

*Др Павле Ристић:*

## ОПШТИНА КАО НАЈЗНАЧАЈНИЈИ ФАКТОР ИНТЕГРАЦИЈЕ ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА

### I

1. Намера ми је да говорим о интегративној функцији општине. Желим да утврдим у којој мери и до ког степена је наша општина постигла и остварује интегративну функцију у политичком систему. Ова моја анализа ослања се пре свега на маркову мисао о комүни и њен интегративан, позитиван и хумани смисао који треба да помогне нашем друштву и друштву уопште да се превазиђу државно-правни и политички односи.

Није ми намера да вршим конкретно институционално упоређивање марковске комүне и наше општине, јер то нема данас довољног оправдања с обзиром на различито време њиховог историјског настанка, с обзиром на различити степен материјалне културе у којима се ове институције развијају и с обзиром на различите друштвене услове и околности под којима се ове институције уобличавају. Марксдова идеја о комүни има овде смисао општег критеријума код оцене вредности и значења наше општине.

2. Садашњи Устав, који је у фази промена и даље даје нагласак општини ка основној друштвено-политичкој заједници и тиме омогућује да се учврсти овакав њен положај и да њене функције постану садржајније. Нови правно-политички елементи који се предлажу да буду уграђени у структуру општине дозвољавају да се исказе тврдња о могућој пунијој друштвеној улози будуће општине као и о могућим стварнијим остваривањима њених функција. Општину ће ово, свакако, још више приближити Марксовој визији комүне. Додуше овакав положај општине је био већ унапред опредељен идејно-теоријским концептом, утврђеним од стране марксиста и самог Маркса пре свега, а што је и опредељење југословенске политичке и уставне теорије већ више од две деценије. Садашње предложено решење има за циљ одбацивање оних негативности које су се јавиле у поступку остваривања оваквог концепта.

Марксистичка и социјалистичка политичка теорија и мисао уноси новину у значење општине. Општина у овој теорији значи политички систем власти и управљања од непосредних и основних облика до највиших и најширих заједница, као јединствени систем многобројних сложених самоуправних организама.

## II

У предложеном Нацрту Устава СФРЈ чл. 102, ст. 1. општина је дефинисана као самоуправна и основна друштвено-политичка заједница заснована на власти радничке класе и свих радних људи. Ова дефиниција у савременом смислу одговара основној идеји Маркса о комуни као заједници која има основну функцију да изврши преображај политичке власти у друштвено самоуправљање. Чини се да на ово неоспорно упућују речи које се односе на карактер власти коју представља оваква општина, тј. „власти радничке класе и свих радних људи“.

Да се не ради о класично-локалној самоуправи упућују ставови 2. и 3. истог члана који говоре о остваривању услова за живот и рад као и других заједничких интереса. Ово значи да је у потпуности препуштено грађанима у општини да се брину о својим потребама. Шта више омогућава се и повезивање општине као заједнице са другим заједницама и Устав омогућава овакав процес на институционализован начин, што такође потврђује смисао општине као посебног и аутономног дела једног ширег и сложеног система повезаног међусобним идејним, политичким, економским, културним, националним и другим интересима.

Значајни су они текстови нацрта Устава који говоре о институционализованој структури општине у чему се и највише види интегративан смисао који општина има. Наиме, у чл. 104, ст. 1. предвиђа се начин на који ће грађани остваривати своје интересе и вршити формирање, усмеравање и расподелу својих средстава, па се наводи да ће се то вршити посредством и кроз основне организације удруженог рада, месне, интересне и друге самоуправне организације и заједнице и „у општини као целини“ на непосредан начин, затим, самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем.

Но, није општина фактор друштвене интеграције само и искључиво због тога, јер, постоји реална могућност да грађани задојени свешћу о економској и политичкој једнакости имају могућност слободног и непосредног одлучивања у општини. За стварање овакве реалности нацрт Устава предвиђа и општу обавезу и одговорност свих органа друштвено-политичких заједница (не само општине) као и радника у организацијама удруженог рада и радних људи у свим другим самоуправним организацијама и заједницама да се брину (и одговорни су) за остваривање друштвених планова (читај међусобна организована сарадња) што треба да обезбеди складнији и стабилнији развој, потпунију сагласност посебних и општих интереса итд. (чл. 58). Дакле, интегративна функција општине је само део општег процеса интеграције какав смисао има наш целокупан систем. Као доказ оваквој тврдњи могу се навести и други чланови нацрта Устава као на пример, чл. 78, ст. 2; чл. 79, 81, итд. Суштину свега чини идеја која се свуда провлачи и која је основица на којој почива целокупан смисао уставног и политичког система: човек је основа конституисања система, он је јединство свих противуречности, али он је „интегрални човек“.

За потпунију и релативно тачну оцену вредности такве институције као што је општина неопходно је анализирати извесне њене саставне еле-

менте који у основи чине стварну садржину и могућност функционисања општине као основне друштвене заједнице.

Основни конститутивни елементи општине према Нацрту Устава јесу организације удруженог рада, месна и интересна заједница. Преко њих се конституише званични и највиши орган власти и управљања у општини — Скупштина општине. Већ сам начин конституисања овога органа самоуправљања (чл. 81) указује на интегративни смисао општине. Облици самоуправљања из којих се конституишу органи власти у основној друштвено-политичкој заједници као што је то основна организација удруженог рада, месна и интересна заједница, чине заједно широку област остваривања интеграције која се свакодневно, постепено и све више развија.

Разуме се да се процес интеграције не своди само на ова три основна вида самоуправљања, јер они не би били довољни да осигурају трајни успех. У овом смислу делују и друге институције и принципи, мање или више јасно и прецизно утврђени у текстовима Нацрта устава, као што су: самоуправљање, као основна и општа институција система без које није могуће ни говорити о интеграцији друштва; затим нове институције друштвеног договарања и самоуправног споразумевања као најшира аутономија човека и његових институција која се први пут сада јавља Уставом гарантован институционализован и аутономија одлучивања; информација и комуникација као функција одлучивања; јавност рада свих самоуправних и других органа; улога друштвених организација и удружења грађана, а пре свега, СКЈ, ССРНЈ, Синдикат и друге јесу незаменљиви фактор демократског друштва које жели да буде на високом степену једнакости и јединства; скупштински систем као модел стварне демократије; самоуправна оријентација као трајни и основни елемент друштвеног и политичког система уопште.

Из разумљивих разлога од свих поменутих фактора опредељујем се да нотирам само следећа питања: месну заједницу, интересну заједницу и део питања око скупштинског система, тј. сам положај скупштине.

а) *Месна заједница* није потпуно нова институција и досадашњи уставни текст је познавао ову институцију, само сада она добија нов садржај, па према томе и њена улога је измењена. Месној заједници је дат реално већи значај у Нацрту устава, па ова институција заслужује да се истакну неки проблеми који изазивају дилеме те могу имати утицаја на остваривање очекиване улоге месне заједнице.

Према чл. 49. месне заједнице се конституишу „на подручју насеља, дела насеља или у више повезаних насеља”. Прихваћен је тзв. територијални принцип код конституисања месне заједнице. Ово има извесних предности јер омогућује довољно прецизности у дефинисању, а то су текстови учинили. Чак је констатовано да месна заједница има својство правног лица. Чини се да дилеме овде настају. Месна заједница теоријски по Уставу представља једно од таквих самоуправних деловања у коме нарочито долази до изражаја непосредно одлучивање. У пракси је и до сада било великих разлика у степену, величини као и у начину рада и деловања појединих месних заједница. Треба очекивати да ће и убудуће ово да се настави. Нарочито је велика разлика између месних заједница руралног

односно урбаног карактера. Али, постоји разлика између месних заједница унутар сваке ове групе понаособ.<sup>1</sup>

Проблем поводом месних заједница даље постоји и због неких појава које нису непосредно везане за политички систем, или уже за комунални систем. То је проблем који прати савремени друштвени развој уопште и одражава се на место и улогу месне заједнице у систему. Нарочито се он осећа у тзв. урбаним срединама. На пример, у Београду се већ запажа да у појединим деловима града (месне заједнице) постоји више радних људи него становника стално настањених у том делу. Наиме, прилив радних људи је велики у периоду радног времена, а одлив из тога дела града са завршетком радног времена. На први поглед изгледа да ово не представља неку тешкоћу у погледу организовања месне заједнице. Али, што се тиче организовања, то и може бити тачно, међутим, поставља се питање како ће се понашати мањина становника према већини радних људи у погледу права и дужности месне заједнице итд., када интерес стално настањених и флукутирајућих грађана нису идентични? Додуше, у елементе за конституисање месне заједнице, па и општине, имамо поред територијалних и функционалне факторе који ће деловати у правцу споразумевања, али ови дезинтегрирајући моменти увек остају. Стога се поставља као озбиљно питање нису ли месне заједнице зачеци једног новог степена територијалног организовања које ће деловати у правцу удаљавања грађана од основне друштвено-политичке заједнице — општине, што свакако није интенција Нацрта устава. Свакако само пракса у остваривању новог система може дати тачан одговор.

б) *Интересне заједнице.* Оне су, свакако најпогодније институције које се могу супротставити тенденцији територијализације месне заједнице и свих негативности које одатле могу произићи. Додуше, у југословенској уставној политичкој теорији не постоји општа сагласност о карактеру интересне заједнице. У ову категорију сврставају се врло различите институције. Додуше, нацрт устава у чл. 96, 97. и 98. даје могућност да се утврди како настаје, који су органи, и однос чланова интересне заједнице, те дозвољава закључак да Устав све институције створене самоуправним споразумом а које се декларишу као интересне заједнице третира јединствено.

Са становишта политичке теорије ово није довољно. Очигледно постоји разлика између оних институција које оснивају већ постојеће институције и оних које оснивају грађани непосредно. Као што постоји разлика између интересних заједница које се финансирају на основу општих прописа о обавезном доприносу у одређеном проценту и оних интересних заједница које сами чланови добровољно и непосредно финансирају. Или речимо, у којој мери карактер интереса утиче на карактер интересне заједнице? Чини се да у самом бићу интересне заједнице мора бити елемент доброволности. Без овог елемента оне и нису праве интересне заједнице. Па, према томе, и нису све међу собом идентичне како би то иначе могло да се закључи из уставних текстова. Но, без обзира на овакве дилеме социолошко-политичког карактера, смисао интересних заједница у систему

<sup>1</sup> На пример, у Београду има 280 м. 3. од тога 64 имају преко десет хиљада становника, док 27 имају између десет и двадесет хиљада — подаци Скупштинџе града Београда 1971/72.

јесте у њиховој функцији добровољности и самоуправности грађана и оне ће ту функцију остваривати ако се и у процесу конституисања и остваривања инсистира на овим елементима. Стога у логичној повезаности са осталим институцијама система оне могу одиграти улогу која им је намењена. Ово, наравно, не ослобађа теорију да и даље трага за правим одговором о суштини интересне заједнице.

в) *Скупштински систем*. У контексту овако конципираног система у општини логично се уклапа принцип скупштинског система. Разуме се да теоријски модел, идеални, реално није могуће остварити — као што то ни овај Нацрт не чини. Али је модел дат у Нацрту устава изразио општину као део глобалне самоуправне организације друштва, а саму скупштину општине поставио у позицију основне и централне институције система власти и самоуправљања у општини. У прилог оваквој тврђњи говоре, чини ми се, следећи моменти:

1) Основно и централно место у општини, поред свих одступања, заузима Општинска скупштина и она је нова институција система уколико је „радни и раднички парламент“. Општинска скупштина је сигурно то како због своје структуре, тако и по свом основном месту у систему управљања у општини. Данас се, у односу на време доношења Устава од 1963. године, проблем скупштине поставља у извесном смислу на нов начин. Амандмани су већ назначили основне токове развоја у коме радничка класа у својим организацијама удруженог рада и посредством њих треба да добије већу улогу у друштвеном животу и у политици. У том смислу треба очекивати да скупштина постане реална и ефикасна институција — која треба да се приближи друштву, да га изрази као реалну и непосредну заједницу. Стога је скупштина структурално и организационо тако утврђена у тексту Нацрта устава да ће моћи да одговори овим очекивањима. Скупштина конципирана на овај начин носи више елемената делегатства неголи репрезентативности и посредништва. Она је у стању да са више успеха изражава и синтетизира непосредне, заједничке и опште интересе људи. Разуме се, само формална страна и организациони елементи код конституисања нису апсолутна гаранција да се оваква очекивања и остваре. Стога треба рачунати са значајном улогом друштвено-политичких организација које треба да оживотворе уставну концепцију улоге скупштине. Деловање друштвено-политичких организација као широк процес самоуправних консултација и договора у политичком животу, у најширем смислу речи, дозволиће да се превазиђе неоправдани страх пред технократским концептом система. Дакле, у претходном радном току политичког живота обезбеђује се платформа и опредељења која постају критеријуми на основу којих се ради у скупштини.

2) За овакву највишу улогу мора се обезбедити скупштини и више него што су то само формалне одредбе о њеном месту и функцији у систему. Другим речима, није могуће успоставити неку другу, у било ком виду конкурентску институцију, која би довела у сумњу основни положај скупштине у систему. Стога се као важно питање поставља детаљна разрада веза скупштине са осталим институцијама и целокупном друштвеном основом. У овом смислу треба разбити заблуде и илузије као и погрешна

свртања да делегатски систем, на овај или онај начин, значи посредне изборе. Али исто тако не треба живети у илузији да делегатски систем сам по себи омогућава да се избегне политичко-репрезентативни карактер система. Колико је у моћи да оствари прво, делегатски систем је толико исто у стању да изврши вертикално повезивање олигархије. Крајњи резултат зависиће од развијености демократског живота у бази.

3) Нужно је, да се политичка одговорност и самосталан политички субјективитет обезбеди на свим нивоима на којима се конституишу одређене јединствене друштвене функције. То значи, на пример, да функција скупштине мора бити нешто више неголи само стварање законодавства што им је у последње време била наглашена карактеристика. На ово је свакако деловао како објективни економски развој тако и неки други политички процеси. То је и довело до тога да се тзв. законодавна функција претворила у неку врсту техничко-извршне. Стога је овај трећи момент о нужности политичке одговорности и самосталности политичког субјективитета од првенственог значаја за скупштину, али и за систем у целини. Но, проблем сам по себи има шири значај и односи се на све институције једног стварног самоуправно-демократског система у коме оне морају имати свој политички и друштвени субјективитет.

### III

Ограничен карактером саме наше дискусије, што конкретно значи временом и простором за овај напис, ја сам је ограничио само на ово неколико уопштених изложених питања. Међутим, сматрам да је могуће и само на основу овога што сам говорио видети да се основна идеја заједнице и заједништва који општина носи у себи, преко процеса интеграције који је видљив и присутан у нашој општини, може констатовати и шири значај и овог процеса и саме функције општине за целокупан наш друштвени и политички систем.

Стога сам мишљења да би се могли дати следећи закључци:

— Концепција општине прихваћена у Нацрту устава показује недвосмислено да је национално-државни смисао ове институције превазиђен, како је то теорија већ раније утврдила. Стари концепт је превазиђен, пре свега, процесима друштвене и политичке интеграције југословенског друштва, што се види у документу који се анализира.

— Свака идеја, а нарочито она која је нова (што исто важи и за институцију), мора бити јасна и сагласна у контексту целокупног система јер би иначе и Устав и свака институција појединачно били фактори дезинтеграције. Ово је једна од основних премиса теорије политичких институција и идеја. Основне захтеве ове поставке задовољава уставна концепција општине.

— Однос између интеграције и економије, као један од најтежих проблема уставне и политичке теорије решен је на начин који уставно-правна техника и политичка реалност то омогућавају.

— Дисфункционалне тенденције у виду интересних група (група за притисак) као реалан пратилац уставних решења потиснуте су институци-

јом интересних заједница; потискивање неефикасности у доношењу одлука, а нарочито у њиховом спровођењу, ефикасно је решење и институционализацијом односа и то на основу схватања о постајању интегралног човека коме је целокупан систем подређен.

— Основни циљ овако конципиране општине јесте у оспособљавању политичког система уопште за већу афирмацију радничке класе и радних и других прогресивних снага. Систем, пре свега, мора ослобађати стваралачку енергију удруженог рада и првенствено позицијом човека на радном месту у организацији удруженог рада и положајем у основној друштвено-политичкој заједници, као ствараоца сопственог положаја и положаја других; исто тако, и улогом човека као и арбитра у расподели укупних средстава вредности (од вишка рада до минулог рада).

— Самоуправно споразумевање и друштвено договарање је нови вид усмеравања и планирања који одражава нови, демократскији и хуманији и више равноправан положај човека — али ово оцртава и такав лик целокупног политичког система.

— Из горњег произилази и смисао општине која треба да буде основа и ослонац новом и чврсто независном положају човека у систему — све друге друштвено-политичке заједнице су изведене институције усмерене ка остваривању основних циљева не само у општини, већ и обратно из општине у ширим заједницама и друштву у целини.

— Степен интеграције остварен у општини непосредно се одражава на положај и улогу, на осећање припадности широј заједници — стога је процес интеграције у општини од примарног значаја за систем у целини.