

тибитета јавних служби, својинске односе поводом новог система расподеле дохотка у неким облицима јавне управе, режим предмета друштвене својине који су досада били сматрани јавним добрима а сада истовремено постају основна средства одређених привредних предузећа (рецимо, јавни путеви у вези са Законом о јавним путевима од 12 јула 1961), итд. Но једна је ствар извесна: и они предмети и вредности у друштвеној својини који се присвајају путем јавних политичких права, који су дакле у области јавноправне компоненте друштвене својине, имају свога носиоца, онога који те предмете и вредности присваја. Ако и буде одумрла правна принуда поводом тог присвајања, ако и буде одумрло право својине, неће одумрети својина као економска категорија јер су својина и рад основне категорије друштва без које се људско друштво не може замислити. Како каже Маркс у *Комунистичком манифесту* (7): „Оно што чини одлику комунизма није укидање својине уопште, већ укидање буржоаске својине”.

Андреја Гамс

ЗБОР БИРАЧА И КОМУНА

Да би комуна као „основна политичко-територијална организација самоуправљања радног народа” и као „основна друштвено-економска заједница становништва њеног подручја” (1) остварила постављене циљеве, неопходно је да и све оне институције на које се комуна при томе ослања одговарају улози и месту који су им у нашем самоуправном систему друштвено одређени.

Досадашњим правним прописима предвиђене су као најважније две такве институције: збор бирача и локални референдум, поред, разуме се, савета грађана, разних комисија и одбора, одборничких група и других форума. — Преко зборов бирача, због тесне везе између народних одбора и грађана који посредством свог бирачког права и дају одборнике у народне одборе, треба да се обезбеди неопходна контрола народа над радом тих одбора и при доношењу њихових одлука, као и при решавању разних важних проблема од општег значаја. Другим речима, народни одбори, уз конкретне предлоге, иницијативу, подршку и контролу зборов бирача, треба да су „извршиоци воље народа” (2), његов инструмент на широком плану изградње социјализма у нашој земљи, подизању животног стандарда и културног нивоа народа потпуно демократским средствима без елемента политичког подређивања и бирократског односа према грађанима. Зато су народни одбори обавезни да повремено „полажу рачуна” о свом раду зборовима бирача, да их сазивају кад год сматрају за „потребно и корисно да збор бирача претреса неко питање из његове надлежности [...] или кад мора да реши неко питање, а прописима је одређено да

(7) Изабрана дела, 1949, т. I, с. 28.

(1) Из Програма Савеза комуниста Југославије, Београд, 1958, Култура, с. 177.

(2) Милош Минић: О даљем развијању демократизма народних одбора, „Црвена застава”, бр. 2/48, с. 23.

то питање мора бити претходно претресено на збору бирача” (3). Разуме се, народни одбор мора да сазове збор бирача и онда кад то затраже виши државни органи или одређен број бирача (негде једна петина а негде и једна десетина од целокупног броја бирача са одређеног подручја). — Уколико се установи и грађанима постане јасно да поједини одборници или народни одбори не раде у интересу народа, да прекорачују своје надлежности, да врше злоупотребу функција које су им од стране бирача поверене, зборови бирача имају право да *опозову* и одборнике појединачно и народне одборе у целини.

Међутим, констатовано је са најмеродавнијих места да збор бирача, иако једна од најважнијих установа у нашем демократском систему, није у њему све до данас у потпуности нашла своје место, није довољно учвршћена и изграђена у смислу ефикасног метода у раду народних одбора. Грађани, односно бирачи слабо се одазивају позивима на зборове, тешко се долази до потребне већине, у дискусијама се мало учествује, усмеравање и објективна критика рада народних одбора често изостају, конструктивни предлози се ретко подносе, итд. С друге стране, као што је уочено, испољио се и „немаран однос одборника и одбора у целини према својој обавези да полагају рачун о свом раду пред својим бирачима”. Тако је запажено да „има појединих одбора који месецима не сазивају зборове бирача, а нађе се и таквих који од избора до данас ниједанпут нису поднели извештаје о свом раду. Многи, пак, одбори уредно сазивају зборове бирача али на тим зборовима или не подносе никакав извештај о свом раду или су им извештаји неприпремљени, штурни, празни” (4). Мада је ова оцена дата пре тринаест година и мада су се ствари у области односа између народних одбора и збора бирача од тада доста измениле у позитивном смислу, са исте стране је и недавно констатовано да „у животу комуна зборови бирача имају већи или мањи утицај искључиво зависно од правилног или неправилног односа народних одбора општина или средова према њима. Према свим подацима, констатација је тачна, иако зборови бирача спадају међу најстарије институције наше демократије” (5). — На трећем конгресу Савеза комуниста Црне Горе констатовано је чак и то да је углавном због неактивности народних одбора (и комуниста у одборима) „рад зборових бирача у опадању, да стагнира и да се, и поред низа побројаних задатака које могу и треба да решавају, често своди на формално и бесадржајно окупљање, што представља објективну основу за даље опадање ове веома важне позиције у механизму нашег социјалистичког демократизма” (6). На трећем Конгресу Савеза комуниста Босне и Херцеговине — мада је подвучено све „веће интересовање и утицај грађана на рад самоуправних органа комуне, који се остварују првенствено путем зборових бирача,” — указано је да „у неким комунама има

(3) Миленко Кангрга: Организовање и рад зборових бирача, „Народни одбор”, бр. 4—5/50, с. 25.

(4) Милош Минић: н. д.

(5) Милош Минић: Проблеми развоја комуне (реферат са Четвртог конгреса Савеза комуниста Србије), Београд, 1959, Култура, с. 148.

(6) Филип Вајковић: О зборовима бирача (из реферата „О неким актуелним питањима друштвено-политичког система и економске политике”), Београд, 1959, Култура, с. 440.

још увек потцењивања улоге и значаја зборова бирача и неправилног односа према мишљењима и приједлозима које износе грађани" (7). На Четвртном конгресу Савезо комуниста Хрватске истакнуто је, поред осталог, да се „на зборовима бирача воде сваке године обимне дискусије око буџета, али кад се буџет донесе, његово кретање и трошење средстава без икакве потребе излази из оквира јавног интереса". Контрола утрошка буџетских средстава „препуштена је само народном одбору" („у ствари његовом апарату"), уместо да то буде „домен одговарајуће контролне дјелатности друштвених снага и органа друштвеног управљања" (8). На Трећем конгресу Савеза комуниста Македоније, поред констатовања позитивних резултата у развоју комуналног система, упућена је порука народним одборима комуна да они треба да „обезбеде утицај грађана на целокупну политику и доношење одлука још у процесу њихове припреме [...]” Исто тако је наглашено да треба да буде „брига народних одбора" да „развију поједине институције механизма, као што су месни одбори, зборови бирача, референдуми, савети народних одбора, поједине њихове комисије и др." (9). На крају недавно је изражено и најоторитативније мишљење да је „до сада била честа пракса при доношењу важних одлука градских и општинских одбора, када се радило о трошењу крупних финансијских средстава у ову или ону сврху, да не само нису били питани бирачи за мишљење о томе, него чак нису биле узимане у обзир ни њихове оправдане примедбе и критике" (10).

Зашто установа збора бирача није потпуно уведена и зашто није као средство утицаја народа на органе управљања у комуналном развоју до краја изграђена, те из тих разлога и није све до данас у потребној мери ефикасна, постоје и објективни и субјективни разлози и на једној и на другој страни — и код грађана и код народних одбора.

Један, можда, од најважнијих разлога неразвијености установе збора бирача налази се и у томе што у пракси није довољно јасно постављено докле заседају домени појединих организација самоуправљања, односно на који се начин морају дужности и обавезе и овог и других тела друштвеног самоуправљања или међусобно уклапати или допуњавати. Другим речима, нису довољно јасно одређени односи који треба да постоје између комуна и предузећа у комуни, између народних одбора и већа произвођача, између збора бирача и чланова радних колектива, итд. Чињеница је да су у досадашњем развоју комуне чланови радних колектива најбитније своје интересе остваривали у оквиру предузећа. Тамо су решавали и своју станбену ситуацију (или су очекивали да је реше) и проблем смештаја деце у дечје установе, као и питање стручног усавршавања, пошто све више сама предузећа отварају и одговарајуће

(7) Шефкет Маглајић: Развој комуналног система (из уводне речи у комисији за питања привреде, стандарда и комуналног система), Београд, 1959, Култура, с. 107.

(8) Анка Верус: Из кореферата у комисији за друштвено-економски развој и улогу комуне, Београд, 1959, Култура, с. 245.

(9) Борко Темелковски: Из кореферата у комисији за питања привреде, стандарда и друштвеног самоуправљања. Београд, 1959, Култура, с. 438.

(10) Јосип Броз Тито: Изградња социјализма и улога и задаци социјалистичког савеза радног народа Југославије (Из реферата на Петом конгресу ССРНЈ у Београду, 18 априла 1960 године). Београд, 1960, Култура, с. 30.

стручне школе. Притиснута сопственим потребама за радном снагом услед проширивања производње, предузећа су се морала ангажовати, располагајући и неким материјалним средствима, и на подизању животног стандарда радника. То је морало код њих да изазове извесно одсуство интересовања за рад зборова бирача, односно за развој комуне у целини, иако је требало да баш они по свом месту у производњи сугерирају задатке који се не решавају у оквиру предузећа а од општег су значаја (као подизање школа, отварање позоришта, радничких и народних универзитета, изградње саобраћаја и путева, и друго).

Неке објективне тешкоће за пуно функционисање збора бирача постоје нарочито на селу где и данас живи највећи број бирача. Као што је познато (и са више страна подвучено), многа су сеоска насеља растурена на ширим просторима тако да је окупљање сељака практично неизводљиво у време пољских радова или у току зимских месеци. Ове околности доводе до тога да се на зборове одазива — уколико се одазива — најчешће по један план породице. Зато такви скупови, и у најбољем случају, не представљају „збор бирача” већ збор делегата породица у којима редовно има више од једног бирача. Разуме се, ово се врло често дешава и у већим градовима где сличне сметње не постоје.

Неуспеху збора бирача доприноси, можда, и то што у извесним срединама још постоји и традиционалан отпор према држави уопште, једно перманентно неповерење према свему ономе што се од стране управе или намеће или сугерира, без обзира каквог је карактера та управа (као што је познато, данас готово редовно народни одбори сазивају зборове бирача и припремају питања за дискусију на састанцима). Врло кратак временски размак нас дели од буржоаског државног уређења у коме су народне масе често обећањима обмањиване и придобијане за предлоге који су користили мањој групи капиталиста на власти. Традиција има извесно негативно дејство и у том смислу што су се зборови народа, прво у селима, практиковали и у бившој Југославији (нарочито у Србији где се трагови установе повлаче још из средњег века и одржавају кроз цео XIX век) кад год је требало властима или да „разрежу” порезе или да наметну било какве друге обавезе. (Збор је у Србији и законима и уставима био регулисан — уставима од 1888 и 1903 — као институција у оквиру општинске самоуправе али са врло ограниченим надлежностима.) Извесно историјско оптерећење, можда, постоји чак и тамо где су зборови бирача уведени и афирмисани. Оно се испољава у схватању улоге збора као претежно контролног органа у односу на народне одборе, док су помоћ, иницијатива, конструктивни предлози, и нарочито, преузимање дела одговорности за рад народних одбора изостајали. Несвесно, у таквим случајевима су се испољавале осветничке тежње и искаљивале се атавистичке, старе мржње нагомилане у претходним режимима према властима уопште и преношене кроз генерације испољавале су се у ставу да „властима једном треба стати на пут”, као и у претераном критризерству према свему ономе што би народни одбори предузимали. Није искључено, чак, да традиција има утицаја и код неких одборника, испољена, најчешће, у бирократском односу према народу, у надменом држа-

њу, у потцењивању улоге и места народа у развоју социјализма. На Четвртом конгресу Савеза комуниста Словеније истакнуто је да, поред тога што „остади бирократизма било у схватањима било у конкретним одлукама трпе нове поразе”, још и данас „оно ситно гажење права радника или грађанина, нарочито велика самовоља и господство патуљастих деспота најчешће и највише узрујавају радног човека и стварају затегнуту атмосферу и негативно расположење у појединим комунама, колективима и установама” (11).

У сваком случају, овде се мора напоменути да онамо где и данас постоје сметње за ефикасно утицање зборових бирача на народне одборе и где се јавља немарно одношење народних одбора према овој институцији, можда, произилазе добрим делом и из непотпуности или непрецизности правних прописа којима се и њихове надлежности и међусобни односи регулишу. Тако би према Уставу ФНРЈ (чл. 112) и по посебним законима о зборовима бирача (НР Словеније, НР Хрватске и Пројекту Закона о зборовима бирача и локалном референдуму НР Србије) зборови бирача имали две основне функције: *саветодавну* и *контролну* у односу на народне одборе.

Као саветодавни форум збор бирача може да разматра било које питање (из области политике, привреде или друштвеног развоја) од локалног или опште југословенског значаја, и да, уз то, тражи доношење одговарајућих одлука. Међутим, народни одбори, иако је одређено које одлуке они не могу донети без *саслушања* збора бирача, као и које њихове одлуке морају узети у *разматрање*, — нису истовремено и *правно* обавезни и да их усвоје, односно и да по њима поступе (једино не могу увести самодопринос без пристанка већине бирача са одређеног подручја).

Право контроле зборових бирача над делатношћу народних одбора исцрпљује се, поред права на критику рада, обавезом одборника да им редовно подносе извештаје о свом раду и да „воде рачуна” о примедбама збора. Несумњиво је да збор бирача има право да опозове одборнике и народне одборе али се то право до данас мало користило — нешто због непознавања улоге збора бирача а више због извесних црта у менталитету самих грађана. Тако би требало да опозив има превентивно дејство у односу на одборнике, а кад се спроведе — садржи и елементе санкције. То, међутим, није довољно да би збор бирача стекао потребан ауторитет и дејство у друштвеном управљању, пошто, изгледа, на народне одборе може да има углавном *морално* дејство. Зато је и констатовано са меродавног места да „у животу комуне зборови бирача имају већи или мањи утицај искључиво зависно од правилног и неправилног односа народних одбора општина или срезова према њима”.

Због тога се стиче утисак да утицај радног народа на народне одборе, преко зборових бирача, није довољно обезбеђен, те да према томе, и многи народни одбори нису постали „извршиоци његове воље”. А то је, међутим, претпоставка, неопходан услов за развој целокупног система дру-

(11) Стане Кавчић: Комунисти у радничком и друштвеном самоуправљању Београд, 1959, Култура, с. 260.

штвеног самоуправљања, те и за развој социјализма и социјалистичких друштвених односа.

Непрецизности у правном регулисању установе збора бирача и њеном запостављању од многих народних одбора одговарају и тумачења, односно „теоретска“ обрада овога питања — уколико се тако могу назвати извесна, не нарочито бројна разматрања углавном правника о карактеру и месту збора бирача, у организацији народне власти и у нашем комуналном систему. Чини нам се да је у тим тумачењима — а у свим случајевима је неоспорно реч о најбољим намерама да се особености социјалистичке демократије у нашој земљи што правилније објасне — пре у питању да нису увек пронађени и одговарајући изрази него што би била реч о несхватању саме установе. Мада за нове појаве у развоју једне земље као што је наша где се друштвено-економски преображаји брзо смењују, те се на основу тога нагло мењају и унутрашње уређење и политичко-правна надградња, није лако истом брзином обухватити и теоријом све оне установе преко којих се те промене манифестују и дејствују — ипак, њихово недовољно јасно и непрецизно приказивање може да доведе до несхватања и самих преображаја.

Тако, кад је пројекат Закона о зборовима бирача и локалном референдуму НР Србије упућен народним одборима на „мишљење и примједбе“ и са препоруком Савета за изградњу народне власти НРС „да народни одбори могу користити нацрт у делу који се односи на организовање и рад зборова бирача“, дато је и објашњење тога дела закона у коме се каже, поред осталог, да су зборови бирача „стална форма непосредног учешћа широких народних маса у вршењу власти и у контроли рада органа државне власти“ (12). Више година доцније, и после једног „корисног саветовања о раду зборова бирача“ у НР Босни и Херцеговини, дато је готово истоветно тумачење да су, поред осталог, зборови бирача и „[...] форма непосредног учешћа грађана у вршењу власти“ (13). Затим је, с треће стране (у НР Хрватској, подвучено исто тако њихово „непосредно учешће у вршењу власти“, с тим што је пре тога речено и то да зборови „све више постају најважнији и најуспешнији облик повезивања народне власти са радним људима“ (14).

Поред ових, има тумачења која изгледају потпуно супротна — и карактеришу се јасноћом и одлучношћу става. Наиме, као реакција на дискусије („у већим градовима“) о садржини рада зборова бирача у којима је наглашено и то „да даљи развој зборова бирача у првом реду зависи од тога да ли ће им се дати у надлежност и да одлучују о неким питањима“, — речено је да „оваква мишљења значе само непознавање улоге збора бирача“. Јер, како се даље наводи, „није битно за успех наших зборови бирача да ли они имају право да одлучују или не. Мишљење да зборови бирача треба да одлучују своди функцију власти на једну неорганизовану форму и ни у ком случају не представља нешто прогресивно

(12) Миленко Кангрга: н.д., с. 24.

(13) Др. Симеон Кљајић: Једно корисно саветовање о раду зборови бирача, „Народна управа“, Сарајево, бр. 12, с. 502.

(14) Б. Хржењак: Улога и нека искуства из рада зборови бирача у НР Хрватској, „Нова администрација“, бр. 6/57, с. 723.

у систему социјалистичке демократије. Зборови бирача не могу имати функцију власти. Они су облик политичке контроле народа над изабраним представницима као и над самим представничким телом. Зборови бирача као политички облик и форма непосредне демократије могу се успешно развијати ако им, и без права одлучивања, дамо што потпунију садржину, ако их организујемо и водимо иако се о свим предлозима и захтевима који се на њима доносе буде дискутовало и решавало у народним одборима" (15). — Исто мишљење је дословце пренето и у уџбеник *Управно право ФНРЈ* (Општи део) (16).

Најшире тумачење карактера, места и улоге збора бирача дао је професор Теорије државе и права, др. Радомир Лукић. Анализирајући разне облике демократије у историји развоја друштва, за „непосредну демократију” каже да је то „таква организација државне власти у којој сам народ непосредно врши власт, тј. доноси одлуке које су правно пуноважне — на пример, доноси законе, или управне акте, или изриче судске пресуде”. Зато, по његовом мишљењу, непосредна демократија и не постоји (тј. „у противречности је са државом”) — „јер ако би постојала [...] држава и народ би се идентификовали, држава би се утопила у народ”. Зато сматра да и најшира демократија значи само „комбинацију система непосредне демократије са системом представничке демократије” („и то ће тако бити све док држава потпуно не нестане, то јест док систем непосредне демократије не постане потпун”). У међувремену, да би се до тога дошло, предлаже увођење форми непосредне демократије „постпуно” и „са мером” (од „нижих” ка „вишим”), у складу са друштвено-експонентним развојем и подизањем степена свести грађана да се не би те форме „претвориле у своју супротност”, и да би се преко њих постепено и „народ оспособио за вршење власти над самим собом”. Да би учинио што разумљивијим те форме, разликује „две врсте делатности државне власти, односно државних органа”. Једна је — доношење „одлука (закона, управних аката, судских пресуда)”, а друга је принуђавање посебним „апаратом за насиље” оних чланова друштва који не би поштовали те одлуке. Зато, како даље наводи, — „апарат за насиље, у ствари, и сачињава државу у ужем смислу, он је најбитнији састојак државе, без њега државе нема”. Степенем, пак, удаљености грађана од тог апарата, тј. обимом њиховог учешћа „у вршењу власти” и бројношћу одлука које сами доносе — мери и ширину непосредне демократије. У тај теориски оквир, овде минималним делом приказан, проф. Лукић, окрећући се према „социјалистичкој, пролетерској демократији” („далеко најширој форми непосредне демократије”), за чије даље проширивање у нашој земљи и предлаже „меру” и „поступност” у формама, врло детаљно третира и збор бирача и референдум (консултовање изборног тела по најважнијим питањима), сматрајући их, исто тако, установама које треба „даље да развију учешће народних маса, грађана, директних произвођача, у вршењу државне власти и управе”. Разматрајући, међутим, одредбе уста-

(15) М. Ковачевић: Проблеми организације и садржаја рада зборови бирача, „Нова администрација”, бр. 4/53, с. 360.

(16) Др. Никола Стјепановић: Управно право ФНРЈ. — Општи део, II издање, Београд, 1958, Савремена администрација, с. 303—311.

нова и одредбе поменутих републичких закона о зборовима бирача, на једном месту истиче да у општем процесу „демократизације локалних органа власти” — „законским прописима република зборови бирача се претварају у праве државне органе који имају право одлучивања”. (Подвукла Р. Г.). (За савете грађана каже да су то „органи једне врсте непосредне демократије у управи, при управним органима, који треба да замене у извесној мери саме управне органе, који треба да дебирократизују управу”). На крају, уз све то, проф. Лукић ипак закључује да је збор бирача „саветодавни орган локалним државним органима, као и државним органима уопште, до највиших”, а с друге стране, он је „контролни орган” (у оном смислу како је објашњено), с тим што наглашава и његово право иницијативе („то јест он сам може ставити поједина питања на дневни ред [...]”) (17).

Разматрања проф. Лукића нису скорашњег датума (1950). У развоју демократије се код нас отада отишло далеко напред али се овде износе због тога што се мисли да нека места имају и шири, теориски значај. Наиме, пошто се понављају наводи да су зборови бирача „форма” у којој народ учествује „у вршењу власти” (осим код М. Ковачевића), да се чак „претварају у праве државне органе који имају право одлучивања”, итд. — требало би, можда, продискутовати какве нам процесе, при расправљању о развоју нашег демократског система, ови изрази обележавају.

У примедбама на књигу Н. И. Бухарина *Економика прелизног периода* Лењин је подвукао нека места у тој књизи (уз „врло добро!” и „тачно!”) која гласе:

„У доба прелаза од капитализма ка комунизму, револуционарна класа, творац новог друштва јесте пролетаријат. Његова државна власт, његова диктатура, совјетска држава служе као фактор за рушење старих економских веза и за стварање нових [...]. Уколико је ова политичка власт, као „концентрисано насиље” над буржоазијом економска снага, онда је то снага која раскида капиталистичке производне односе, предаје на располагање пролетаријату материјални костур производње и која постепено убацује непролетерске људске елементе производње у систем нове друштвено производне везе. С друге стране, ово исто „концентрисано насиље” се делимично креће и према себи, представљајући фактор самоорганизације и принудне самодисциплине *трудбеника* [...]

 (18).

Ово кретање „концентрисаног насиља” („апарата за насиље”) „према себи”, што представља и фактор „самоорганизације *трудбеника*”, — указује, с једне стране, да иако пролетерска држава представља једну од одлучујућих снага у процесу друштвеноекономског развоја од капитализма ка комунизму, у самом том развоју она се и ослобађа дела своје силе поступним преношењем својих функција на „самоорганизације *трудбеника*”, а, с друге стране, то указује да и сама држава има улогу у свом одумирању. При томе се, брзином преношења тих функција обележава и темпо тога одумирања. Зато нам се чини да изгледа нелогично

(17) Др. Радомир Лукић: Напомене о зборовима бирача, саветима грађана, и локалном референдуму, „Архив за правне и друштвене науке”, бр. 4/50.

(18) В. И. Лењин: Изабрана дела, књ. XIII, Београд, 1960, Култура, с. 554.

да органи друштвеног самоуправљања који неоспорно представљају негацију пролетерске државе, како каже проф. Лукић, за онолико за колико преузимају део њених функција — са преузимањем тих функција и уз помоћ државе постају „прави државни органи”. Ове формулације могу да наведу, наиме, на закључак као да се на плану развоја државе у социјализму ништа битно не мења него да се просто власт пресипа из једног корита у друго, да прелази из руку државних органа у руке органа друштвеног самоуправљања који с тим прелазом, ако постају државни органи, нису више и органи друштвеног самоуправљања. Не могу бити истовремено и једно и друго.

Што се тиче учешћа народа „у вршењу власти” преко зборовца бирача — ако се при том мисли на њихове могућности и средства утицаја на народне одборе и друге органе, тј. на права предлагања, иницијативе, контроле, и опозива — које (предлоге) народни одбор или мора да узме у разматрање или треба да усвоји (а не мора), таква средства утицаја (чак и право предлога за опозив) имају и друге организације, као Социјалистички савез, Савез комуниста, синдикати, па и сваки појединац. На недавном састанку Сталне конференције градова у Нишу, друг Кардељ је у дискусији истакао да „наши грађани [...] треба да имају могућности да свакодневно утичу на рад органа управе, државе, самоуправних органа, итд. И у том смислу је Социјалистички савез саставни део механизма друштвеног самоуправљања” (19).

У програму Савеза комуниста Југославије обележени су чак домени државе и органа друштвеног самоуправљања, и указане су перспективе њиховог даљег развоја и међусобних утицаја: „Са развојем социјалистичког демократског система почиње се сужавати улога државне управе у непосредном управљању привредом, на подручју културно-васпитне делатности, здравства, социјалне политике итд.”. Те функције „све више прелазе на разне друштвене самоуправне органе, самосталне или повезане у одговарајући демократски организациони систем”. Државни органи и „даље врше низ функција, као што су: економско планирање, управљање одређеним друштвеним фондовима, опште пропорције и односи у расподели средстава; но и они се у тој функцији све мање јављају као органи политичке власти, а све више као заједнички друштвени органи радних колектива [...]”. „Функције као што су: политички систем, општи регулативни послови и посебни регулативни послови у области привреде, одржавање јавног реда, инспекције, безбедност, правосуђе, народна одбрана и слично, задржавају карактер државних послова”, с тим што се и оне „мењају у својим облицима и методама, у складу са улажавањем унутрашњих класних супротности и тешкоћа у изградњи новог економског система социјализма” (20). У даљем развоју социјализма „структура политичке организације [...] ће све мање бити саставни део и инструмент система власти, а све више ће постајати друштвене организације за научно проучавање и усмеравање друштвених кретања, за друштвено васпитање радних људи, за идејну, политичку и стручну помоћ грађанима

(19) „Борба“ од 2. XI. 1961.

(20) Програм Савеза комуниста Југославије, Београд, 1958, Култура, с. 121—122.

у њиховој друштвеној активности”, што представља „уједно и облик постепеног одумирања појединих функција државе, односно њиховог претварања у функције друштвеног самоуправљања” (21) (Подвукла Р. Г.).

Разуме се да је ауторима чланака о зборовима бирача све ово добро познато, те је заиста реч о употреби неадекватне терминологије кад се претпоставља да се једна институција из оквира нашег система друштвеног самоуправљања, за коју се сви и не слажу да има „право одлучивања”, преузимањем извесних функција државе претвара у државни орган.

Међутим, конфронтирање неких мишљења о карактеру збора бирача на овом месту има једино за циљ да би се у предстојећим дискусијама о пројекту новог Устава евентуално додирнуле и ова и неке друге установе које су до сада обезбеђивале — или је требало да обезбеђују функционисање нашег система самоуправљања. Јер, без обзира да ли ће се збор бирача задржати и у новом Уставу и у пропратним законима — са истим или са проширеним компетенцијама, што ће зависити од начина постављања целокупног изборног система — домени утицаја грађана и на рад органа власти и на рад органа друштвеног самоуправљања прошириваће се све више са даљом децентрализацијом и демократизацијом наше земље које предстоје, било како да се назову установе преко којих ће тај утицај да се спроводи.

Ако се, пак, задржи збор бирача и даље као „веома важан облик непосредног учешћа грађана у раду органа комуна и у развоју наше социјалистичке демократије” (у којој и комуна „треба све мање да буде орган власти, јер она и није створена да буде минијатурни облик државне власти, већ основни облик организације социјалистичких друштвених односа”) (22), — потребно је да се претходно реши тамо где није решено питање доступности бирачима свега онога о чему народни одбори одлучују, да се организује, дакле, служба *информација* грађана о раду народних одбора, као и да се уз помоћ и осталих друштвених организација створе код грађана *навике* сталног интересовања за опште друштвене и јавне послове, као и *навике ангажовања* у оквиру збора бирача. Тек тада ће нестати и свих оних објективних и субјективних препрека које су до сада кочиле развој ове установе и њену пуну ефикасност.

Ружица В. Гузина

КО МОЖЕ НЕПОСРЕДНО ОДГОВАРАТИ ГРАЂАНИМА ЗА ШТЕТУ КОЈУ ПРОУЗРОКУЈУ ЈАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

По Уставу од 31 јануара 1946 прокламовано је начело да „грађани имају под законским условима право да захтевају од државе и службених лица накнаду штете која им је учињена незаконитим и неправилним радњама” (чл. 41). Услове одговорности Устав је оставио посебним законима. Међутим, Уставни закон од 13 јануара 1953 ближе одређује правила

(21) Исто, с. 170.

(22) Јосип Броз Тито: н.д., с. 30—31.