

# Puterea de stat și sistemul politic instituționalizat

Ladislau Lörinez

Abordarea complexă dialectică a conceptului de sistem politic este o necesitate reală atât teoretică cât și practică. Sînt binevenite clarificările aduse unor probleme teoretice și metodologice ale dinamicii sistemului nostru politic<sup>1</sup>. Fiind de acord cu *ansamblul cadrului definit*, aş dori să subliniez *complexitatea* conceptului de sistem politic, necesitatea lărgirii domeniului său de definiție. Bunăoară, oricare din elementele constitutive ale sistemului politic socialist — structura politică, conștiința politică etc. — reprezintă *generalizări*, întrucît fiecare din aceste elemente se articulează la niveluri diferite, reflectînd realități, situații și valori distințe.

Ne vom referi, în continuare, tocmai pentru a demonstra acest fapt, la unele aspecte ale locului ocupat de organele puterii de stat, cu privire specială la organele locale ale puterii, subliniind astfel diversitatea situațiilor și rolurilor chiar în cazul unui singur element constitutiv al structurii politice.

Abordarea noastră va fi într-un fel tot „instituționalistă” relevînd relațiile dintre elemente instituționalizate ale sistemului politic. Fiind de acord cu observațiile critice exprimate la adresa încercărilor de reducere a sistemului politic la structura politică, se cuvine totuși, să subliniem importanța rolului și locului structurii politice în cadrul sistemului politic, care a determinat, credem, și interesul deosebit (nu și interesul exclusiv) acordat acestui element constitutiv al sistemului politic.

Structura politică constituie *baza* sistemului politic întrucît determină *orientarea* întregului sistem, reprezintă *cadrul organizatoric* al desfășurării principalelor procese politice, al trecerii *de la decizie la acțiunea politică*. Chiar dacă relațiile politice nu sunt în întregime formalizate rămînînd un loc mai mult sau mai puțin deschis relațiilor informale, *relațiile politice* sunt dominate, orientate, se desfășoară (în ansamblu) în cadrul definit de instituțiile, cadrul instituționalizat al structurii politice. În cazul în care structura politică nu reușește să îndeplinească acest rol, această funcție socială, ea va fi nevoită să facă loc unei alte structuri capabile de îndeplinirea funcției social-politice.

<sup>1</sup> Vezi studiul: *Probleme teoretice și metodologice ale dinamicii sistemului nostru politic în lumina documentelor Congresului al XI-lea al Partidului Comunist Român*, de prof. Ovidiu Trăsnea, în „Viitorul social”, nr. 1, 1975, p. 26 și urm.

## 1. Organele puterii de stat în sistemul organelor statului socialist

Statul socialist, datorită naturii sale de clasă, înfăptuiește suveranitatea poporului, realizându-se astfel suprapunerea, indentificarea între suveranitatea de stat și suveranitatea populară. Dacă la statele capitaliste dezvoltate organele locale ale statului îndeplinesc preponderent misiuni administrative, în statul socialist organele puterii de stat ființează nu numai pe plan central, dar și pe plan local. Existența organelor locale ale puterii constituie o manifestare a democrației socialiste, a realizării pe plan local a suveranității populare.

În sistemul socialist principiul de bază al organizării politice este, după cum se știe, principiul unicării puterii ca putere a poporului deplină și suverană; ca atribut exclusiv al poporului, puterea nu poate fi înstrăinată sau delegată sub nici o formă și nici nu poate fi divizată în nici un fel. Desigur, acest fapt nu exclude posibilitatea delimitării formelor fundamentale de activitate — exercitarea puterii, activitatea executivă, activitatea de judecată și activitatea de supraveghere a respectării legilor. Corespunzător naturii acestor activități distingem patru categorii de organe de stat : organele puterii de stat, organele administrației de stat (organele executive), organele judecătorești și organele procuraturii<sup>2</sup>.

Opinia, potrivit căreia organele comune de partid și de stat create la noi în țară ar constitui „o categorie distinctă de organisme de conducere socială”, cumulul de atribuții modificând însuși conținutul acestor organe nu a rămas izolată în literatura de specialitate<sup>3</sup>.

Considerăm că opinia menționată ar putea fi însușită dar nu și argumentarea. De altfel, autorul pune problema în formă de întrebare fără argumentarea necesară, menționând, și pe drept cuvînt că : a. cumulul de atribuții nu înseamnă nicidcum o modificare a raporturilor dintre partid și stat ; b. nu are loc diminuarea rolului conducător al partidului comunist în respectivele activități de stat, dimpotrivă acest rol conducător se exercită mai direct, controlul de partid devine mai calificat.

Problema ce ne interesează în cazul de față este *dacă se modifică caracterul statal al acestor organe și nu în primul rînd semnificația lor pe linie de partid*. Or, astfel pusă problema, rezultă însăși din cele menționate de autor că organele comune de partid și de stat, *din punct de vedere statal nu sunt nici mai puțin nici mai mult statale decît celelalte organe ale statului*.

<sup>2</sup> Vezi *Organizarea și activitatea de stat în Republica Socialistă România*, Edit. Academiei, București, 1974, p. 234—235 ; Ion Vintu, Mircea Anghene, Mircea Străoanu, *Organele administrației de stat în Republica Socialistă România*, Edit. Academiei, București, 1971, p. 16, 20, 46 ; Tudor Drăganu, *Drept constituțional*, București Edit. didactică și pedagogică, 1972, p. 250 și urm., Nistor Prisca, *Drept constituțional*, București, 1974, p. 281 și urm.

<sup>3</sup> Vezi „Unele particularități ale conducerii vieții sociale în România”, de prof. dr. Constantin Vlad, în culegerea de studii : „Sociologia și știința conducerii”, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București, 1972, p. 23 ; Pornind de la ideea că organele cu dublă subordonare, de partid și de stat „nu fac parte din sistemul organelor statului” M. Anghene ajunge la concluzia că activitatea acestora are conținut nou „care configuraază acele organe ca organe ajutătoare ale conducerii de partid și de stat”. (Vezi studiul intitulat Rolul și însemnatatea organelor cu dublă natură, de partid și de stat, în sistemul democrației socialiste, în „Revista Română de Drept” anul XXX, nr. 4, 1974).

Rezultă necesitatea adoptării unor criterii precise, clare pentru a evidenția aspectele comune și a delimita cele specifice din formele activităților de partid și de stat, politice și obștești, juridice, politice și sociale.

Din punct de vedere *statal* ele se încadrează în sistemul organelor de stat, deciziile lor având valoarea unor acte de stat, (ele fiind subordonate pe linie de stat Marii Adunări Naționale, Consiliului de Stat sau Consiliului de Miniștri după caz) păstrîndu-și elementele esențiale ale oricărui organ de stat (caracterul de aparat, posibilitatea folosirii forței coercitive în ultimă instanță).

Deosebirea, din acest punct de vedere dintre organele comune de partid și de stat și celealte organe de stat constă în aceea că, la autoritatea lor de organe de stat se adaugă autoritatea de partid.

În perspectiva dezvoltării procesului de impletire a activității organelor de partid, de stat și obștești este de presupus că va avea loc în viitor crearea unor organe comune și la alt nivel (organe ale puterii, de exemplu), decât cele actuale, deci „înnobilarea” se va referi nu numai la organe de o anumită categorie ca în prezent. În acest caz crearea unei „categorii distincte de organisme de conducere socială” ar deveni în mare măsură, inoperantă și ar trebui create iar „ramuri” și „forme fundamentale de activitate” paralele cu organele de stat.

Organelor puterii în statul socialist, ca purtătoare ale suveranității populare, le revin în exclusivitate exercitarea puterii, iar celealte organe ale statului realizează puterea în formele și cadrul reglementate de organele reprezentative.

Organele supreme și locale ale puterii de stat au *natură* identică — ele sunt organe reprezentative alese de către cetățeni (fiecare la alt nivel de un alt număr de alegători) deputații fiind responsabili în fața alegătorilor și revocabili de către aceștia.

Natura identică a celor două niveluri în ierarhia organelor puterii de stat, dind expresie caracterului unic al puterii de stat, nu exclude distincțiile dintre organele supreme și cele locale ale puterii de stat. În țara noastră, Marea Adunare Națională compusă din reprezentanții întregului popor este organul suprem al puterii de stat, unicul organ legiuitor al țării. Datorită atribuțiilor sale, ea realizează conducerea generală a întregului sistem de organe de stat, deci și a activității consiliilor populare; Marea Adunare Națională exercită, de asemenea, controlul general asupra activității și hotărîrilor consiliilor populare.

Consiliile populare infăptuiesc conducerea vieții de stat pe plan local, ele hotărăsc în toate problemele de stat având acest specific. Dacă organele supreme și locale ale puterii de stat se află pe trepte ierarhice diferite, activitatea lor este corelată datorită aplicării consecvente a principiului centralismului democratic. Întrucât nu există unanimitate în ceea ce privește unitatea și delimitarea activității celor două niveluri ale organelor puterii de stat, fapt esențial în definirea locului organelor locale ale puterii în sistemul politic al statului, iar punctele de vedere exprimate în această problemă nu epuizează toate argumentele<sup>4</sup>, vom insista asupra caracterului bivalent al exercitării directe a puterii prin organele locale ale puterii de stat.

<sup>4</sup> „Unitatea acestor două activități, sub aspectul obiectului lor și al metodelor specifice de realizare, nu dă posibilitatea considerării lor ca două activități distincte și deci nici separarea în două categorii de organe ale organelor puterii de stat”, afirmă Ion Deleanu și Gheorghe Boboș în lucrarea : *Organele statului socialist român în sistemul democrației sociale*, București, Edit. didactică și pedagogică, 1973, p. 118.

Consiliile populare sunt organe locale ale puterii de stat prin care poporul exercită puterea de stat într-un cadru determinat de unitatea administrativ-teritorială respectivă. Desigur, ele infăptuiesc pe plan local politica generală a partidului și statului în toate domeniile de activitate. Astfel, activitatea consiliilor populare urmărește întărirea orînduirii socialiste, buna gospodărire a resurselor materiale și de muncă, creșterea bunăstării materiale și culturale a poporului, asigurarea libertății și demnității omului, afirmarea multilaterală a personalității umane<sup>5</sup>.

Consiliile populare realizează conduceerea vieții sociale pe plan-local, cu metodele și în forme unitare și caracteristice statului socialist în ansamblu. Specificul exercitării puterii la acest nivel constă în faptul că ea privește nemijlocit problemele concrete ale localității sau unității teritoriale date, interesele, necesitățile și aspirațiile locuitorilor acestora.

În acest context trebuie să distingem înainte de toate *politica generală* și realizarea ei pe plan local. Politica generală reflectă necesitățile și posibilitățile întregii țări, deci inclusiv acelea ale unităților administrativ-teritoriale, ea realizându-se pe plan local potrivit condițiilor concrete existente. La nivelul organelor locale, exercitarea puterii se face de către membrii unei *colectivități locale* în condițiile unității administrativ-teritoriale. Întrebarea este dacă se poate vorbi de o politică locală și dacă da, în ce sens? Politica în sens larg, pe plan macrosocial se referă la relațiile dintre clase, națiuni, grupe mari sociale. Politica, în sens sociologic-politic, apare și există acolo unde apar interese diferite în societate, unde este nevoie de corelarea, integrarea acestora. Subiectul general al politicii pe planul statal este societatea, iar pe planul unității administrativ-teritoriale colectivitatea locală.

În statele capitaliste politica și autonomia este concepută uneori ca o modalitate de a se opune politicii și practicii centralizatoare, îndrepătate împotriva intereselor locale. În statul socialist o asemenea contrapunere este lipsită de sens întrucât politica locală exprimă interesele locale integrate în politica generală. Organele locale ale puterii rezolvă problemele de interes local în concordanță cu interesele generale ale țării. Aplicarea consecventă a principiului centralismului democratic, principiu fundamental al organizării întregii activități de stat, asigură corelarea judicioasă la toate nivelurile a interesului general cu cel local. Politica locală nu este și nu poate fi un scop în sine, contrapusă politicii generale. În normele juridice edicate de organele supreme și locale ale puterii de stat se concretizează politica de stat în care se interferează cele două politici, ele fiind armonios integrate în conținut înainte de luarea deciziilor pe plan central și local, păstrîndu-se, totodată, individualitatea pe plan local în realizarea specifică și completarea obiectivelor politicii generale. Există o corelație, interdependentă organică, o unitate dialectică între cele două laturi ale politicii — cea generală și cea locală. Elaborarea și realizarea unei politici locale juste, care presupune luarea în considerare a tuturor posibilităților și resurselor alături de mobilizarea tuturor forțelor locale, duc la realizarea în bune condiții a politicii generale, ambele servind intereselor socialismului. Activitatea politică intensă a cetă-

<sup>5</sup> Vezi Constituția Republicii Socialiste România, art. 79, Legea nr. 57/1968 de organizare și funcționare a Consiliilor populare, art. 1, p. 6.

tenilor în acțiunile inițiate și conduse de consiliile populare, transformarea formelor democratice de participare a maselor pe plan local în foruri importante de pregătire, dezbatere și de realizare a deciziilor de interes comun servesc nemijlocit cauzei generale a democrației socialiste.

Organele locale ale puterii veghează ca apariția unor deosebiri între interesele locale și cele generale să nu ducă la contradicții, cele două categorii de interes fiind corelate prin valorificarea tuturor elementelor pozitive manifestate în interesul local. Cordonarea intereselor generale și locale se realizează cu preponderență la nivelul elaborării politicii generale. Aceeași coordonare se înfăptuiește cu ocazia exercitării puterii pe plan local, prin aplicarea politicii generale la condițiile concrete.

Desigur, exercitarea puterii pe plan local nu se limitează la aplicarea mecanică a politicii generale, deoarece, exprimând caracterul real al autonomiei locale, creșterea atribuțiilor permite largirea cadrului de manifestare, de concretizare a inițiativei locale. Procesul elaborării și executării planului și bugetului de stat reflectă cu pregnanță cele arătate mai sus.

În procesul largirii continue a atribuțiilor și autonomiei locale s-a dezvoltat și colaborarea dintre organele locale și cele centrale, colaborare care privește o arie foarte variată de probleme, între care se enumeră: amplasarea și funcționarea organizațiilor economice de interes republican din unitatea administrativ-teritorială, probleme de educație și învățămînt, ocrotirea sănătății, agricultura, protecția mediului înconjurător, sistematizarea, aprovizionarea etc.

Lărgirea atribuțiilor consiliilor populare în aplicarea politicii generale a partidului și statului nostru este legată nemijlocit de creșterea răspunderii acestora în realizarea sarcinilor economice, politice și sociale ce le revin.

Experiența de pînă acum demonstrează că aplicarea justă a centralismului democratic, stabilirea unui echilibru mai potrivit condițiilor concrete între conducerea generală și autonomia locală au efect stimulativ asupra consiliilor populare, oferă posibilități noi antrenării celor ce muncesc în activitățile organelor locale ale puterii. Astfel, îndeosebi după reorganizarea administrativ-teritorială din 1968 se remarcă creșterea interesului cetățenilor față de problemele specifice ale localităților sau unităților administrativ-teritoriale. Desigur, dezvoltarea localităților și a așezărilor rurale și urbane, procesul urbanizării, accelerarea vertiginosă a ritmului industrializării au creat numeroase probleme noi, multe deosebit de complexe. Construcția de locuințe și a unor obiective cultural-edilitare, sistematizarea localităților, transportul în comun, aprovizionarea cu apă, curent electric etc., ocrotirea mediului înconjurător sunt probleme legate direct de viața cetățenilor. Pe raza unei unități administrativ-teritoriale apare, desigur, pe scară redusă, multitudinea de probleme ale construcției socialiste caracteristică etapei de dezvoltare respectivă. Într-un spațiu determinat apar probleme fundamentale ale dezvoltării economice, politice, sociale și culturale ale mediului local. În condițiile actuale, prienice, create de Congresul al XI-lea al P.C.R., consiliile populare pot îndeplini un rol deosebit în sistemul politic al țării noastre, în mobilizarea, activizarea și educarea cetățenilor. Politica locală are dimensiuni care pot fi mai ușor cuprinse și înțelese de cetățeni. Participarea la elaborarea și realizarea hotărîrilor consiliului popular local duce la înțelegerea mai deplină a politicii generale, a identității interesului general și cel local.

Consiliile populare, organele locale ale puterii, prin dezvoltarea trăsăturilor lor profund democratice, tind spre formele autoconducerei comuniste, în care, cum arată Programul P.C.R., unitățile teritoriale vor fi administrate în mod democratic, cu participarea tuturor membrilor lor, asigurîndu-se rotația periodică a oamenilor muncii în funcțiile de conducere, în raport cu aptitudinile și calitățile lor — ca o îndatorire socială generală.

## 2. Funcțiile statului — funcțiile sistemului politic

Vom încerca, în continuare, să evidențiem rolul statului de *instrument principal* al construcției socialismului și comunismului, sub aspectul *funcțiilor și modalităților specifice* ale realizării acestora, aspect sub care nu toate problemele au fost clarificate.

Este neîndoialnic că statul nostru socialist acționează în etapa actuală ca expresie a puterii, reprezentant al întregii societăți. Dacă avem în vedere și faptul că statul socialist, datorită modalităților sale specifice de exercitare și de realizare a puterii (aspecți la care vom reveni) este *principalul instrument* al construirii societății sociale multilateral dezvoltate și al realizării trecerii la comunism, este lesne de înțeles că funcțiile sale sint și trebuie să fie axate pe direcțiile (activități și obiective) fundamentale ale înaintării societății pe drumul progresului. Astfel, ar fi dificilă delimitarea în cadrul sistemului politic a funcțiilor statului și a celor-lalte subsisteme politice. Ideea enunțată cu trei ani în urmă cu privire la funcțiile sistemului politic<sup>6</sup> s-a dovedit a fi fructuoasă. Se poate accepta, cu unele amendamente, și concluzia potrivit căreia funcțiile statului socialist pot fi considerate funcții ale sistemului politic în ansamblu, fiind specifice subsistemelor doar formele și metodele specifice prin care se realizează funcțiile comune<sup>7</sup>.

Pentru această poziție pledează practica îndelungată a construcției socialismului care demonstrează necesitatea participării organizațiilor politice și de masă la rezolvarea sarcinilor comune ale întregului sistem politic, la sprijinirea statului în realizarea funcțiilor sale. Un argument mai nou este că impletirea tot mai accentuată a activității organelor de partid, de stat și obștești nu ar fi posibilă fără o identitate de obiective și de funcții comune întregului sistem politic. Desigur, acceptarea în principiu a ideii funcției comune a tuturor părților sistemului politic socialist depinde foarte mult și de *conținutul* dat noțiunii de funcție. Noțiunea de funcție a statului nu are o definiție unitară, unanim acceptată. Sunt susceptibile de observații și funcțiile general acceptate ale statului în literatura de specialitate din țara noastră: funcția economico-organizatorică, cultural-educativă, de apărare a ordinii sociale socialiste<sup>8</sup>, a cuceririlor socialiste ale poporului<sup>9</sup> sau a drepturilor și libertăților<sup>10</sup>, dacă ne referim

<sup>6</sup> Vezi *Organizațiile obștești în sistemul democrației sociale*. Dezbateri, în: „Lupta de clasă”, nr. 7, iulie 1972, p. 86 și urm.

<sup>7</sup> Vezi Ion Deleanu, Gheorghe Boboș, *op. cit.*, p. 32 și urm.

<sup>8</sup> Vezi *Organizațiile obștești în sistemul organizării publice din Republica Socialistă România*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>9</sup> Vezi Dumitru I. Mazilu, *Funcțiile statului socialist*, București, Edit. Academiei, 1972, p. 141.

<sup>10</sup> Vezi Ion Deleanu, Gheorghe Boboș, *op. cit.*, p. 34.

numai la cele interne. În acest caz se acceptă criterii diferite de definire în afară de faptul că în multe privințe aceste funcții pot fi considerate incomplete; ele nu definesc orientările (sau orientarea fundamentală) statului și cu atât mai puțin acelea ale întregului sistem politic. Dacă luăm funcțiile „economico-organizatorică” și „cultural-educativă”, un criteriu reprezintă *obiectul* activității — economia, cultura — iar alt criteriu se referă la activitățile cu caracter general — organizatoric, educativ. Pe de o parte, organizarea și educația au o sferă universală, ele nu sunt caracteristice numai economiei și respectiv culturii, pe de altă parte orientările activității statale nu se epuizează cu „economicul” și „culturalul”. Fără să intrăm în dezbaterea mai amplă a acestei probleme, am putea considera ca elemente pentru o viitoare definiție a funcțiilor sistemului politic, pe de o parte constantele activităților sociale cum ar fi *conducerea, organizarea, reglementarea și planificarea* relațiilor sociale și *educația*, iar pe de altă parte domeniile relațiilor sociale: relațiile *economice, politice și ideologice*. Programul Partidului Comunist Român menționează că după încetarea existenței statului ca instrument de dominație, acesta se va transforma tot mai mult într-un organism de organizare și conducere a întregii activități economico-sociale și a reglementării relațiilor sociale, iar organismele care vor lua ființă în locul statului vor fi organisme ale societății cu misiunea de a *organiza, conduce și planifica producția*, întreaga activitate socială. Funcțiile sistemului politic tind, în perspectiva trecerii la comunism, să se transforme în funcții sociale, elementul lor comun fiind *conducerea, organizarea și reglementarea* relațiilor sociale și *educarea* membrilor societății, fapt care se realizează astăzi prin mijloace politice și sociale, urmând ca elementul social să devină treptat preponderent și să rămînă ulterior în exclusivitate.

Misiunile organelor locale ale puterii, derivă din funcțiile statului. Ele își exercită puterea de stat pe plan local cu toate atributile acesteia, conducind și răspunzînd de întreaga activitate locală de stat în domeniul economic, social-cultural și edilitar-gospodăresc, ocrotirii drepturilor cetățenilor, apărării legalității socialiste și menținerii ordinei publice. În exercitarea acestei funcții ele adoptă hotărîri obligatorii în unitatea administrativ-teritorială respectivă. Specificul activităților îndeplinite de organele locale ale puterii constă în aria lor largă, cuprinzătoare care se referă la *totalitatea relațiilor sociale* ce intră în sfera reglementărilor juridice sau conducerii politico-statale pe plan local.

Activitatea sistemului politic pe plan local este strîns legată de cea a consiliilor populare. Realizarea obiectivelor fundamentale pe plan local în domeniul producției industriale și agricole, dezvoltarea învățămîntului și culturii, realizarea problemelor edilitare, dezvoltarea și ridicarea nivelului de viață a comunelor și satelor etc. este în egală măsură și a comitetelor de partid comunale și a tuturor organizațiilor obștești pe plan local. Consiliile populare își îndeplinesc rolul de organ colectiv de conducere a întregii activități din comună. Organizațiile politice și obștești, acționînd prin metodele și mijloacele specifice, se axează în principal, pe realizarea funcțiilor comune cu organele locale ale puterii, sprijinind consiliile populare în îndeplinirea atribuțiilor lor, în primul rînd, în cadrul formelor și modalităților proprii democrației reprezentative, participative și directe.

### 3. Organele locale ale puterii în sistemul politic

Statul nostru socialist este organizația politică cea mai largă a societății care realizează identitatea suveranității populare, suveranității naționale cu suveranitatea de stat. Poporul își exercează puterea prin Marea Adunare Națională și prin consiliile populare, acestea constituind baza întregului sistem de organe ale statului. Conducerea statală este însă o conducere politică realizată de către clasa muncitoare și aliații ei sub conducerea partidului revoluționar al clasei muncitoare.

Statul socialist este organizația cea mai largă a societății datorită faptului că realizează conducerea *întregii vieți sociale și politice*. Statul este titular al proprietății socialiste asupra principalelor mijloace de producție. În această calitate conduce pe baza planului unic național întreaga viață economică. Voința statului, expresia voinței întregului popor este obligatorie pentru toți cetățenii, pe întregul teritoriu al țării. Legile țării sunt obligatorii pentru toți cei care se află pe teritoriul ei. Statul dispune de un aparat, de un organism specializat, dotat cu bază materială și personal calificat, în vederea realizării funcțiilor sale. Existența aparatului coercitiv și de apărare, folosirea în ultimă instanță a forței sale coercitive în vederea realizării politiciei sale constituie distincția esențială a statului față de organizațiile obștești. Datorită acestei calități, statul socialist este principalul instrument, forma organizatorică a realizării, infăptuirii politiciei Partidului Comunist Român.

Caracterul statului ca organizația politică cea mai largă a societății rezultă și din modul său de funcționare care, în principal, realizează participarea largă a maselor populare — direct sau indirect — la luarea și îndeplinirea deciziilor statale prin sistemul organelor puterii de stat. Desigur, cadrul statal în care se realizează participarea maselor nu este unic, el îmbinându-se organic în cadrul sistemului politic cu formele obștești de participare. Oricât de democratică și populară ar fi puterea de stat și exercitarea ei, ea nu se confundă cu autoconducerea, întrucât ea nu se identifică direct cu societatea, ci își păstrează caracterul de *putere statală*<sup>11</sup>.

Democratismul adînc și consecvent al statului socialist constă în aceea că el îmbină conducerea statală (realizată prin sistemul organelor reprezentative, prin formele democrației directe, prin activitatea organelor de stat) cu conducerea politică și obștească. Deosebirile dintre conducerea statală și conducerea politică și obștească sunt evidente. Din punct de vedere organizatoric organizațiile politice și obștești sunt mai limitate, cuprind o anumită parte a populației (structurată după criterii de clasă, politice, socio-profesionale, de ocupație, vîrstă, sex etc.), hotărîrile lor sunt obligatorii numai pentru membrii lor, singura metodă de realizare a obiectivelor lor în afara cadrului organizatoric propriu fiind convingerea<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Tocmai această distincție esențială dispare dacă denumim organele puterii de stat „organizații de masă”. „Marea Adunare Națională și Consiliile populare sunt singurele organizații largi de masă care cuprind pe toți oamenii muncii, fie ei muncitori, țărani, femei, militari, intelectuali etc...”.

Vezi Nistor Prisca, *Drept constituțional*, București, 1974, p. 292.

<sup>12</sup> Vezi mai pe larg distincțiile dintre organele de stat și organizațiile obștești în *Organizațiile obștești în sistemul organizării politice din Republica Socialistă România*, București, Edit. Academiei, 1973, p. 19 și urm.

Datorită caracteristicilor specifice de manifestare în ceea ce se întâmplă, formă, metodele și funcțiile sale, statul socialist îndeplinește un rol aparte în sistemul politic. De aceea, statul este considerat „element central”<sup>13</sup>, „cea mai importantă parte a sistemului politic”<sup>14</sup>, „baza întregii organizații politice a societății”<sup>15</sup>, „partea principală în cadrul formelor organizatorice”<sup>16</sup> etc. În cadrul sistemului politic statul este astfel expresia puterii întregii societăți și instrumentul de bază al realizării politicii sale, iar partidul și statul reprezintă instituțiile de bază ale sistemului politic.

Corelația dintre stat și partid nu este încă pe deplin lămurită. În literatura noastră apar îndesobi foimulări care nu scot în relief specificul puterii de stat, nu diferențiază pe deplin rolul politic-social al statului de rolul partidului.

Odată cu apariția sistemului politic burghez, în care partidelor politice le revine un rol deosebit, a intervenit o scizie între decizia politică propriu-zisă și decizia politico-statală. Până atunci statul deținea monopolul deciziei politice. În cadrul sistemului politic burghez centrul de decizie politică nu este în mod obligatoriu statul, el putând fi plasat și în afara lui. Într-un sistem politic evoluat centrul de decizie politică se mută în afara statului, la partide politice (și grupe de interes, de presiune). Centrul de decizie politică se unește cu statul, devine centru politic-statal în momentul în care partidul, devenit partid de guvernămînt își realizează politica sa (politica clasei sociale pe care o reprezintă) cu ajutorul statului.

În societățile moderne elaborarea și realizarea politicii nu se suprapun deci pe deplin, întrucât partidul (partidele politice) îndeplinește un anumit rol în elaborarea politicii generale, își exercită rolul său de conducere, statul însușindu-și printr-un mecanism aparte această politică, *exercitarea puterii constituind forma principală a realizării acestei politici*. Celelalte organizații politice și de masă pot participa atât la elaborarea politicii, alături de partid, cât și în realizarea ei, ajutând sau completând activitatea de stat.

Caracteristicile generale ale puterii de stat se regăsesc și la nivelul organelor locale ale puterii. În țara noastră consiliile populare au trăsături caracteristice ce le asigură un loc aparte în cadrul sistemului politic. Exercitarea puterii pe plan local se îmbină cu unele elemente semnificative ale autoconducerii. Consiliile populare sunt organele locale ale puterii de stat cu caracter reprezentativ, alese prin vot universal, egal, direct și secret. Consiliile populare își intemeiază activitatea pe principiile democrației socialiste, asigurînd participarea nemijlocită a tuturor cetățenilor, fără deosebire de naționalitate, rasă, sex sau religie, la dezbaterea pe plan local a treburilor de stat și obștești și la înfăptuirea hotărîrilor și măsurilor ce s-au luat. Atragerea maselor largi la rezolvarea problemelor politice și obștești se realizează în cadrul unor forme democratice de participare a oamenilor muncii la exercitarea puterii și la controlul acesteia.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Vezi V. V. Kopeikov, *Mehanizm sovetskogo gosudarstva*, „Iuridiceskaia Literatura”, M. 1968, p. 142 (î. rusă).

<sup>15</sup> Vezi *Marxistskaia-Leninskaia obșciaia teoria gosudarstva i prava Sozialisticheskoe gosudarstvo*, „Iuridiceskaia Literatura”, M. 1972, p. 118 (î. rusă).

<sup>16</sup> Vezi Nistor Prisca, op. cit., p. 280.

Consiliile populare au numeroase forme instituționalizate prin care antrenează masele largi populare în activitatea lor (comisii permanente, confațuirile cu deputații, organizarea unor acțiuni cu caracter obștesc, dările de seamă ale deputaților în fața alegătorilor etc.)<sup>17</sup>.

Toate aceste prevederi ale legii consiliilor populare au intrat adînc în practică și au fost completate cu unele forme noi. Amintim aici participarea activă a maselor la numeroase acțiuni edilitar-gospodărești, inițiate și organizate de consiliile populare, formarea unui larg activ obștesc în jurul lor, consultarea specialiștilor în diferite probleme etc.

În comune experiența a dus la instaurarea *adunării generale* a cetățenilor, devenind cel mai înalt for de dezbatere a problemelor comunei în care se adoptă toate hotărîrile privind dezvoltarea economico-socială a localității.

O altă trăsătură a activității consiliilor populare în care regăsim elemente ale autoconducerii sociale este îmbinarea directă și nemijlocită a puterii de decizie cu activitățile de execuție. Cei care pregătesc și iau decizii (deputați, cetățeni) în cadrul local le și finalizează cu mijloace proprii.

Desigur, nici în acest caz nu putem vorbi de puteri depline ale consiliului popular<sup>18</sup>. Ele dispun de largă autonomie „hotărâsc, potrivit legii, în toate problemele de stat cu caracter local în cadrul atribuțiilor precizate. Deplinătatea puterii pe plan local este rezultanta îmbinării puterii de stat exercitată de consiliul popular respectiv, de consiliile populare ierarhic superioare, de întregul sistem reprezentativ al puterii de stat. Întrucât statul îndeplinește rolul său de instrument principal al constiucției socialiste sub conducerea Partidului Comunist Român în strânsă colaborare cu organizațiile obștești, de putere depline am putea vorbi pe plan local dacă exercitarea puterii de stat în forma menționată mai sus ar fi completată cu puterea politică -obștească reprezentată de sistemul politic local și republican. Pornind de la considerente generale și particulare cu privire la natura și caracterul puterii de stat, considerăm că în sistemul politic local consiliile populare reprezintă *principalul cadru politic* în vederea realizării sarcinilor social-politice rezultate din politica partidului și a statului. Organizațiile politice de masă și obștești participă, conlucrând, sprijină organele locale ale puterii, ale administrației de stat, desfășurând această activitate în mod independent sau în diferite forme comune, activitatea lor concretă, organizatorico-politică, gravitând în jurul consiliilor populare.

Rolul consiliilor populare în cadrul sistemului politic s-a întărit și mai mult în urma cumulului unor funcții de conducere de partid și de stat—funcțiile de secretari ai comitetelor comunale de partid cu cele de președinți ai comitetelor executive ale consiliilor populare din unitățile respective (primari ai localităților). Cumulul de funcții astfel realizat a dus la întărirea prestigiului, la consolidarea organizatorică și politică a consiliilor populare și a legăturii dintre organizațiile de partid și consiliile populare, dintre consiliile populare și organizațiile obștești.

<sup>17</sup> Vezi, *Sfaturile populare, organe locale ale puterii de stat în R.P.R.*, de I. Vintu, M. Lepădătescu, I. Merlescu, M. Anghene, București, Edit. Academiei, 1964, p. 361 și urm.

<sup>18</sup> Consiliile populare sunt organe cu puteri depline în unitățile administrativ-teritoriale în ce privește rezolvarea problemelor de interes local. Vezi, Nestor Prisca, *op. cit.*, p. 427.

Consiliile populare își desfășoară activitatea sub conducerea politică a Partidului Comunist Român. Conducerea unitară a comunelor și satelor este asigurată de comitetele de partid comunale. Ele conduc munca de partid din toate unitățile economice și social-culturale din raza comunei, având drept de control în toate unitățile de pe teritoriul comunei, atât locale cît și republicane.

O deosebită însemnatate are pe plan local întărirea Frontului Unității Socialiste, atragerea țărănimii în organizațiile sătești ale Frontului Unității Socialiste, precum și participarea cetățenilor din cartiere la viața economică și socială. Frontul Unității Socialiste depune o activitate multilaterală în vederea unirii eforturilor oamenilor muncii la toate nivelele în vederea înfăptuirii politicii partidului, în pregătirea alegerilor pentru Marea Adunare Națională și consiliile populare, în desemnarea candidaturilor în condițiile depunerii mai multor candidaturi pentru un loc de deputat<sup>19</sup>, în supravegherea activității deputaților, a îndeplinirii îndatoririlor lor față de cetățeni precum și în îndeplinirea unor sarcini importante în organizarea controlului obștesc, a activității educative multilaterale. Dreptul de a depune candidaturi aparține Frontului Unității Socialiste, constituie o manifestare a democratismului larg al sistemului politic, formă de îmbinare între sistemul statal și partea nestatală a sistemului politic. În aceste condiții va crește rolul îndeplinit de sistemul politic pe plan local, odată cu creșterea rolului atribuțiilor și răspunderilor consiliilor populare. O deosebită importanță au în acest cadru diferitele forme de împletire a activității de partid, de stat și obștesc pe plan local, îndeosebi organele locale cu dubla natură, de partid și de stat.

Consiliile populare au obligația legală de a întări legăturile cu organizațiile de masă și obștești, să acorde ajutor acestora în îndeplinirea sarcinilor ce le revin, promovînd în toate domeniile vietii principiul muncii și conducerii colective.

Un aspect nou și încă puțin studiat este îmbinarea activității de partid, de stat și obștești. Prin realizarea cumulului de funcții de partid și de stat la anumite nivele, în special prin crearea organelor comune de partid și de stat, se creează între instituțiile de bază ale sistemului politic o concordanță decizională, organizatorică și funcțională optimă între organele de partid și de stat, între *decizia politică și realizarea acestei politici*. Concordanța și îmbinarea activității de partid și de stat, bazată pe principiile fundamentale ale democrației socialiste, explică politic și organizatoric unicitatea puterii de stat, justifică ideologic și politic unicitatea puterii politice exprimată în sistemul nostru politic.

<sup>19</sup> Potrivit Legii No. 66/20 decembrie 1974 cu privire la modificarea unor articole din Constituția Republicii Socialiste România, dreptul de a depune candidaturi aparține Frontului Unității Socialiste, cel mai larg organism politic permanent, revoluționar, democratic, cu caracter reprezentativ (vezi Buletinul Oficial, p. I, No. 161 din 23 decembrie 1974).