

МЕСНА ЗАЈЕДНИЦА У СВЕТАУ НАЦРТА НОВИХ УСТАВА

Проблеми положаја и улоге месне заједнице заслужују посебну пажњу приликом разматрања нацрта устава и то како због реалног значаја ове институције у нашем друштвено-политичком систему, тако и због тога што су искуства која имамо из периода од њеног институисања до данас, у приличној мери незадовољавајућа, те је стога за овај тренутак, када се остварује уставна ревизија, битно да се што је могуће боље и комплексније сагледају и оцене предложена решења. У овом прилогу биће истовремено речи о решењима која су у погледу месне заједнице садржана у Нацрту устава СФРЈ, као и у Нацрту устава СР Србије. Овакв приступ потребан је не само због тога што је реч о огранској повезаности ова два Устава, односно о два сегмента јединствене и недељиве уставности, већ и зато да би се целовитије сагледала предложена решења и у крајњој линији оценила доследност Нацрта републичког устава у развијању и доградњи концепта месне заједнице заступљеног у Нацрту савезног устава.

Када је реч о положају и улози месне заједнице, може се одмах констатовати да је њен основни концепт који је остварен у Уставу од 1963. године, у суштини остао непромењен. Међутим, за разлику од досадашњег Устава, Нацрт новог устава СФРЈ полази од тога да је месна заједница обавезни конститутивни елемент самоуправног система и то не само у општини већ преко општине у целокупном друштвено-политичком систему. Осврнимо се укратко на уставна решења из 1963. године да бисмо боље сагледали новопредложена.

Устав од 1963. године институише месну заједницу, посветивши јој свега један свој члан и то у поглављу о општини у систему друштвено-политичких заједница. Он опредељује месну заједницу као самоуправну заједницу грађана сеоских и градских насеља, у којој грађани непосредно остварују самоуправљање у области делатности које служе непосредном задовољавању потреба радних људи и њихових породица. Статутима општина обезбеђена је уставна могућност да одреде да месне заједнице врше и друге послове ради задовољавања комуналних, социјалних и других заједничких потреба грађана, као и начин финансирања ових делатности.

Устав СР Србије од 1963. године отишао је неки корак даље у конкретизацији положаја месне заједнице. Наиме, преносећи у целини одредбу савезног устава о месној заједници као самоуправној заједници

грађана сеоских и градских насеља, овај Устав доноси и нека конкретнија решења.

Тако је предвиђено да о образовању месне заједнице одлучују грађани настањени на њеном подручју. Дакле, формирање месне заједнице дато је као право, а не као и дужност грађана. Затим, грађанима је обезбеђено право да самостално, држећи се оквира општег плана развоја општине, одлучују о задацима и пословима месне заједнице. Подручје месне заједнице, према овом Уставу, утврђује се статутом општине по претходно прибављеном мишљењу зборовца бирача са подручја за које се образује месна заједница.

Републички устав је исто тако предвидео статус месне заједнице као основни акт којим се у складу са статутом општине утврђују организација, задаци и начин рада месне заједнице.

Најзад, Устав СР Србије је утврдио изворе средстава месних заједница за извршење задатака, као и право да њима самостално располажу. Средства месне заједнице образују се, по њему, из средстава која општина обезбеђује из својих прихода, из самодоприноса грађана, из накнада за услуге, из средстава која у ту сврху издвоје радне организације, као и других средстава утврђених статутом општине.

Месна заједница је, дакле, према уставном концепту од 1963. године, добровољна самоуправна заједница грађана. У републичким уставима се и изричито истиче да сами грађани одлучују о томе да ли ће образовати ову заједницу.

Друга значајна карактеристика овог уставног концепта огледа се у томе што је месна заједница уклопљена, а тиме истовремено и ограничена на друштвено-политичку структуру општине. Такав уставни концепт сам по себи допринео је томе да месна заједница не заузме у пракси оно место које јој по стварном значају за развој самоуправљања припада. Најпре, њен уставом опредељени добровољни карактер проузроковао је одређени застој у формирању већег броја месних заједница.

Сувише глобално утврђивање задатака месне заједнице довело је у пракси до извесних лутања и неретко погрешно усмерених деловања ових институција. Запажене су и одређене тенденције претварања месних заједница у „мале комуне“ са атрибутима власти. Било је присутно исто тако извесно занемаривање значаја месне заједнице као самоуправне институције и њено свођење на ниво обичног сервиса за пружање свакодневних услуга и задовољавање обичних животних потреба грађана. Овакво лутање у тражењу правог места месне заједнице одражавало се и на издвајање и обезбеђивање средстава за њен рад, а сам недостатак тих средстава опет, са своје стране, отежавао је развој активности ове институције у правцу њене значајније афирмације у систему.

Наравно, ово су само неки од узрока који су довели до тога да се уставни концепт месне заједнице као превасходно самоуправне заједнице грађана, не афирмише у пракси у значајнијој мери. То је истовремено и основни разлог због којег су Нацрти нових устава пришли месној заједници са знатно већом пажњом и адекватнијим третманом.

Нацрт устава СФРЈ, како смо истакли, прилази месној заједници као обавезном конститутивном елементу самоуправног система. Њен зна-

чај он опредељује већ и самим местом на којем се она третира. Наиме, месна заједница је у Нацрту заузела своје место у глави посвећеној основама друштвено-политичког система, међу осталим облицима самоуправљања. Исто такво место дато је месној заједници и у Нацрту устава СР Србије.

Нацрт савезног, а исто тако и републичког устава, успостављају како право, тако и дужност радних људи да се самоуправно организују у месну заједницу на подручју насеља, дела насеља или у више повезаних насеља. Дакле, формирање месне заједнице представља не само право, како је то било предвиђено ранијим уставима, већ и дужност грађана. То је најзначајнија новина у уставном поимању месне заједнице.

Међутим, овде би требало ипак запазити то да се ни савезни, ни републички нацрт, не упуштају у даље импликације уставне обавезе образовања месне заједнице. Чини се, наиме, да би републички устав морао одредити могуће решење за случај да радни људи не образују месну заједницу. Без обзира на претпоставку о природном интересу за оснивање месне заједнице, требало би и уставом обезбедити институционално решење за случај непоштовања ове обавезе.

Решења која би се могла предложити за наведену ситуацију, нису ни јединствена, ни једноставна. Ипак чини се да би се тешко могло прихватити оно које даје право општинској скупштини да она донесе одлуку о образовању месне заједнице у случају да такву одлуку не донесу радни људи, како се то предлаже у једном од Нацрта републичких устава. Нама се чини да би било прихватљивије решење које би обавезивало друштвено-политичке организације, а пре свега, Социјалистички савез и Савез синдиката да покрену одговарајуће иницијативе за сазивање зборових бирача о томе, као и да се свестрано ангажују у правцу остваривања наведене уставне обавезе.

Што се тиче задатака месне заједнице као самоуправне заједнице, може се рећи да су они на скоро идентичан начин утврђени у савезном и републичком Нацрту. Поставља се, међутим, питање да ли би републички устав требало да оде неки корак даље у конкретизацији и прецизирању тих задатака. У сваком случају било би оправдано у набрајању питања о којима радни људи одлучују у месној заједници, предвидети формулацију по којој су то и друга питања утврђена статутом месне заједнице. Мислимо да би посебно требало јаче нагласити право месне заједнице да учествује у стварању комуналне политике.

Нацрт устава СР Србије садржи решење по којем се подручја месне заједнице утврђују статутом општине. Чини се да би пре требало предвидети да се подручја месних заједница утврђују управо статутим тих заједница и то на основу претходно прибављеног мишљења зборових бирача. Овакво решење пре би било у складу са Нацртом савезног устава, који предвиђа само то да се статутом општине утврђује начин и поступак образовања месних заједница, док се о утврђивању подручја као праву општинског статута не говори. Статут општине могао би у утврђивању поступка образовања месних заједница ближе одредити и обезбедити критерије за њихово образовање, а само утврђивање подручја требало би

препустити радним људима, као и статутима ових заједница као својеврсним демократским договорима.

Статут месне заједнице као њен основни самоуправни акт предвиђен је како у Нацрту савезног, тако и републичког устава. Међутим, док савезни Нацрт предвиђа да се статут доноси референдумом, докле Нацрт републичког устава не одређује уопште поступак усвајања овог акта. Чак и без обзира на потребу сагласности решења савезног и републичког устава, било би исто тако неопходно да се и Уставом СР Србије гарантује одређени демократски поступак за доношење статута месне заједнице. Иако свакако постоје разлози који би се могли навести против референдума (пре свега, они техничке природе), ипак би се с обзиром на значај статута, требало определити за овај демократски пут његовог доношења. Ту би Устав требало да унесе још једну допуну којом би се јавна дискусија о статуту месне заједнице прогласила обавезном фазом у процесу његовог доношења. У том случају би и референдум за његово усвајање био сасвим логичан завршетак поступка доношења, а непосредно изјашњавање грађана било би у правом смислу израз њихових хтења.

Нацрт устава СР Србије у конципирању месне заједнице води рачуна о томе да су за њено функционисање у оном смислу у коме она треба да доживи своју пуну афирмацију, неопходна одговарајућа средства. Стога он предвиђа изворе из којих ће се ова средства прибављати и то су: средства која радни људи сами непосредно удруже самодоприносом, или на други начин; део дохотка који ради задовољавања заједничких потреба у месној заједници извоје радници у основним организацијама удруженог рада са подручја месне заједнице, као и радници основних организација удруженог рада чији чланови живе на подручју те месне заједнице; затим, део појединих прихода општине који она уступи месној заједници у складу са програмима развоја месне заједнице и општине; део буџета и фондова општине; накнаде за услуге и други сопствени приходи, као и друга средства. Нацрт утврђује право месне заједнице да својим средствима самостално располаже.

Овакав приступ изворима финансирања месних заједница, такође, потврђује консеквентност Нацрта републичког устава у афирмисању и разради основног концепта о месној заједници као значајној карици јединственог самоуправног система. Бројност тих извора, као и само њихово уставно фиксирање, дају пуно основа за уверење да ће месне заједнице имати убудуће стабилнију материјалну основу за остваривање утврђених задатака, који су и по обиму, а још више по своме значају од посебног интереса за наше друштво.

Све што је напред речено довољно показује да је месна заједница, као својеврсна самоуправна заједница, добила веома значајно место како у Нацрту савезног, тако и републичког устава Србије. Она је, заиста, чврсто интегрисана у самоуправни систем који изграђујемо и то како по суштинским обележјима која су јој уставним нацртима утврђена, тако и по бројним решењима која би се могла означити као конкретизација и прецизирање основног концепта. Сами предлози који су овде у погледу појединих солуција учињени, не би никако могли да значе умањивање несумњиве вредности концепта који је наглашен и са доста елемената потвр-

бен. Њихов циљ је, у ствари, у томе да евентуално допринесу даљем настојању да решења буду још адекватнија, а основни концепт још развијенији, што је свакако претпоставка његове пуније афирмације у пракси која ће после устава уследити.

У овом смислу чини се да би требало учинити још две напомене, које би у крајњој линији могле означити и одређене предлоге. Иако се ове напомене чине на крају, то не значи да су оне тако сврстане по значају. Напротив, њихов значај је сигурно већи од неких других које су учињене напред, с обзиром на то што се ишло редоследом текстова нацрта устава.

Пре свега, мислимо да би месне заједнице, као посебно значајан облик самоуправљања радних људи, требало да буду непосредно заступљене у представничким телима свих друштвено-политичких заједница од општине, преко републике и покрајине до Федерације. То би било у духу уставног концепта скупштинског система као својеврсног облика остваривања улоге и места скупштине самоуправног друштва.

Друга напомена могла би се изразити више као дилема о томе да ли би републички устав требало још више да разради месну заједницу. Наиме, постоји прилична несразмера у третирању самоуправљања у организацијама удруженог рада и самоуправљања у месним заједницама у Нацрту како савезног устава тако и републичког. Нема сумње да ће статүти општина, као и статүти месних заједница на овај начин добити веома много простора за аутономно самоуправно организовање месне заједнице. Но, ипак, чини се да би републички устав требало на утврди бар најзначајније демократске принципе на којима почивају месне заједнице, као и њихови односи са другим самоуправним организацијама и заједницама, као и основе организације месне заједнице. У том смислу ваљало би обезбедити уставом постојање одговарајућих демократских облика одлучивања у месној заједници како би ова институција увек и у свему служила интересима радних људи. У ствари, нема разлога да се не поступи слично као у самоуправљању у радној организацији, или бар као код самоуправне интересне заједнице.

На крају само још једна напомена и истовремено предлог. Мислимо да би код месних заједница требало говорити не само о радним људима већ и о грађанима, јер сам термин „радни људи“ не може да обухвати све категорије самоуправних субјеката чије интересе остварују месне заједнице. (Примера ради, незапослени грађани очигледно не могу бити обухваћени овим термином).

Др Златија Буквић-Велковић