție, prefectul raporta despre aceasta ministrului de interne.

- "Legea pentru organizarea administrației locale" din 3 august 1929 abroga legea din 1925 și aducea câteva modificări instituționale.

Astfel, numărul consilierilor aleși în consiliu a crescut și categoria consilierilor de dreapta a fost împărțită în două: membri cu vot deliberativ (în număr de 4) și membri cu vot consultativ (în număr de 8). Totodată, numărul atribuțiilor Consiliului Județean au crescut. Consiliul își alegea un Birou și o Delegație; președintele Delegației reprezenta organul executiv al consiliului și șeful administrației județene, conducând toate serviciile administrației județene și stabilind sfera de activitate a funcționarilor. În locul consiliului de prefectură a fost înființată comisia administrativă județeană (Comisia), având aceleași atribuții.

Comisia era compusă din prefect care deținea funcția de președinte, primarul reședinței de județ, prim-procurorul, medicul primar al județului și alții. În privința prefectului trebuie menționat faptul că acesta își păstrează principalele prerogative, respectiv:

- reprezenta guvernul și puterea executivă;
- exercita controlul și supravegherea tuturor administrațiilor locale din județ;
- putea solicita sancționarea funcționarilor;
- era șeful poliției județene, putând solicita utilizarea a forței armate;
- supraveghea instituțiile de asistență socială din județ;
- putea emite ordonanțe, dar cu o ușoară diminuare a autorității acestuia.

Astfel, un prim fapt notabil este acela că dispare funcția de subprefect, care era, printre altele, și înlocuitorul prefectului. Conform noii legi, în cazul în care lipsea, prefectul era suplinat de un prim-pretor, iar înlocuirea sa se putea produce de către Ministerul de Interne „oricând va crede necesar”. În același timp,

prin efectul legii, erau create șapte „centre de administrație și inspecție locală, numite directorate ministeriale locale”, directorul ministerial având sub ordinele sale prefectii tuturor județelor care fac parte din directorat. Aceste directorate ministeriale locale nu și-au demonstrat eficiența, fiind desființate, la 15 iulie 1931, în timpul guvernării Iorga.

- „Legea administrativă”, care apare în 27 martie 1936, prevedea împărțirea administrativ-teritorială a României, în județe și comune, acestea având personalitate juridică.

Județele și comunele dețineau un singur nume oficial, respectiv cel stabilit de consiliul județean sau comunal și aprobat de ministerul de interne. Conform legii și regulamentului de funcționare din 18 februarie 1937, primul funcționar local a rămas prefectul, ca reprezentant al Guvernului și șef al administrației județene.

Ca reprezentant al Guvernului, prefectul veghea la aplicarea legilor și regulamentelor, supraveghea activitatea tuturor instituțiilor de asistență socială, comunica cu fiecare minister verificând periodic mersul serviciilor ce depind de acestea, monitoriza activitatea școlilor publice, deținea informații cu privire la anchetele ce se desfășurau în județul său, prin asistarea la derularea anchetelor. Era totodată președintele “Comisiunii județene de apărare pasivă”, pe care o convoca trimestrial sau de câte ori era nevoie, controla întocmirea și punerea în aplicare a planurilor de apărare a județului și comunelor, fiind responsabil de mobilizarea formațiilor și serviciilor de apărare județene, controla activitatea de echipare a populației cu mijloace de protecție, după directivele date de Ministerul de Interne. Totodată, prefectul era și șeful poliției și al jandarmeriei din județ, și avea ca atribuție principală luarea de măsuri pentru prevenirea delictelor, menținerea ordinii și siguranței

publice, inclusiv cu ajutorul forțelor armate. De asemenea, prefectul putea lua măsuri pentru „risipirea întrunirilor când primejduiesc ordinea sau siguranța Statului”.

Prin dispoziții speciale, prefectul era „obligat să convoace în conferințe educative”, cel puțin odată pe lună, toți funcționarii din capitala județului ce aparțin primăriei și prefecturii. Aceste reuniuni aveau ca scop transferul de cunoștințe profesionale ale funcționarilor, creșterea gradului de cunoaștere a problematicei administrației, precum și îndrumarea lor asupra modului de exercitare a atribuțiilor și obligațiilor ce le reveneau. Reuniunile erau ținute de prefect, primar și funcționari, cu subiecte privind modul de furnizare a serviciilor și gestionarea atribuțiilor aferente administrației .

A fost introdusă din nou funcția de subprefect, înlocuitorul de drept al prefectului, în caz de lipsă al acestuia din urmă. Pe lângă prefect funcționa consiliul de prefectură cu atribuțiile și componența din anii anteriori. Administrarea județului era încredințată consiliului județean, ca organ deliberativ și delegației județene, ca organ deliberativ și executiv. Pretorii plășilor au devenit ofițeri de poliție judiciară, dar și auxiliari ai Ministerului Public, fiind reprezentanți ai puterii centrale și șefi ai poliției din cuprinsul plășilor lor. Șeful lor direct era prefectul județului, sub controlul căruia își desfășurau activitatea. Notarii erau, de asemenea, funcționari ai Ministerului de Interne, reprezentanți ai puterii centrale în comunele rurale, șefi ai cancelariei și organe de îndrumare și colaborare ai administrației comunale. Este evidentă tendința de re-concentrare a puterii politice și administrative în mâinile prefectului județului care răspundea numai față de Guvern.

► În perioada regimului monarhic autoritar al lui Carol al II-lea (februarie 1938-septembrie 1940), a fost elaborată o nouă „Lege administrativă”, ce a intrat în vigoare la data de 14 august 1938.

Legea, care abroga legea administrativă din 1936, a fost necesară, deoarece în Constituția din 1938 nu era menționat sistemul de organizare administrativ-teritorială a țării, specificându-se doar că instituțiile administrative vor fi stabilite prin lege.

Conform legii din '38, autoritatea administrației locale se exercita prin următoarele circumscripții teritoriale: comuna, plasa, județul și ținutul, dintre care numai comuna și ținutul erau persoane juridice. Acestea reprezentau interesele locale și exercitau, în același timp, și atribuțiile de administrație generală conferite prin lege. Plășile și județele au devenit numai circumscripții de control și de deconcentrare ale administrației generale.

Administrația locală a fost încredințată funcționarilor numiți de autoritatea centrală: rezidenții regali în ținuturi și primarii în comune. Prin această lege, România a fost împărțită în zece ținuturi. Ținutul era o unitate administrativă, cu atribuții economice, culturale și sociale, iar administrația acestuia era încredințată rezidentului regal și consiliului său. Rezidentul regal, numit pe șase ani, prin decret regal, la propunerea ministrului de interne, era reprezentantul guvernului și administratorul de drept al ținutului. Avea rangul și salariul subsecretarului de stat și purta titlul de „Excelență”. În această perioadă, atribuțiile prefecturilor au fost reduse substanțial, ei fiind numiți dintre ofițerii superiori ai armatei, ceea ce a atras după sine oprobriul conducătorilor partidelor istorice, aceștia din urmă reproșând regelui Carol al II-lea derapajul democrației.

Cu toate acestea, prefectul rămânea, în județul său, reprezentantul guvernului și al Ministerului de Interne, era funcționar de carieră, avea salariul plătit din bugetul Ministerului de Interne, drept la locuință, iluminat, încălzit și la o indemnizație de transport, plătite în bugetul ținutului. Prefectul era numit prin decret regal, în urma raportului ministrului de interne, iar în caz de lipsă era înlocuit de un pretor din județ, desemnat de către prefect.

El nu putea deține alte funcții remunerate de stat, ținut, comună sau stabiliment public, nu putea exercita profesiuni libere, nu era administrator, cenzor sau funcționar, în cadrul societăților civile sau comerciale, cooperative sau bănci populare. Prefectul însă conducea funcționarii Ministerului de Interne din județ, supraveghind activitatea acestora, monitorizând și controlând comunele din județ, executând și controlând lucrările de interes județean, convocând lunar pretorii și șefii serviciilor publice din județ, îndrumând și controlând lucrările de mobilizare și organizarea “națiunii și a teritoriului” pentru război.

Totodată, supraveghea și controla toate instituțiile de asistență socială, comunitățile religioase și toate persoanele juridice din județ (asociații și fundații), având dreptul de a aplica pretorilor, primarilor, notarilor și celorlalți funcționari de la pretură, plasă, comună și prefectură, “pedeapsa muștrării și amenzii cu pierderea salariului pe zece zile”. Prefectul era obligat să ia măsuri de prevenire a infracțiunilor, de menținere a ordinii și liniștii publice, prin dispoziții care, de data aceasta, puteau fi revocate sau suspendate de rezidentul regal, în caz de abatere de la lege sau exces de putere. În îndeplinirea atribuțiilor sale, prefectul era ajutat de cancelaria prefectului, formată dintr-un șef de serviciu și mai mulți funcționari, „după nevoile serviciului, apreciate și aprobate de rezidentul regal și un birou al mobilizării și organizării națiunii și teritoriului pentru războiu”.

► Evoluția instituțiilor administrative românești a fost întreruptă, în Transilvania, în perioada 1940-1944, de ocupația maghiară.

După o perioadă de tranziție de administrație militară (septembrie-noiembrie 1940), prefectura județului a fost reorganizată după prevederile legislației administrative a Ungariei. Prin urmare, au fost desființate ținuturile, iar atribuțiile județelor au fost preluate de „municipiile” fostelor comitate maghiare, de dinainte de Marea Unire din 1918.

Prefectul a fost înlocuit cu comitele suprem. Față de situația anterioară anului 1918, autonomia comitatelor a fost redusă și din cauza faptului că jandarmeria a fost transferată în subordinea Ministerului de Interne Ungar. În toamna anului 1944, prin măsuri repetate s-a încercat reinstalarea administrației românești, dar prefectii români numiți de guvernul de la acea vreme nu au reușit să revină în fruntea județelor eliberate și nici să își consolideze poziția, ajungând rapid sub administrație sovietică.

► Guvernul Groza, instaurat la 6 martie 1945, a păstrat vechea structură organizatorică a aparatului administrativ local, a recunoscut, parțial, autoritățile ilegite instalate în timpul administrației militare sovietice și a înlocuit, prefectii și primarii și cu reprezentanții noului regim „popular”.

► Schimbarea structurii administrației locale pe criterii politice s-a făcut prin Decretul nr. 692 din 4 aprilie 1947, devenit Legea nr. 135 pentru instituirea comisiunilor interimare la comune și județe, publicată în Monitorul Oficial nr. 93 din 25 aprilie 1947.

Prefectul avea ca atribuție desemnarea membrilor acestor comisii „pentru comunele rurale și urbane nereședință din circumscripția județului la propunerea pretorului respectiv și de Ministerul Afacerilor Interne pentru celelalte comune și județe la propunerea Inspectoratului General Administrativ respectiv, ținându-se seama de calitățile gospodărești ale persoanelor propuse”.

Comisiunile interimare comunale erau prezidate de primar sau înlocuitorul acestuia, iar comisiunile interimare județene de către prefect sau, în lipsa acestuia, de subprefect. Conform prevederilor art. 76 din Constituția Republicii Populare Române (Legea nr. 14 din 13 aprilie 1948), “organele locale ale puterii de Stat sunt consiliile populare locale”. Acestea erau organe reprezentative alese pe patru ani, prin vot universal, direct, egal și secret, care îndrumau și conduceau activitatea economică, socială și culturală locală.

Pentru aplicarea acestor prevederi au fost operaționalizate comitete provizorii, care aveau ca obiectiv principal pregătirea alegerii noilor organe.

Până la constituirea consiliilor (sfaturilor) populare, în urma alegerilor din decembrie 1950, organele de stat ale puterii au fost comitetele provizorii. Regulamentul pentru funcționarea comitetelor provizorii a fost publicat în Buletinul Oficial al R.P.R. nr. 18 din 9 aprilie 1949, Consiliul de Miniștri aprobându-l în ședința din 5 aprilie, prin Decizia nr. 321. Procesul de instalare a comitetelor provizorii s-a desfășurat în perioada aprilie-iulie 1949. Astfel, prefecturile, preturile și primăriile au fost desființate, fiind socotite forme vechi de reprezentare a puterii în teritoriu.

► Dispare forma administrativă tradițională – județul – prin apariția Legii pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române (Legea nr. 5 din 6 septembrie 1950, publicată în Buletinul Oficial al R.P.R., nr. 77, din 8 septembrie 1950). „(...)Teritoriul Republicii Populare Române se împarte în: Regiuni, Orașe, Raioane, Comune”.

Regiunea, subordonată direct organelor centrale ale statului, era „unitatea administrativ-economică delimitată teritorial, pe care se sprijină direct organele centrale de Stat în înfăptuirea politicii Partidului și a Guvernului”, fiind alcătuită din raioane și orașe de subordonare raională. Raionul, „unitate teritorială, operativă din punct de vedere economic, politic și administrativ”, era subordonat direct regiunii, iar comuna, „unitate administrativă economică, delimitată teritorial, alcătuită din unul sau mai multe sate apropiate” era subordonată direct raionului.

După alegerile din luna decembrie 1950, s-a emis Decretul nr. 260 pentru convocarea deputaților Sfaturilor Populare Regionale, Raionale, Orășenești și Comunale” (publicat în Buletinul Oficial al R.P.R. nr. 115 din 14 decembrie 1950), și care, prin prevederile art. 2 consemna încetarea activității comitetelor provizorii „pe data instalării Sfaturilor Populare”. Acestea au devenit organele locale ale puterii de stat, întrunindu-se în sesiuni ordinare și extraordinare și având ca organe „de direcție și execuție” comitetele executive, alese „din sânul consiliilor populare respective”. Locul prefectului a fost luat de primul secretar P.C.R al regiunii și raionului, cu răspundere efectivă doar în fața ierarhiei de partid.

► În anul 1968, prin Legea nr. 2 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România, publicată în Buletinul Oficial al R.S.R. nr. 17-18 din 17 februarie 1968, se revine la sistemul tradițional românesc, astfel încât unitățile administrativ-teritoriale devin „județul, orașul și comuna”.

Județul era alcătuit „din orașe și comune – unități de bază ale organizării administrativ-teritoriale a țării – în funcție de condițiile geografice, economice și social-politice, etnice și de legăturile culturale și tradiționale ale populației”, iar comuna din unul sau mai multe sate, „în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice”.

► Prin Legea nr. 3 privind asigurarea conducerii locale de stat în unitățile administrativ-teritoriale până la alegerea consiliilor populare (publicată în Buletinul Oficial al R.S.R. nr. 17-18 din 17 februarie 1968), atât activitatea sfaturilor populare regionale și raionale, cât și cea a comitetelor lor executive a încetat.

► După revoluția din decembrie 1989, în special după alegerile din 20 mai 1990 a reapărut instituția prefectului.

Legea nr. 5 din 19 iulie 1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor, până la organizarea de alegeri locale, în art. 4 preciza că „Prefecturile se organizează la nivelul județelor și sunt compuse din: 1 prefect, 2 subprefecți, 1 secretar și 7 membri”.

Prefecții aveau ca atribuții:

- rezolvarea problemelor privind dezvoltarea economico-socială;
- asigurarea gestionării bugetelor locale;
- asigurarea menținerii ordinii și siguranței publice;
- drepturilor și libertăților cetățenești prin organele de ordine publică legal constituite etc.

Numirea și eliberarea din funcție erau de competența primului ministru, la propunerea Direcției administrației locale din cadrul Secretariatului General al Guvernului, dar prefectul nu era încă o instituție juridică distinctă.

► Legea nr. 69/1991, Legea Administrației Publice Locale, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 238 din 28 noiembrie 1991 și republicată în aprilie 1996, instituie prefectul ca autoritate a administrației publice centrale.

În prevederile art. 11 și 12 se menționa faptul că: „Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local. El conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale administrației publice, organizate în unitățile administrativ-teritoriale. Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele autorităților administrației publice locale, în cazul în care consideră că acestea sunt ilegale”. Prefectul era ajutat de un subprefect la județ și de doi subprefecți la municipiul București, fiind numit și eliberat din funcție prin hotărâre a Guvernului. Pentru a fi numit prefectul trebuia să aibă vârsta de cel puțin 30 ani și studii superioare. În îndeplinirea atribuțiilor, prefectul emite ordine, care devin executorii numai după aducerea la cunoștința publică.

Prefectul are ca principale atribuții:

- asigurarea realizării intereselor naționale, respectarea legilor și a ordinii publice;
- exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor administrative ale autorităților publice locale;
- avizarea numirii sau eliberării din funcție a conducătorilor serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale;
- dispunerea luării de măsuri corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor cetățenilor;
- răspunderea de pregătirea și aducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care au un caracter militar;
- elaborarea și transmiterea unui raport anual ce are ca scop prezentarea stării generale economice, sociale, administrative și culturale a județului;
- Adoptarea în 1991 a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și care a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991, a constituit un pas important în restaurarea regimului democratic în țara noastră.

Legea fundamentală consacră la art. 122 funcția de prefect în fiecare județ și în municipiul București. Prefectul era definit ca reprezentant al Guvernului pe plan local, și conducând serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale. Prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ un act al consiliului județean, al consiliului local sau al primarului, în cazul în care consideră că actul este ilegal, iar într-o astfel de ipoteză actul atacat era suspendat de drept.

► Prin apariția Legii nr. 215/2001 a Administrației Publice Locale se consolidează instituția Prefectului. Astfel, în art. 130 se menționează că:

„1) Guvernul numește câte un prefect, ca reprezentantul său, în fiecare județ și în municipiul București.

2) Prefectul este ajutat de un subprefect. În municipiul București prefectul este ajutat de 2 subprefecți.

3) Numirea și eliberarea din funcție a prefectilor se fac prin hotărâre a Guvernului. Pentru a fi numit în funcție, prefectul trebuie să aibă studii superioare de lungă durată.

4) Numirea și eliberarea din funcție a subprefecților se fac prin decizia primului-ministru, la propunerea prefectului și a Ministerului Administrației Publice. Pentru a fi numit în funcție subprefectul trebuie să aibă studii superioare.

5) Pe toată durata îndeplinirii funcției de prefect sau de subprefect, contractul de muncă al acestuia la instituțiile publice, regiile autonome, companiile naționale, societățile naționale și societățile comerciale cu capital de stat sau majoritar de stat se suspendă”.

Atribuțiile prefectului sunt generoase:

- în calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul veghează ca activitatea consiliilor locale și a primarilor, a consiliilor județene și a președinților consiliilor județene să se desfășoare în conformitate cu prevederile legii;

- între prefecti, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții consiliilor județene, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare;

- prefectul conduce activitatea serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale;

- numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice descentralizate ale ministerelor se fac cu avizul consultativ

al prefectului, în condițiile legii. În situații bine motivate prefectul își poate retrage avizul acordat, propunând, în condițiile legii, eliberarea din funcție a conducătorilor acestora;

- prefectul asigură realizarea intereselor naționale, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;
 - exercită controlul cu privire la legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene, precum și ale președintelui consiliului județean, cu excepția actelor de gestiune curentă;
 - dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor cetățenilor, prin organele legal abilitate;
 - asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, pregătirea și aducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de apărare care nu au caracter militar, precum și a celor de protecție civilă;
 - autoritățile militare și organele locale ale Ministerului de Interne au obligația să informeze și să sprijine prefectul pentru rezolvarea oricărei probleme de interes național sau județean, în condițiile legii;
 - prezintă anual Guvernului un raport asupra stadiului realizării sarcinilor ce îi revin potrivit programului de guvernare, precum și în legătură cu controlul exercitat asupra legalității actelor autorităților administrației publice locale;
- În îndeplinirea atribuțiilor sale, prefectul emite ordine cu caracter normativ sau individual, în condițiile legii, iar pentru exercitarea atribuțiilor sale are la dispoziție un aparat propriu de specialitate.

► În anul 2004, este adoptată Legea nr. 340 privind instituția prefectului, publicată în Monitorul Oficial nr. 658 din 21 iulie 2004, în acord cu noile realități juridice generate de revizuirea în cursul anului 2003 a Constituției României precum și de necesitatea modernizării spațiului public din țara noastră sub presiunea parcursului de aderare la Uniunea Europeană. Conform acesteia:

- prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local;
- Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București, la propunerea Ministerului Administrației și Internelor;
- prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-

teritoriale;

- capacitatea juridică de drept public a instituției prefectului se exercită în exclusivitate de către prefect;

- exercitarea drepturilor și asumarea obligațiilor civile ale instituției prefectului realizându-se de către prefect sau de către o persoană anume desemnată prin ordin al acestuia;

- cu buget propriu, finanțată prin Ministerul Administrației și Internelor, instituția prefectului poate beneficia și de programe de finanțare internațională pentru susținerea reformei în administrația publică;

- ordonator de credite, prefectul propune și proiectele bugetelor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale stabilite prin lege;

- condiții ce trebuie îndeplinite de către prefect:

- vârsta de cel puțin 30 de ani;
- studii superioare de lungă durată, absolvite cu diploma de licență sau echivalentă;
- vechime în specialitatea absolvită de 5 ani;
- absolvirea unor programe de formare și

perfecționare în administrația publică, organizate de Institutul Național de Administrație sau alte instituții specializate (ori titlul științific de doctor în științe juridice/sau administrative/sau exercitarea cel puțin a unui mandat complet de parlamentar).

La numirea în funcție, atât prefectul cât și subprefectul depun în fața Guvernului, respectiv a primului-ministru, un jurământ în limba română, refuzul depunerii jurământului atrage revocarea actului administrativ de numire în funcție.

Între prefecti, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Două capitole (II și III) sunt dedicate drepturilor și obligațiilor prefectilor și subprefecților. În capitolul IV au fost prevăzute atribuțiile principale ale prefectului:

„a) asigura, la nivelul județului sau, după caz, al

municipiului București, realizarea intereselor naționale, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;

b) acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii;

c) conduce, prin compartimentele proprii de specialitate, activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;

d) acționează pentru asigurarea climatului de pace socială, menținerea unui contact continuu cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

e) stabilește, împreună cu autoritățile administrației publice locale și județene, prioritățile de dezvoltare teritorială;

f) verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene, cu excepția actelor de gestiune;

g) asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, pregătirea și aducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de apărare care nu au caracter militar, precum și a celor de protecție civilă;

h) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;

i) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza

logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități;

j) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

k) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană și intensificarea relațiilor externe;

l) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern și apoliticilor de integrare europeană;

m) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune.”

La propunerea prefectului se face și numirea ori eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrative-teritoriale.

În situații de urgență, autoritățile militare și instituțiile din subordinea Ministerului Administrației și Internelor au obligația să informeze și să sprijine prefectul pentru rezolvarea oricărei probleme de interes național sau județean, în condițiile legii, în mod deosebit pentru gestionarea situațiilor care pun în pericol ori afectează siguranța populației, a bunurilor, a valorilor și a mediului înconjurător. Pentru îndeplinirea funcțiilor și atribuțiilor ce îi revin, prefectul poate solicita instituțiilor publice, precum și asociațiilor și fundațiilor de utilitate publică documentații, date și

informații, iar acestea sunt obligate să i le furnizeze. Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul emite ordine cu caracter individual sau normativ.

Capitolul VI din lege se referă la atribuțiile subprefectului și aparatului de specialitate al prefectului, iar ultimul (cap. VII) cuprinde dispoziții tranzitorii și finale.

Legea a fost modificată la sfârșitul anului 2005, prin Ordonanța de Urgență nr. 179 din 14 decembrie 2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului, publicată în Monitorul Oficial nr. 1142 din 16 decembrie 2005 și devenită ulterior lege. Prefectul este „garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local”, persoana care „conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrative-teritoriale”. Prefectul nu poate fi membru al vreunui partid politic sau organizații căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, potrivit legii, sub sancțiunea destituirii din funcția publică. O atribuție importantă a fost introdusă prin OUG 179/2005 pentru modificarea și completarea Legii 340/2004 privind instituția prefectului și anume prefectul poate verifica măsurile întreprinse de primar sau de președintele consiliului județean în calitatea lor de reprezentanți ai statului în unitatea administrativ-teritorială și poate sesiza organele competente în vederea stabilirii măsurilor necesare. Colegiul prefectural, compus din prefect, subprefecți și conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, cu sediul în județul respectiv, a fost operaționalizat pentru optimizarea implementării programelor, politicilor, strategiilor și planurilor de acțiune ale Guvernului la nivelul județului sau al localităților care îl compun.

Începând cu 1 ianuarie 2006, funcția publică de secretar general al instituției prefectului s-a transformat în funcția publică de subprefect, iar atribuțiile stabilite prin actele normative în vigoare, se exercită de către unul dintre subprefecți, desemnat prin ordin al prefectului.

► Prin H.G. nr. 460/2006 (modificată de HG 585/2009) pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului sunt evidențiate competențele ce pot fi delegate prefectului respectiv, atribuții de conducere și control, de către miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, precum:

a) verificarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate serviciilor publice deconcentrate;

b) verificarea modului de realizare a obiectivelor cuprinse în strategiile sectoriale;

c) analizarea modului de realizare a acțiunilor cu caracter interministerial care au ca scop creșterea calității serviciilor publice;

d) organizarea unor achiziții publice prin programe comune mai multor servicii publice deconcentrate din județ, respectiv din municipiul București;

e) reprezentarea în fața instanțelor judecătorești, în cazul în care serviciile publice deconcentrate din subordine nu pot fi mandatate;

f) alte atribuții stabilite prin ordin al conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

Conform prevederilor aceleiași hotărâri, subprefecții îndeplinesc, în numele prefectului, atribuții în domeniul conducerii serviciilor publice deconcentrate, al conducerii operative a instituției prefectului, precum și alte atribuții prevăzute de lege ori sarcini date de Ministerul Administrației și Internelor sau de către prefect. În lipsa prefectului, atribuțiile sunt preluate în mod automat de către subprefect.

4.2. Caracteristici ale instituției prefectului în țările europene și România

Pentru a descrie dimensiunea funcțiilor publice, trebuie să ne referim în special la bazele legale ale construcției funcției prefectului. În Europa există două grupuri de țări în care situațiile sunt diferite.

Primul grup este constituit din țări cu tradiții stabile de funcții publice profesionale, care sunt independente relativ de politic. Aceste țări sunt unele state membre ale Uniunii Europene și altele situate în așa numita zonă economică europeană.

Al doilea grup de țări este format din cele fost comuniste, unde nu există distincții aparente între aparatul partidelor politice, administrația publică și ideea de stat ca realitate independentă. Țările din a doua categorie fac eforturi susținute de a crea sisteme de funcție publică pentru a se apropia de primul grup de state. Există însă și puncte comune între cele două grupuri sus menționate. Problema cheie constă în definirea responsabilităților statului într-o lume în schimbare, în care legitimitatea tradițională a statului este pusă la îndoială.

Această necesitate este legată de dorința de a reduce costurile operaționale ale administrațiilor publice, care sunt considerate oneroase și neeficiente. Însă putem să convenim că rolul principal al statului în societățile democratice, cu economii de piață, are două aspecte majore. Primul este de a furniza condiții și garanții egale pentru drepturile personale ale indivizilor, care se bazează pe o serie de drepturi fundamentale universal acceptate. Al doilea presupune că statul trebuie să creeze un mediu de încredere și predictibil pentru activitățile economice ale indivizilor și entităților legale. Acesta este unul din motivele pentru care domnia legii a devenit cheia unei bune guvernări. Nimeni nu pune la îndoială cele două aspecte; ceea ce este pus la îndoială în ultimul timp este al treilea rol al statului, cel de furnizor de servicii care să genereze bunăstare.

Dimensiunea funcțiilor publice în statele membre UE a rămas neschimbată de la al doilea război mondial, cu excepția Italiei și Danemarcei, care au redus dimensiunea funcțiilor publice în 1993, și respectiv 1963, și Suedia care a sporit numărul funcționarilor în 1970. Noile definiții ale sectorului public din anii '80 și '90 nu au avut un impact semnificativ asupra redefinirii funcției publice în aceste țări.

În Europa de Est, eforturile de identificare a responsabilității statului s-au transformat în eforturi de construire a funcțiilor publice, având ca urmare crearea unor funcții publice de dimensiuni reduse, în încercarea de a combina stabilitatea cu o administrație publică puțin costisitoare. Această combinație este considerată importantă în procesul de tranziție care are loc în cadrul împrejurărilor economice din aceste state. Există trei criterii de bază care sunt combinate pentru a delimita funcțiile publice: deținerea puterilor de stat, calificările necesare și separarea între politică și administrație.

Franța, la fel ca și România, a fost o țară unde deciziile în fapt se luau la Paris, respectiv București și implementate în teritoriul de către reprezentanți ai statului. Acest lucru încă se aplică, totuși multe lucruri s-au schimbat, în special din 1982 în Franța și din 2001 în România. La prima vedere proiecte similare privind reforma administrației publice pot avea înțelegeri diferite și scenarii diferite pentru succes, când sunt aplicate în țări cu tradiții administrative naționale distincte.

„Prefectul” este o caracteristică a instituțiilor franceze adus în scenă de către Napoleon. Prefectul urmează „intendentului” regilor Franței, responsabil cu punerea în aplicare a ordinelor regelui în plan local. Cabinetul prefectului a fost creat de Bonaparte în 1800. Până la mijlocul secolului al nouăsprezecelea, prefectul exercita puterea deplină a statului, în ciuda existenței corpului legislativ departamental, Consiliul General, a cărui responsabilități erau limitate și a cărui puteri erau exercitate doar după aprobarea acestora de către prefect.

Rolul prefectului în Franța s-a schimbat radical după reforma din 1982.

În Franța, în calitate de reprezentant al statului în regiune, rolul prefectului

regional implică coordonarea și orientarea politicilor naționale și europene, în special în domeniul planificării teritoriale și dezvoltării economice și sociale. Funcția de prefect regional, a apărut în 1964, când administrația regională a fost pus în aplicare, rolul acestuia bazându-se, în fapt, pe acela al omologului lor departamental. În relațiile cu consiliul regional, prefectii efectuează controale de legalitate, cu aceeași autoritate asupra managerilor regionali ca și cea a prefectului de departament asupra managerilor de departament. Ei au, de asemenea puterea de gestionare asupra tuturor serviciilor regionale ale statului și, în același timp oferă coordonarea necesară pentru punerea în aplicare a politicii naționale, în domeniile planificării teritoriale și dezvoltării economice și sociale a regiunii.

În rolul lor de coordonare și de direcționare, prefectul regional alocă credite de stat, prefectilor de departament din regiune. În acest domeniu, domeniul lor de competență se extinde și la creditele europene, aceștia devenind reprezentanții Comunității Europene în regiunea lor. Ei pregătesc dosarele, trimit avizul lor guvernului înainte de a ajunge la Bruxelles, se ocupa de monitorizarea progresului acestora și sprijină reglementările europene.

Două aspecte importante merită să fie reținute:

- prefectul de regiune combină funcția lui cu cea a prefectului de departament al capitalei de regiune;
- Guvernul are un singur reprezentant oficial: prefect de departament.

În aceeași ordine de idei, prefectul de departament este atât reprezentantul Statului, cât și al Guvernului, el fiind numit la propunerea primului ministru și prin decret dat de președintele republicii. Prefectul are de îndeplinit două obiective esențiale: menținerea liniștii publice și asigurarea securității persoanelor. Acesta are și un rol de mediator, de reducere a tensiunii; este responsabil de prevenirea și lupta contra delincvenței, de protecția populației de catastrofele naturale etc. Pentru a-și îndeplini corespunzător misiunea, poate mobiliza toate serviciile ce țin de securitate: poliția, jandarmeria, pompierii etc.

Alte obligații ale prefectului sunt: de a pune în aplicare politicile guvernamentale de dezvoltare, explică politicile guvernamentale, informează guvernul într-o manieră obiectivă, păstrează o neutralitate politică absolută, este disponibil în permanență pentru situațiile nou apărute (www.interieur.gouv.fr).

Reforma administrației publice a început în România după 1990, cunoscând o dezvoltare rapidă după 2001, prin derularea procesului de descentralizare, cât și deconcentrare; „descentralizarea” presupune transferarea puterii statului în arii specifice de activitate autorităților locale alese, iar „deconcentrarea” poate fi descrisă ca o descentralizare internă a serviciilor guvernului central.

Cu privire la competența teritorială, în statele U.E. nu există un model general valabil. Astfel spre exemplu, în Italia, Guvernul numește un prefect ca reprezentant al său în fiecare provincie, în timp ce, în Franța, competența teritorială a prefectului este mai largă, fiind circumscrisă unei regiuni sau departament.

Italia este împărțită în 20 de regiuni, 15 dintre ele cu statut obișnuit (Piemont, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Latium, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria), iar restul de 5 cu statut special (Friuli Venezia Giulia, Sardinia, Sicilia, Trentino-Tirolul de Sud și Valea Aosta). Regiunea Trentino-Tirolul de Sud este compusă din provinciile autonome Bolzano și Trento. Regiunile cu statut obișnuit au putere legislativă exclusivă cu privire la orice aspecte care nu sunt expres rezervate dreptului statului, legislației europene sau tratatelor internaționale. Domeniile rezervate, în mod expres, autorităților centrale ale statului și cele pentru care regiunile au putere legislativă exclusivă sunt prevăzute în articolul 117 din Constituție. Cu toate acestea, regiunile au puteri legislative în toate domeniile care nu sunt prevăzute a fi reglementate în mod expres de legislația statului. În Italia, instituția prefectului a existat în unele părți ale țării, înainte de unificarea Italiei și se poate urmări originea sa modernă până la epoca lui Napoleon. Prefectul este reprezentantul statului într-una dintre cele 110 provincii ale țării, provincii care sunt districte administrative mai mari decât municipalitățile, dar mai mici decât regiunile. Prefecții joacă un rol de reglementare între municipalități și alte

guverne locale. Ei au, de asemenea, responsabilitatea politică pentru punerea în aplicare a legislației atunci când este amenințată siguranța publică.

Provinciile și comunele sunt colectivități autonome în limitele fixate de legislație, prefectul funcționând la nivelul provinciei sub autoritatea ministerului de interne. Constituția italiană (1948) proclamă principiile autonomiei administrative locale și maxima descentralizare a serviciilor publice puse la dispoziție de către stat. Toate autoritățile locale, consilii regionale, provinciale, municipale, ca și primarii, sunt alese direct pentru un mandat, supuse controlului guvernamental prin comisari (pentru regiuni) și prefecti (pentru provincii) existând posibilitatea dizolvării organelor reprezentative locale de către guvern dacă săvârșesc acte contrare Constituției sau legilor în vigoare.

Activitatea prefectului este reglementată de prevederile Decretului legislativ nr. 139 din 19 mai 2000. Dintre principalele sale atribuții enumerăm: factor de mediere și armonizare socială; responsabil pentru ordinea și siguranța publică; liant între administrația centrală și comunitățile locale; responsabil de gestionarea situațiilor de urgență; realizarea unor sarcini care țin de conducerea în plan local (recunoașterea persoanelor juridice, adoptarea regulamentelor europene, organizarea și controlul alegerilor etc.).

Comparativ, în ceea ce privește atribuțiile prefectului în România, acesta are rol de coordonare; de furnizare a unor servicii publice; de aplicare a politicilor naționale; de verificare a legalității actelor administrative; utilizează fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză; dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern etc.

Putem observa că la nivelul celor trei țări (Italia, Franța și România) există similitudini cu privire la principalele atribuții ale funcției prefectului. Astfel, întâlnim asigurarea securității cetățenilor, apărarea drepturilor acestora, intervenția în situații de criză, prevenirea infracțiunilor, aplicarea politicilor guvernamentale etc.

Am asistat în ultimii ani la o reformă a aparatului administrativ și, implicit, a funcției prefectului. Cel puțin în România, s-a pus accentul pe depolitizarea acesteia. Reforma instituției prefectului nu ține însă numai de demersurile de depolitizare, ci și de atribuțiile incluse în competența acesteia. În condițiile în care Legea 340/2004 prevede absolvirea de către prefect a unor programe de formare și perfecționare în administrația publică, organizate de Institutul Național de Administrație sau alte instituții specializate, considerăm că pregătirea, cunoștințele și competențele acestuia sunt considerate esențiale.

Dar nu numai România pune accent pe formarea teoretică și practică. În Italia, de exemplu, cariera de prefect este una unitară: pentru viitorii prefecti este un concurs național, urmat de mai multe etape în ceea ce privește funcțiile ocupate (consilier, viceprefect adjunct, viceprefect), înainte de a ocupa însăși funcția de prefect. În acest fel, există certitudinea că, pe lângă o bază teoretică, prefectul are și formare profesională adecvată .

În Franța, prefectul este singurul funcționar la nivel înalt ale cărui competențe au o bază constituțională (art. 72, Constituția din 1958), ceea ce denotă importanța pregătirii acestuia și nu proveniența politică. Amintim că, una dintre obligațiile prefectului este chiar “neutralitatea politică absolută” .

Între instituțiile prefectului din țările europene, au existat și cu siguranță vor exista și în continuare atât similități, cât și diferențe firești, care se datorează specificului fiecărei țări. Cu toate acestea, nu putem să nu remarcăm o “alinieri” a României la principiile administrației moderne și cu siguranță, în viitor, instituția prefectului va mai suferi schimbări, având în vedere prezența țării noastre în Uniunea Europeană.

5. Analiză comparativă și concluzii

Perioada Romei antice este perioada de referință pentru funcția de prefect cu toate modurile și domeniile de exercitare. Imperiul roman fiind unul din cele mai mari și eficiente imperii din istorie, administrația sa a constituit o veritabilă sursă de inspirație pentru societățile care s-au succedat după dispariția sa.

Chiar dacă numele funcției nu mai era de prefect, atribuțiile îndeplinite de diversele dregătorii din epoca feudală erau similare cu cele din epoca romană. Avem în vedere, așa cum s-a arătat anterior în prezenta lucrare, *paefectus* se traduce prin „a pune în frunte” .

Astfel, funcția de *praefectus Aegypti*, delegatul provizoriu al împăratului în Egipt poate fi comparată cu Marele Ban (Banul Craiovei). Ambele funcții erau de reprezentare a unei autorități centrale într-un anumit teritoriu cu exercitarea tuturor atribuțiilor unui lider (împărat/domnitor). Tot în același registru, îi putem aminti și pe ispravnicii scaunului domnesc, care țineau locul domnitorului în perioadele absenței acestuia din capitală. Similar în atribuții cu dregătoria marelui ban, găsim în Moldova poziția de mare vornic cu dezvoltarea ei ulterioară. Responsabilitatea administrării tezaurului/visteriei unui ținut (imperiu, regat, principat etc.) a constituit din cele mai vechi timpuri o preocupare constantă a fiecărui conducător. Responsabilitatea prefectului tezaurului din Roma antică se poate observa ușor din dezvoltarea acestei funcții. Similar în atribuții cu această funcție, în perioada feudală vom întâlni dregătoria marelui vistier. În perioada pre-modernă, atribuțiile marelui vistier erau îndeplinite de Departamentul de Finanțe, condus de un ministru. Funcția de prefect al instituției alimentare (*praefectus alimentorum*) este asemănătoare cu funcția de prefect al aprovizionării, una din marile diferențe fiind că prima răspundea de aprovizionarea alimentară a întregii Italii, pe când a doua, de cea a unui oraș. O putem asimila cu dregătoriile: marelui paharnic, a marelui stolnic, a marelui sluger, a marelui culcer, marelui pitar etc.

De asemenea, și funcția de prefect al aprovizionării (praefectus annonae) poate fi comparată cu dregătoria marelui paharnic, a marelui stolnic, a marelui sluger, a marelui culcer etc. Dacă cea din perioada romană presupune aprovizionarea unui teritoriu, cele din perioada feudală erau axate pe curtea domnitorului și a persoanei acestuia, împreună cu familia.

În plan militar, prefectul de poliție (praefectus urbanus sau urbi) și la o scară mai mică prefectul unui castru (praefectus castrorum) pot fi comparați cu pârcălabii cetăților feudale. O serie de atribuții ale acestei funcții mai pot fi regăsite și la marele agă dar și la ispravnicii de scaun domnesc sau ispravnicii documentelor și poruncilor domnești.

Toți aveau ca atribuție principală administrarea unui oraș sau castru, fiind autoritatea supremă, atât în așezarea respectivă, cât și în teritoriul care o înconjură.

De asemenea, atribuția prefectului pretorului de comanda armata, se regăsește și în atribuția marelui spătar (Țara Românească) sau a hatmanului (Moldova), și parțial în atribuția marele armaș, care pe timp de război avea comanda artileriei.

Atribuția prefectului pretoriului de conducător al unei din cele 4 prefecturi (ca urmare a divizare făcută în timpul împăratului Dioclețian), se regăsește și în atribuțiile vornicului ca și dregător local numit de domnitor, mai ales a celui din Moldova. Apoi, acest rol va fi îndeplinit și de alți dregători: sudeții (în Țara Românească) și staroști de ținut, mare vâtaf de ținut sau căpitan de ținut (în Moldova). În perioada pre-modernă aceste atribuții erau îndeplinite de conducătorii administrațiilor de județ și de ținut, care purtau denumirea de ispravnici (ulterior cârmuitori) în Țara Românească, respectiv ispravnici administratori în Moldova.

O serie de atribuții ale acestei funcții mai pot fi regăsite și la ispravnicii de scaun domnesc, în sensul că țineau locul domnitorului în absența sa din capitală sau din țară.

În materia păstrării ordinii și asigurării linistii publice, atribuțiile praefectului vigilum, comandantul corpului de vigilies sunt similare cu cele ale marelui agă. Ambii aveau în subordine personal specializat pentru îndeplinirea acestor sarcini. Marele agă îndeplinea aceste atribuții în capitala statului. O parte din aceste atribuții erau și în sarcina pârcălabilor cetăților feudale care îndeplineau aceste atribuții în cetățile lor. În timp de război atribuția păstrării ordinii în rândul soldaților era îndeplinită de marele armaș.

Atribuțiile vechii dregătorii a marelui postelnic din perioada feudală au fost preluate de Secretariatul de Stat, care reprezenta cancelaria statului.

Odată cu separarea atribuțiilor administrative de cele judecătorești, în perioada pre-modernă apare un Departament al Dreptății, condus de un mare logofăt al dreptății, un precursor al Ministerului Justiției.

Biserica catolică, având o legătura foarte strânsă cu Roma antică, a împrumutat din terminologia acesteia. Astfel o serie de departamente importante din structura Vaticanului, cum ar fi Prefectura Casei Pontificale și Prefectura Afacerilor Economice a Sfântului, sunt conduse de prefecți. Dacă am face o comparație între atribuțiile prefectului care conduce Casa Pontificală, cu cel din Roma antică, precum și cu cel din perioada feudală, am putea spune că are atribuții oarecum similare cu prefectul pretorului sau cu cel al marelui vornic și marele logofăt. Prefectul Afacerilor Economice ar avea, oarecum, atribuții similare cu prefectul aprovizionării și cu cele ale marelui paharnic, a marelui stolnic, a marelui sluger, a marelui culcer etc.

De asemenea, anumite structuri ale Vaticanului au în fruntea lor un prefect, deși acestea nu poartă denumirea de prefecturi. Amintim astfel de Congregația pentru Doctrina Credinței și Congregația pentru Bisericile Orientale.

Atribuțiile prefectul apostolic de reprezentant al Sfântului Scaun într-un anumit teritoriu, ar putea fi similare cu cele ale lui praefectus Aegypti din Roma antică sau cu cele ale Marelui Ban (Banul Craiovei) sau de mare vornic (în Moldova).

Tot în același registru putem aminti și ispravnicii scaunului domnesc.

În Roma antică, atribuțiile funcției de prefect nu le includeau, decât cu câteva excepții și pe cele de judecător. În perioada feudală, dregătoriile importante aveau toate o atribuție de judecată, în funcție de domeniul de activitate. Aceasta este o deosebire majoră între atribuțiile din cele două perioade istorice.

Odată cu introducerea Regulamentelor Organice are loc o separație a puterilor în stat, nemaifiind posibil ca o singură funcție să aibă atributul judecătii și al acuzării.

După unirea principatelor, funcția prefectului intră pe noi coordonate de dezvoltare. Astfel, această funcție apare atât în Legea comunală din 1 aprilie 1864, cât și în Legea nr. 396 din 2 aprilie 1864 pentru înființarea consiliilor județene, care, în art.91 prevedea că prefectul „cap al administrației județene”, dirige toate lucrările acestei administrațiuni și execută hotărârile consiliului județean”. Acest model de funcție este de inspirație franceză, un prefectul în forma modernă a apărut în anul 1800. Vorbim de acum înainte de funcția de prefect doar la nivel local, care avea ca atribuție majoră reprezentarea a Guvernului în teritoriu.

O serie de acte normative modifică atribuțiile prefectului, în mod firesc, dacă ținem cont de evoluția societății. Va rămâne însă, mereu neschimbată acea atribuție majoră de reprezentant al autorității centrale în teritoriu. Un fapt demn de reținut este că prefectul devine funcționar public. Funcția de prefect va funcționa până în anul 1949 când prin Decizia nr. 321 a Consiliului de Miniștri ea a fost desființată.

După Revoluția din 1989, funcția se reînființează, prima mențiune fiind în Constituția din 1991, și apoi în Legea nr. 5 din 19 iulie 1990. Au apărut însă o serie de modificări ale atribuțiilor, a modului de numire, de recrutare, de instruire etc.

O caracteristică importantă a fost aceea că prefectul era membru al unui partid politic. Aceasta este o deosebire fundamentală față de prefectul din perioada interbelică. Însă, prin OUG 174 din 2005 prefectul redevine înalt funcționar public, cu obligația de a nu fi membru al niciunui partid politic. Diversele atribuții exercitate de-a lungul timpului au plecat de la înțelesul termenului de „prefect”, și anume că acesta era conducătorul, coordonatorul. Fie că vorbim de atribuții militare sau civile, prefectul era cel care coordona o anume activitate; era răspunzător doar în fața șefului statului sau a unui împuternicit al acestuia.

Privind retrospectiv, putem spune că în perioada romană funcția prefectului a cunoscut o dezvoltare și înflorire maximă. Au fost create funcții de prefect noi, în diferite domenii ale vieții sociale și militare, fiecare cu atribuții specifice, care au cunoscut diverse forme de dezvoltare. Apoi, în perioada feudală funcția cunoaște un regres, apărând sub alte denumiri, ca ulterior în perioada pre-modernă, modernă și până în prezent să se dezvolte și să ajungă la un maxim de dezvoltare. Fiecare perioada istorică și-a pus amprenta pe această funcție, iar renașterea ei ulterioară, atât în țările europene, cât și în România a fost influențată de aceste aspecte. Dacă în perioadele trecute atribuțiile prefectului erau împărțite pe domenii, în epoca modernă acest lucru se va axa doar pe latura administrativă. Prefectul era reprezentantul guvernului/ puterii/ autorității centrale în teritoriu. Toate celelalte organisme ale statului în teritoriu erau sub coordonarea sau subordinea sa. El exercită un rol de îndrumare, control, de furnizare a unor servicii publice, de aplicare a politicilor naționale, de verificare a legalității actelor administrative etc. în teritoriu/ județul unde este numit. În cazuri extreme, de necesitate, prefectul este cel care coordonează activitatea tuturor serviciilor publice cu atribuții specifice. Tot în asemenea cazuri, atribuțiile sale se întind și asupra organismelor private până la revenirea la normal.

Evoluția din punct de vedere politic a urmat calea dezvoltării societății, de la numirile în funcție bazate pe avere, rang, rudenie cu conducătorul statului, aparența politică, ajungându-se în prezent la profesionalizarea acestei funcții și, implicit, la depolitizarea ei. Totodată, s-a trecut de la plata în danii de moșii,

scutiri de taxe etc. la salarizarea funcției și încadrarea ei în sistemul administrației publice a statului ca un funcționar public de rang înalt. Ocuparea funcției de prefect este condiționată de urmarea unui curs de înalți funcționari publici și de absolvirea lui. Acest lucru face ca prefectul, la numirea în funcție, să beneficieze de cunoștințe solide privind administrația publică, precum și de pregătirea profesională necesară pentru a îndeplini atribuțiile conferite de lege.

Considerăm că evoluția prefectului și a instituției care îi asigură sprijin în realizarea atribuțiilor (cel puțin în ultimii ani) este strâns legată de dezvoltarea, organizarea și racordarea administrației publice românești la principiile administrației moderne, europene, unde se pune accent pe depolitizarea și profesionalizarea funcțiilor.

6. Bibliografie

Literatură de specialitate

- ▶ Apetrei, C. (2009). *Istoria administrației publice*. Editura Universitatea Dunărea de Jos, Galați
- ▶ Bălan, E. (1997). *Prefectul și prefectura în sistemul administrației publice*. Editura Fundația România de Măine, București.
- ▶ Bâzgan, M. (2002). *Județele Țării Românești până la mijlocul secolului al XVIII-lea*, București.
- ▶ Berindei, D. (2003). coordonator, *Istoria românilor*, vol. VII, tom I, *Constituirea României moderne (1821-1878)*, Editura Enciclopedică, București.
- ▶ Cernea, E., Molcuț E. (1992). *Istoria statului și dreptului românesc*, ediția a II-a. Casa de editură și presă Șansa SRL, București
- ▶ Ciurea, D. (1965). *Organizarea administrativă a statului feudal Moldova (sec. XIV-XVIII)*, în *Anuarul Institutului de Istorie și Arheologie*. Iași, tom II

- ▶ Grigoraș, N. (1976). Reformele cu caracter administrativ din Moldova ale lui Constantin Mavrocordat, în *Cercetări istorice*, serie nouă, VII
- ▶ Guțan, M. (2006). *Istoria administrației publice românești*, ediția a II-a, revăzută și adăugită. Editura Hamangiu, București.
- ▶ Iorgovan, A. (1996). *Drept administrativ – tratat elementar*, vol. IV. Editura Nemira, București.
- ▶ Marcu, F. (2000). *Marele dicționar de neologisme*. Editura Saeculum, București.
- ▶ Molcuț, E., Oancea, D. (1993). *Drept roman*. Casa de editură și presă Șansa, București.
- ▶ Negoită, Florin (2001). *Istoria administrației publice*, Editura Universul Juridic, București,
- ▶ Olariu, C., Bohîltea, F. (2003). *Instituții romane*. Dicționar de termeni. Universitatea din București.
- ▶ Sachelarie, O., Stoicescu, N. coord. (1988). *Instituții feudale din Țările Române*. Dicționar. Editura Academiei RSR, București.
- ▶ Scriban, A. (1939). *Dicționarul limbii românești (Etimologii, înțelesuri, exemple, citațiuni, arhaizme, neologizme, provincialisme)*. Editura Presa Bună, Iași.
- ▶ Ștefănescu, Ș. (1999). *Istoria românilor în secolul al XVIII-lea. Între tradiție și modernitate*. Editura Universității București.
- ▶ Tudor, Dumitru, (1982). „Enciclopedia civilizației romane”, coordonator: Editura Științifică și Enciclopedică, București.
- ▶ Zeletin, Ș. (1991). *Burghezia română. Originea și rolul ei istoric*. Editura Humanitas, București.

Referințe internet

- ▶ www.interieur.gouv.fr – site-ul Ministerului de Interne al Republicii Franceze.
- ▶ www.interno.gov.it – site-ul Ministerului de Interne din Italia.

Proiect "Consolidarea performanței Prefecților și Subprefecților din România în contextul integrării în Uniunea Europeană și al descentralizării administrative și financiare " cod SMIS 32582

Proiect cofinanțat din Fondul Social European

Editor: Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Data publicării: ianuarie 2013

www.fonduriadministratie.ro

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.