

ПРИЛОЗИ

САМОУПРАВЉАЊЕ У УСТАВИМА СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Самоуправљање као историјски нови систем друштвених односа, представља са друштвеном својином средстава за производњу, једну од најбитнијих константи социјалистичког развика Југославије већ више од три деценије. Са становишта историје овај период је релативно кратак да би се могло говорити о завршеном процесу корених промена у једном друштву. Међутим, овај период је довољно дуг да потврди принцип самоуправљања као историјску димензију социјализма и као стварност која већ дуго није „југословенски експеримент“.

Развој самоуправљања од првих, почетних облика, па све до данашњег дана, одвијао се у знаку непрестаног трагања за новим решењима помоћу којих би се остварила историјска функција овог система друштвених односа — што непосредније, стварно учешће радних људи у одлучивању како о непосредним, тако и о трајним интересима и циљевима социјалистичког друштва.

У складу са основним поставкама научног социјализма, по којима одређење за социјалистичко самоуправљање има као крајњи циљ укидање класног друштва, претварањем свих радника у носиоце власништва средстава за производњу, као и управљања условима и резултатима свога рада, — свака нова етапа развика југословенског уставног и политичког система означавала је крупан корак даље у правцу афирмације самоуправљања. Као израз и пројекција нових продукционих односа, а истовремено и као снажно средство за даљи развој и учвршћивање тих истих односа, самоуправљање је потврдило свој историјски смисао и улогу незамењивог облика социјализма.

Сагледавање историјског континуитета развоја самоуправљања у Југославији представља најбољу потврду историјске улоге и значаја друштвених преображаја остварених у протекле три деценије.

Идеја водиља континуираног развоја самоуправљања садржана је у марксистичком захтеву по коме сви облици политичког организовања морају бити у функцији основног историјског процеса ослобођења рада.¹⁾ Полазећи од чињенице да је ослобођење рада, односно радничке класе процес, а револуција, такође, процес непрекидног продубљивања друш-

¹⁾ У општем статуту Међународног радничког удружења, усвојеном на Првој интернационали, Маркс истиче: „Економско ослобођење радничке класе је онај велики циљ коме сваки политички покрет треба да буде потчињен као средство“. К. Маркс и Ф. Енгелс: Изабрана дела, „Култура“, 1949. стр. 366.

твених промена којима се остварује то ослобођење радничке класе најамног положаја, — изградња социјалистичког самоуправљања заснивала се на дијалектички схваћеној повезаности и међусобном утицају револуционарних промена у сфери продукционих односа, у којој је јачао самоуправни положај удружених радника у производњи и расподели, и промена у систему политичких односа и политичког организовања радничке класе.

Настојање да се путем све снажније улоге радника у управљању и располагању радом и укупним друштвеним капиталом обезбеде и остваре услови за учвршћивање доминантног положаја радничке класе, представљало је главну покретачку снагу динамичног развитка самоуправљања. Самим увођењем и сталном изградњом таквог система друштвених односа, постепено је стваран и нови концепт политичког система социјалистичког друштва, који је познати теоретичар и визионар социјализма, Едвард Кардељ назвао политичким системом социјалистичког самоуправљања.²⁾ Самоуправљање се у протеклом периоду потврдило као историјска димензија социјалистичке демократије и социјализма уопште.

Као темељна карактеристика друштвено-политичког система социјалистичке Југославије, самоуправљање је у своме досадашњем уставном развитку прошло неколико значајних фаза. Имајући у виду историјски континуитет у смислу сталног трагања за новим, погоднијим облицима којима се може постићи јединствен циљ — прерастање радничке класе у стварног хегемона свих друштвених односа и процеса, — означавање појединих фаза развоја самоуправљања врши се само условно, с обзиром на одређене значајније промене које су се одвијале током континуираног, јединственог развитка система. Постепено прерастање самоуправљања у глобални систем друштвених односа представља заједничку карактеристику и основну нит која повезује све етапе досадашњег развитка овог принципа.

Социјалистичко самоуправљање није отпочело 1950. године, како се то често истиче, када је правно и фактички уведено као основни облик развоја продукционих односа у нашем друштву. Самоуправљање се родило већ у току социјалистичке револуције и од самог њеног почетка представљало је један од најзначајнијих покретачких фактора. Наиме, радничка класа, сељаштво и све напредне снаге управо су се определиле за народноослободилачку борбу и социјалистичку револуцију имајући пред собом јасне циљеве које је истакла Комунистичка партија Југославије као авангарда радничког покрета. Ти циљеви су били суштински израз тежње за изградњом система у коме ће се остварити ослобођење те исте радничке класе.

Самоуправљање, схваћено у наведеном значењу, почело се развијати већ 1941. године, са настанком првих ослобођених територија. Оснивањем народноослободилачких одбора, као првих клица нове народне власти, као и постепеним преузимањем фабрика и радионица од стране

²⁾ Е. Кардељ: *Правни развоја политичког система социјалистичког самоуправљања*, изд. Комунист, Београд, 1977.

радника у циљу спонтаног или организованог обезбеђивања рада и управљања њима, — стварана је широка самоуправна основа као услов и полазна тачка за изградњу новог система народне демократске власти.

Народноослободилачки одбори су били не само облик народне власти у сложеним условима социјалистичке револуције, већ и први израз револуционарне стратегије из које ће настати и развити се општа политичка теорија о изградњи оригиналног типа демократског политичког система у коме улогу јединог хегемона свих историјских збивања има радничка класа и цео радни народ.

Са гледишта уставног развитка самоуправљања, континуитет промена у изградњи новог система потврђује чињеница да су све уставне промене оствариване после револуције означавале даљу потврду, наставак и продубљивање основних демократских принципа за које се наше друштво определило већ у револуционарној борби, а у складу са објективним и субјективним условима момента у коме су промене вршене. Питање класне суштине новог друштвено-политичког система решено је дефинитивно у самој народноослободилачкој борби.

Међутим, научна објективност захтева да се укаже и на историјску чињеницу да самоуправљање, иако чврсто утемељено у основе новог друштвеног система већ у самом његовом настајању, није имало, нити је у датим условима могло имати, потпуно праволинијски ток. Одређена цик-цак кретања, тешкоће, па и слабости, пратили су његов развитак током протеклог периода. У појединим фазама ове појаве су биле изражене у јачем степену, али је веома битно да оне никада нису доводиле у питање сам концепт самоуправљања. Посебно је значајно да су узроци и појавни облици негативних тенденција на време уочавани, и да су у складу с тим предузимане мере за њихово превазилажење.

Претходна констатација је неопходна за разумевање, оцену и остваривање самоуправљања у друштвеном и политичком систему Југославије. Она уједно објашњава и релативно честе промене устава у протеклом периоду. Наиме, оријентација по којој је самоуправна „алтернатива“ основна и неотуђива одлика социјализма Југославије, представљала је главни узрок сталног тражења нових облика што бржег преласка из политичке државе у самоуправну заједницу.³⁾ Устави су доследно изражавали ту оријентацију у мери коју су омогућавали реални друштвени услови.

Имајући у виду управо објективну условљеност самоуправљања материјалним, друштвеним, културним и другим чиниоцима друштва које се опредељује за овакав систем друштвених односа, — разумљиво је што први југословенски Устав није формулисао ово начело. Као акт завршетка и потврде прве, политичке фазе револуције, Устав ФНРЈ од 1946. године је пошао од основног циља да новом систему народне власти обезбеди одговарајућу класну основу. У своме члану 6. овај Устав прокламује принцип по коме „У Федеративној Народној Републици Југославији сва власт произлази из народа и припада народу“. Пошло се, дакле,

³⁾ В. др Ј. Борђевић: Уставно право, изд. Савремена администрација, Београд, 1976. стр. 284, 285.

од начела народног суверенитета, али не у његовом класичном облику. Нова садржина и демократизам овог полазног политичког принципа обезбеђена је класним карактером и народноодборском политичком организацијом нове власти.

Народни суверенитет према првом Уставу битно се разликује и по својој суштини и по друштвено-политичком смислу од оног који је прокламовала буржоаска револуција. То је суверенитет који припада радном народу чија је основна снага радничка класа предвођена Комунистичком партијом Југолавије. Као такав, он је представљао најважнији политички инструмент који је обезбеђивао концентрацију власти у рукама оних друштвених снага које су извеле социјалистичку револуцију.

Устав је инаугурисао политички систем народне демократије. Међутим, овај систем није био у пуном складу са новим обликом власти успостављеним и учвршћеним не само уставима, већ и другим актима из тога периода. Наглашена улога државе у свим областима друштвеног живота, обезбеђена државном својином основних средстава за производњу, означавала је битну карактеристику ове прве постреволуционарне фазе и то најпре на основи Устава, а постепено и изван онога што је он претпостављао.

Револуционарни етатизам био је производ, али и несумњива потреба социјалистичке револуције у наведеној фази развоја. За недовољно развијену земљу, оптерећену бројним тешкоћама и опасностима карактеристичним за историјски тренутак, било је неопходно обезбедити не само политичку стабилност, већ и снажну концентрацију средстава за производњу и средстава акумулације. У тим условима одређени етатизам био је не само потребан, већ и прогресиван, иако је потиснуо у извесној мери искуство у политичком организовању нове власти у народноослободилачкој борби, које је замењено централизованијим облицима управљања.

Међутим, етатизам и централизам маколико неопходни у првој фази, веома брзо су почели да условљавају појаву одређених негативних тенденција чије је откривање омогућило отварање нове етапе у уставном и друштвено-политичком развоју наше земље.

Прва таква тенденција испољила се у појави реалне опасности настајања не само једног новог друштвено-политичког слоја управљача, које су Маркс и Лењин назвали бирократијом, већ и бирократизације саме организације нове власти. Револуционарни мислиоци, почев од Маркса до низа његових следбеника, непрекидно су указивали на велику опасност појаве бирократије, која прети да угрози тековине социјалистичке револуције. Она је, уосталом, откривена у свим револуцијама, па и у првој социјалистичкој. Велики револуционар и визионар модерног доба — Лењин, са посебном оштрином је указивао на бирократију као велику опасност за социјалистичко друштво.⁴⁾

⁴⁾ В. др Н. Пашић: Политичко организовање самоуправног друштва изд. Комунист, Београд, 1970.

Сагледавање стварне опасности појаве и наметања бирократије као посредничког управљачког слоја, који прети да прерасте у политички владајући слој, представљало је историјски повод за увођење самоуправаљања у непосредном његовом облику.

Доношење Основног закона о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива, јуна 1950. године, означило је историјску прекретницу не само у развоју југословенског друштвено-политичког система, већ и социјализма уопште. Опредељење за радикалне промене и за темељну реконструкцију система власти и управљања проишло је из дубоког уверења напредних снага друштва, са Комунистичком партијом на челу, да је развијање самоуправних и демократских облика који обезбеђују доминацију радничке класе у друштвеној репродукцији, као и у систему у целини, — најефикасније средство у борби против централистичких и етатистичких тенденција. Даљи развој самоуправљања показао је да је увођење самоуправљања последица убрзаног откривања стварних опасности бирократизације система, а не међународног положаја Југославије и сталинистичког концепта изградње социјализма и познатог притиска на Југославију. Ово друго је могао бити само повод за дубоку теоријску и политичку анализу процеса остваривања система, као и за оправдану оцену да не треба чекати да сам развитак друштва постепено отклони и превазиђе сметње које је условљавала заостала економска структура, релативно назак ниво друштвене свести и неразвијеност радничке класе у модерном смислу речи. Наше друштво се определило за остваривање Лењинових идеја и ставова о нужности и могућности револуционарних преображаја у посебним условима. Комунистичка партија је сматрала да би свако одлагање представљало акт неизвесности.

У Експозеу о Предлогу закона друг Тито је истакао да ће „доношење тог закона бити најзначајнији историјски чин Народне скупштине после доношења Закона о национализацији средстава за производњу”.⁵⁾ У суштини, доношење Основног закона о радничком самоуправљању означило је прву дубљу промену уставних начела, иако овај Закон није назван уставним законом, нити је донет по процедури предвиђеној за вршење уставних измена.

Начело прокламовано у првом члану наведеног Закона по коме „Фабрикама, рудницама, саобраћајним, транспортним, трговинским, пољопривредним, шумским, комуналним и другим државним привредним предузећима, као општеномском имовином, у име друштвене заједнице управљају радни колективи у оквиру државног привредног плана, а на основу права и дужности утврђених законима и другим правним прописима. Радни колективи остварују ово управљање преко радничких савета и управних одбора предузећа и радничких савета и управних одбора виших привредних удружења, у којима је удружено више привредних предузећа”, — поставило је основу за успостављање процеса који и данас траје. То је био први акт превазилажења етатистичког концепта демократије и први облик ширења принципа народног суверенитета на

⁵⁾ Јосип Броз Тито: Говори и чланци, Загреб, 1959., том V, стр. 220.

област својине и управљања привредом. Спајање политичког и економског суверенитета у рукама непосредних произвођача, као суштинско обељежје стварне социјалистичке демократије 1950. године престало је да постоји само као далека визија оних револуционарних мислилаца који су сагедавали његов дубоки историјски смисао и значај.

Оцењујући значај увођења радничког самоуправљања потребно је нагласити две значајне чињенице. Прво, самоуправљање произвођача у привреди, као иницијална форма ослобађања продукционих односа иако знатно ограничено не само по ширини захвата области друштвеног живота, већ и по домаћају самоуправних права радника, — никада није схватано као облик парцијалног побољшања положаја оних који раде у фабрикама. Оно је од самог почетка схваћено као основа историјског процеса ослобађања рада у свим сегментима рада и управљања друштвеним пословима. Најзначајнију потврду ове констатације представља промена концепције о народним одбранама извршена Општим законом о народним одборима, донетим априла 1952. године. Нова концепција огледала се не само у томе што је обезбеђена основа за децентрализацију у корист народних одбора као локалних органа власти, већ што је посебно интересантно, што је у Закону изражена тенденција прерастања народних одбора у самоуправне органе. Увођење већа произвођача у структуру народних одбора означило је први облик повезивања самоуправљања у производњи са самоуправним одлучивањем радних људи и грађана о пословима локалне заједнице. Ово повезивање и интегрисање самоуправљања стварало је могућност да се у комуни, која је добила прве своје темеље, оствари далеко виши степен самоуправности од онога који је могућ у класичним облицима локалне самоуправе.

Друга значајна чињеница коју треба имати у виду приликом разматрања прве фазе у развоју самоуправљања, састоји се у констатацији да је први облик самоуправљања уведен само на основу закона. Он није био уставна институција, нити је довољно нормативно разрађен у сдржинском смислу. Међутим, ова чињеница не умањује историјски значај радничког самоуправљања.

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти, донет јануара 1953. године, значајан је већ по томе што по први пут у историји самоуправљање подиже на ранг уставног принципа. Свест о томе да је неопходно да се одређеним уставним променама отворе простори за даљи развој самоуправљања и да се сви институционални облици доведу у његову функцију, — представљала је основни разлог за уставну ревизију непуне три године по доношењу Закона о радничком самоуправљању. Истовремено, свест о потреби да се уставна решења ускладе са реалношћу у којој нису остварени друштвени предуслови да се уставни систем конституише у потпуности као самоуправни, условила је отварање нове фазе уставног развоја на један специфичан начин. Није донесен нови устав, нити је извршена проста измена старог. Донет је Уставни закон, који је заједно са неукинутим деловима Устава од 1946. стварао основу за нови уставни систем, потврђујући, притом, и континуитет развоја.

У целини посматрано, Уставни закон је представљао израз настојања да се друштвено-политички систем и његова перспектива ускладе са самоуправним преображајима продукционих односа и новим положајем удружених произвођача који се тих година почео изграђивати и потврђивати као трајна оријентација.⁶⁾

Са гледишта уставноправног развитка самоуправљања најзначајније су следеће карактеристике Уставног закона.

Прво, прокламован је принцип по коме „Сва власт у Федеративној Народној Републици Југославији припада радном народу“. Народни одбори, народне скупштине, раднички савети и други самоуправни органи, као и различити облици непосредног управљања утврђени су као облици остваривања власти радног народа.

Најзначајније је то што је Уставни закон прогласио да је друштвена својина средстава за производњу, самоуправљање произвођача у привреди и самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу основа друштвеног и политичког уређења земље. Уграђивање друштвене својине у основе система и њено везивање за самоуправљање, потврдило је већ започет процес трансформације друштвене основе социјализма и превазилежења концепције о државној својини као највишем облику социјалистичке својине. Тиме је створена реална основа економског суверенитета.

Самоуправљање је проширено и на друштвене службе: просвету, културу и социјалне службе. Хоризонтално ширење самоуправљања означило је почетак процеса његовог прерастања у глобални систем друштвеног организовања.

Самоуправљање у привреди и политичко-територијалним јединицама ближе је уставно разрађено са циљем да се изразе његове основни елементи. Друштвена својина и самоуправљање у области друштвених служби нису на исти начин третирани, што је одговарало тадашњем стању у сваком погледу.

Уставни закон донео је значајне промене и у организацији власти. Основни циљ ових промена представљало је опредељење по коме, у складу са марксистичким ставовима, промене у друштвеној основи морају да добију одговарајући израз и потврду у сфери политичког организовања. Међу најзначајније промене спада јаче истицање и обезбеђивање начела скупштинске владавине, дакле, јачање положаја демократских представничких тела. Увођење већа произвођача у структуру свих скупштина означило је не само крупан допринос јачању скупштинског система већ и полазну тачку за повезивање самоуправне сфере друштва и сфере политичког одлучивања. Начин образовања и положај већа произвођача у одлучивању у скупштинама, битно су проширили домете самоуправљања, отварајући пут за превазилажење опште политичке репрезентације у политичком одлучивању.

У десетогодишњем периоду остваривања Уставног закона развитак друштвено-политичког система Југославије текао је у правцу све

⁶⁾ В. Поговор о Уставном закону, др Ј. Борђевића, Збирка савремених прописа, Службени лист ФНРЈ, Београд, 1958.

бржег прерастања самоуправљања у основни друштвено-економски однос и опште начело друштвено-политичког система у целини. Треба додати да се то одвијало у условима убрзаног привредног развоја, са стопом раста коју ретко бележе земље света.

За наведени период карактеристична је нарочито година 1955. када је конституисан комунали систем у своме савременом облику. На основу тада донетог Закона о уређењу општина и срезова, потврђена је класична Марксова идеја о самоуправној комуни. Општине су дефинисане као основне друштвено-политичке заједнице производње, потрошње и управљања, и тиме као основа читавог система самоуправљања.

На VII конгресу СКЈ, 1958. године, усвојен је нови Програм Савеза комуниста, којим је дат снажан подстицај развоју самоуправног друштва у правцу слободне асоцијације произвођача.

У складу са постигнутим резултатима у уставном развоју, а посебно у области самоуправљања, као и основним циљевима Програма СКЈ, било је потребно да се приђе изради конзистентног самоуправног уставног система и тиме створи сигурна основа за његов даљи развој. Овај циљ остварен је доношењем Устава од 1963. године, који је означно комплетну уставну ревизију.

По своме карактеру и основној концепцији Устав од 1963. је оригиналан акт и као такав потпуно нова појава у историји уставности. Он је превазишао појам класног устава и по свему се испољио као најшира повеља самоуправљања.

Оригиналност овог Устава изражена је већ у његовим Основним начелима. У њима је први пут у дотадашњој историји дата не само дефиниција социјализма као друштвеног система, већ и његова филозофија, друштвено-политичка и друштвено-економска основа, као и стратегија даљег развојка.

Социјалистички систем дефинисан је полазећи од неприкосновеног положаја и улоге човека а његова основна функција одређена је управо тако да обезбеди стварне услове да радни човек, односно радничка класа оствари своје потпуно ослобођење. При томе, Устав се не задржава на формалној прокламацији по којој „Социјалистички систем у Југославији заснива се на односима међу људима као слободним и равноправним произвођачима и ствараоцима, чији рад служи искључиво задовољавању њихових личних и заједничких потреба“, већ утврђује и неприкосновене основе тога система. То су: друштвена својина средстава за производњу, ослобођење рада, право човека да ужива плодове свога рада, самоуправљање радних људи у радној организацији и у општини и другим друштвено-политичким заједницама, демократски политички односи и други елементи којима се обезбеђује да „Друштвено-политички и економски систем произилази из оваквог положаја човека и служи њему и његовој улози у друштву“.⁷⁾

Самоуправљање је, дакле, Уставом од 1963. подигнуто на ниво основног принципа друштвено-политичког система у коме „све облике управљања, укључујући и политичку власт, стварају радничка класа и цео

⁷⁾ Устав СФРЈ од 1963., Основна начела, одељак II

радни народ за себе у циљу организовања друштва као слободне заједнице произвођача, и то обезбеђују: остваривањем *друштвеног самоуправљања као основе друштвено-политичког система*, ...⁸⁾

Уграђујући основне идејно-политичке поставке о самоуправљању као основици целокупног система у Основна начела, која имају трајни карактер и значај, — Устав је обезбедио и његову потврду и одговарајућу конкретизацију у низу одредаба нормативног дела. Већ у првом члану главе прве, Југославија је дефинисана као „социјалистичка демократска заједница заснована на власти радног народа и самоуправљању”. Ова концизна формулација прецизирана је и разрађена низом других уставних поставки и принципа, а посебно у глави IV посвећеној друштвено-политичком систему.

У погледу карактера друштвено-политичког система који конституише Устав од 1963. нарочито су значајна два општа уставна принципа. По првом, „радни народ је једини носилац власти и управљања друштвеним пословима”, а по другом принципу се истиче да „грађани остварују самоуправљање непосредно на зборовима бирача, путем референдума или других облика непосредног одлучивања у радној организацији, општини и другим друштвено-политичким заједницама и преко својих делегата које бирају у органе управљања радних и других самоуправних организација и у представничка тела друштвено-политичких заједница”.⁹⁾ Радни народ је, дакле, носилац суверенитета и као такав гарант самоуправљања, које у себи обухвата и политичку власт и економски суверенитет. Овакв приступ означио је успостављање основе јединственог и универзалног процеса подрштвљавања власти и спречавања да се она отуђује од друштва. Самоуправљање је главна покретачка снага тог процеса.

Устав је посебну пажњу посветио разradi самоуправљања у радној организацији. У његовом члану 9. садржана је читава скала права и дужности радних људи, којима се потврђује полазно опредељење о радничкој класи као субјекту сопственог ослобођења. У домену друштвено-политичког система обезбеђене су одговарајуће институционалне гаранције да самоуправљање прерасте у основни друштвени однос. При томе, обезбеђени су механизми управљања у радној организацији од стране радника, и то у свим областима рада, али не само у радној организацији, већ и у широј заједници.

Најпре, следећи већ утврђену оријентацију на изградњу комуналног система, Устав је прокламовао принцип по коме је самоуправљање у општини политичка основа јединственог друштвено-политичког система. У посебном одељку дата је целокупна концепција друштвено-политичких заједница, а њена суштина је у томе да се ове заједнице трансформишу из облика територијалне организације државне власти у својеврсне облике самоуправне интеграције. Њихови органи израстају директно из самоуправне друштвене основе и по свим својим обележјима потврђују се као инструмент удруженог рада.

⁸⁾ Устав СФРЈ од 1963., Основна начела, одељак IV

⁹⁾ Члан 71, став 1. и 2.

Уставноправни реализам начела по коме основна структура свих друштвено-политичких заједница произлази из примарне самоуправне организације живота и рада, радне организације и месне заједнице, као облика у којима се остварује најнепосредније самоуправљање, — добио је потврду новом структуром представничких тела. Наиме, имајући у виду чињеницу да је самоуправљање продрло у све области друштвеног живота, уведено је више самоуправних већа у скупштине да би се најнепосредније изразили сви специфични интереси удруженог рада у скупштинском одлучивању. Увођење самоуправних већа (у скупштини општине по правилу једно, а у републици и федерацији четири оваква већа) одговарало је уставној концепцији о скупштини као општем органу самоуправљања и централној политичкој институцији у друштвено-политичкој заједници.

Устав од 1963. године утврдио је, несумњиво, правну основу једног новог политичког система, у коме је самоуправљање доследније него раније добило своју потврду и заштиту. На основу овог Устава постигнута су даљи значајни резултати у развоју целокупног система, а посебно у његовом самоуправном сегменту.

Међутим, сам друштвени развој отворио је и извесне противречности, које нису биле само последица несклада између нормативног и фактичког, већ и недограђености уставног концепта у погледу одређених питања.

Једна од основних противречности огледала се у парцијалности самоуправљања и објективно неизбежној тежњи да оно постане целовит систем. Наиме, Устав од 1963. тежиште самоуправљања ставља на обезбеђивање одлучујућег положаја радника у радној организацији, заустављајући га у извесној мери на „капијама фабрика“. Није обезбеђен целовити самоуправни систем у коме ће радничка класа овладати проширеном репродукцијом. То је значило битно ограничење положаја радника у друштвено-политичком систему, а истовремено је послужило и као основа за настајање одређених негативних тенденција у годинама примене овог Устава.¹⁰⁾

Уставни амандмани донети 1967., 1968. и 1971. године означили су крупну друштвено-политичку реформу (њој је претходила привредна реформа 1965.), чији је основни смисао управо у превазилажењу противречности како у развоју самоуправљања, тако и у другим областима друштвено-политичког система.

Са гледишта развита самоуправљања нарочито је интересантан амандман XV од 1968., а потом и „раднички амандмани“ XXI и XXII и XXIII од 1971. године. Пошто су ови амандмани, са низом других промена и усавршавања принципа и механизма њиховог остваривања, укључени и обухваћени Уставом од 1974. године, то ћемо указати само на основне елементе њихове садржине.

Амандман XV је деконституисао одређена питања управљања у радној организацији, проширујући тиме самоуправљање у овој области и

¹⁰⁾ Е. Кардељ: Основни узроци и правци уставних промена, Београд 1973.

обезбеђујући основу за стварање нових облика самоуправног организовања радника за вршење самоуправних права.

Познати „раднички амандмани“ регулисали су на нов, потпунији начин положај радника у удруженом раду и то како у основној организацији удруженог рада, тако и у целини друштвене репродукције. Амандманима су извршене и друге значајне измене које су обезбедиле основе за стварање кохерентног система самоуправљања Уставом 1974.

Основни циљ и најбитније обележје уставне реформе извршене најновијим Уставом СФРЈ, огледа се у даљем и доследнијем учвршћивању класне и демократске суштине друштвено-економског и политичког система. Настојање да се интегралним самоуправним системом обезбеди снажна улога радника у управљању и располагању радом и друштвеним капиталом, и на тај начин створе услови за учвршћивање укупног друштвено-политичког положаја радничке класе, — добило је пуну потврду у свим уставним документима 1974. године, као и другим политичким и правним актима из тога периода. Наведени документи садрже низ нових принципа и институционалних облика којима се обезбеђује постизање основног циља од кога су пошли.

Устав СФРЈ је доследан у опредељењу да у конституисању друштвено-политичког система пође од радног човека и да управо целокупан систем заснује и изгради на одлучујућој позицији радничке класе и свих радних људи. Социјалистичко друштвено уређење, према Уставу, заснива се на друштвено-економском положају радног човека, који му обезбеђује да радећи средствима за производњу у друштвеној својини и одлучујући непосредно и равноправно са другим радним људима у удруженом раду о свим пословима друштвене репродукције у условима међусобне зависности, одговорности и солидарности, остварује свој лични материјални и морални интерес и право да се користи резултатима свога рада.¹¹⁾ У складу са овим, самоуправљање је утврђено као глобални принцип друштвено-политичког система и као неприкосновена основа положаја и улоге човека у друштву. При томе, оно није схваћено као нови облик вршења власти, већ далеко шире., као демократско конституисање система у коме радни човек и грађанин остварују и потврђују своју улогу искључивог носиоца права на управљање свим друштвеним пословима, укључујући ту и вршење политичке власти, која се и сама мења с обзиром на измењену класну основу самоуправног друштва.

Социјалистичко самоуправљање се Уставом успоставља и изграђује као систем који ствара услове да слобода човека постаје све више слобода ствараоца са све већим правима и могућностима да слободно располаже средствима, условима и резултатима свога рада, а тиме и са све непосреднијим утицајем у свим подручјима друштвеног живота.¹²⁾ Устав, према томе, целокупну организацију друштва враћа своје исходишту — радном човеку, институционализујући самоуправљање као универзални принцип и комплексан систем друштвених односа у коме се остварује ослобођење човека. Као друштвено-политичка основа свих облика

¹¹⁾ Устав СФРЈ, Основна начела, одељак II.

одлучивања о личним, заједничким и општим интересима, самоуправљање у новом уставном систему прожима у различитим облицима целокупан друштвено-политички систем.

Поставка по којој су „радничка класа и сви радни људи носиоци власти и управљања друштвеним пословима” означава најсажетији израз суштине самоуправљања и социјалистичке самоуправне демократије као посебног облика диктатуре пролетаријата. На њеним основама изграђена је веома сложена структура друштвених премиса, институција и организационих облика помоћу којих се обезбеђује реализација тако утврђеног опредељења.

Следећа битна карактеристика нашег Устава у односу на друштвено-политички систем који конституише, огледа се у опредељивању самоуправљања као јединственог, целовитог процеса који се изграђује и развија полазећи од базе друштва, од „микроорганизама рада и живота” и на њиховом самоуправном положају утемељује „глобално друштво” самоуправљања. Под самоуправљањем се подразумева универзални друштвени принцип који подједнако прожима друштвено-економску и политичку сферу, и који се успостављају као у основним радним и друштвено-политичким хелијама, тако и у глобалном друштву. Целокупан систем социјалистичког самоуправљања изграђује се полазећи одоздо, и на тај начин превазилази се дилема у погледу пута изградње социјализма, која је присутна у радовима неких марксиста као дилема о „микро” и „макросоцијализму”.¹³⁾ Став нашег Устава у овом питању је јасан.

Опредељење Устава да у средиште друштвено-политичког система стави радног човека и да његову одлучујућу позицију обезбеди полазећи од основних хелија рада и управљања, па до најширих облика друштвеног организовања, — дошло је до пуног изражаја у свим његовим како начелним, тако и конкретним решењима. Тако је већ у Основним начелима истакнут принцип по коме „самоуправљање радних људи у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим основним самоуправним организацијама и заједницама је основа јединственог система самоуправљања и власти радничке класе и свих радних људи”.¹⁴⁾

Самоуправни положај радних људи обезбеђен је на исти начин и у истој мери уставним прокламовањем и разрадом низа принципа и облика одлучивања о свим заједничким интересима у оквиру друштвено-политичке заједнице, почев од општине као основне, па до федерације као најшире такве заједнице. При томе, Устав је тежио да саме друштвено-политичке заједнице буду што доследније опредељене као облици интеграције самоуправљања, којима се остварује дубока самоуправна трансформација глобалног политичког и друштвено-економског система. Овакво опредељење непосредно је изражено уставном поставком по којој „Ради обезбеђивања услова свога живота и рада и друштвеног раз-

¹³⁾ Е. Кардељ: Самоуправљање — једна од законитости у развоју социјализма, Социјализам, 9/1975.

¹³⁾ Др Борбевић: Политички систем, „Привредни преглед”, 1977. стр. 404.

¹⁴⁾ и ¹⁵⁾ Устав СФРЈ, Основна начела, одељак IV.

воја и стварања социјалистичке заједнице, радни људи у општини, као самоуправној и основној друштвено-политичкој заједници и у другим друштвено-политичким заједницама, повезивањем свих организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, деловањем друштвено-политичких организација, самоуправним споразумевањем, друштвеним договарањем и функционисањем скупштина као заједничких органа свих радних људи, остварују своје заједничке интересе, врше власт и управљају другим друштвеним пословима¹⁵⁾

Увођење делегатског система има посебан значај и изузетну улогу за развој самоуправљања. Као облик организовања радничке класе за вршење власти и управљања друштвеним пословима у свим структурама друштва, а пре свега у удруженом раду и друштвено-политичкој заједници, делегатски систем представља снажан инструмент за остваривање самоуправљања. Помоћу њега се постиже основни циљ самоуправљања, — да радничка класа овлада свим процесима и односима у друштву, целином друштвене репродукције. Имајући ово у виду, сасвим је природно што Устав од 1974. самоуправљање и делегатски систем посматра и утврђује као једну нераздвојну целину. Конституисање и функционисање скупштина и свих других значајних облика одлучивања на принципима делегатског система, Устав ставља у функцију обезбеђивања услова да самоуправљање постане у потпуности општи принцип целокупног друштвено-политичког система.

Нова структура скупштина друштвено-политичких заједница, као и начин организовања самоуправљања у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама, месним заједницама и другим самоуправним организацијама, такође су подређени наведеном основном циљу — даљој афирмацији и продубљивању самоуправљања.

Као друштвено-политичка основа свих облика управљања, самоуправљање према Уставу има неколико основних облика.

У утврђивању и разради облика самоуправљања савремени Устав полази од организације удруженог рада. Основу таквог приступа представља чињеница да се у тој хелији система остварују најбројнији и најзначајнији интереси радних људи, као и да одлучивање о њима значи основу самоуправљања. Сигурно је да обезбеђивање самоуправне позиције у одлучивању о условима и резултатима рада означава пресудно питање укупног положаја радних људи и радничке класе. У складу са овим, Устав утврђује неприкосновено право радника у удруженом раду да радећи на средствима у друштвеној својини заједно и равноправно са другим радницима, управља радом и пословањем своје организације и пословима и односима у целокупности друштвене репродукције, да уређује међусобне односе у раду, одлучује о дохотку који оствари и да стиче лични доходак. Основна организација удруженог рада дефинисана је као основни облик удруженог рада у коме радници непосредно и равноправно остварују своја права.

У погледу облика остваривања самоуправљања у организацији удруженог рада Устав је учинио крупан корак у односу на ранији, и то не толико по утврђивању нових, колико по начину институционализовања већ познатих облика.

Закон о удруженом раду, полазећи од основних уставних опредељења, означава велики допринос учвршћивању и даљој разради самоуправљања у удруженом раду. Овај акт је успео да основни циљ који је друштво постављен на самом почетку развоја — да самоуправљање постане заокружен и целовит систем — приближи стварности више него икада.

Скала самоуправних права и одговорности радника (полазећи од тога да је самоуправљање право, али и одговорност) предвиђена Уставом и Законом о удруженом раду је веома широка. Она је постављена тако да обезбеди сигурну основу јединственог самоуправног положаја радника у удруженом раду, а истовремено и могућност да сами радници својим самоуправним актима и самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем, самостално уређују своје односе и усклађују заједничке интересе у друштвеној репродукцији.

Други значајан облик самоуправљања остварује се у самоуправним интересним заједницама. Суштина овог облика самоуправљања огледа се у праву радних људи да одлучују о задовољавању својих потреба и интереса и о усклађивању рада са потребама, у областима у којима се оснивају ове заједнице (просвета, наука, образовање, култура, стамбена област и др.) Самоуправљање у овој сфери друштвено-политичког система, представља битну компоненту процеса подруштвљавања политичке власти, а радничкој класи се на тај начин омогућава да одлучује о целини свога дохотка.

Месна заједница као својеврстан колективитет живота, рада и самоуправљања, заснован на територијалном принципу, у Уставу је наша своје право место и пуну потврду. Организовањем месне заједнице и њеним изграђивањем на самоуправним принципима, радним људима и грађанима је обезбеђена самосталност у одлучивању и задовољавању својих различитих интереса на територији на којој живе и раде, уз остваривање принципа солидарности, хуманизма и заједништва. Према новом Уставу, месна заједница је обавезни облик самоуправног организовања радних људи на одређеном подручју.

Самоуправљање у општини представља један од најзначајнијих облика остваривања самоуправне интеграције друштва и због тога му Устав посвећује посебну пажњу. Уставни концепт општине опредељује пре свега, њено одређење као „самоуправне и основне друштвено-политичке заједнице, засноване на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи“, као и уставни принцип по коме „функције власти и управљања другим друштвеним пословима, осим оних које се према уставу остварују у ширим друштвено-политичким заједницама, остварују се у општини“.

Као што је већ и истакнуто, општина се у новом уставном систему јавља као својеврстан облик интеграције развијеног механизма и институција самоуправљања. У њој радни људи и грађани одлучују о својим интересима организовани у основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друштвено-политичке организације, самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем и путем делегација и делегата у општинској скупштини и другим орга-

нима самоуправљања. У општини се неопредно развијају различити облици личног изјашњавања. Статут општине означава акт у коме се изражава најнепосредније право радних људи на самостално уређивање облика остваривања својих интереса, као и самоуправног положаја у најширем смислу речи.

У низу облика самоуправљања по своме значају се нарочито истичу друштвено-политичке организације. Устав полази од става о томе да су друштвено-политичке организације активан чинилац развоја и заштите социјалистичког самоуправљања и саставни део самоуправног система.

Улога и одговорност друштвено-политичких организација за развој и заштиту самоуправног система непосредно је утврђена већ у Основним начелима Устава. Социјалистички савез радног народа представља најширу основу друштвено-политичке активности радних људи и грађана у самоуправном систему. У њему све организоване снаге, са Савезом комуниста као водећом идејном и политичком снагом на челу, усмеравају друштвени развој на основама власти и самоуправљања. Синдикат, као најшира организација радничке класе, има велику улогу у борби за остваривање социјалистичких самоуправних односа.

Значајну новину у Уставу од 1974. представља и непосредно укључивање друштвено-политичких организација у механизам делегатског скупштинског система. Наиме, поред одговорности за конституисање и функционисање делегација, Уставом је предвиђено и непосредно учешће ових организација у одлучивању у скупштинама. Успостављање посебних већа скупштина у која своје делегате шаљу радни људи и грађани организовани у друштвено-политичке организације, означава уставноправни израз и потврду њихове улоге у политичком систему. Заједно са осталим већима скупштина, друштвено-политичка већа обезбеђују и потврђују самоуправни карактер скупштине друштвено-политичких заједница.

На основу свега што је истакнуто, несумњиво је да се може закључити да је Устав од 1974. године, заједно са републичким и покрајинским уставима, успео да изгради целовит и заокружен концепт система социјалистичког самоуправљања. Он је обезбедио основу да се самоуправна демократија развија као „специфично оргнизован самоуправни плурализам интереса радничке класе, радног народа и грађана”.¹⁶⁾ Уставни развитак самоуправног система у периоду од 1974. године до данас то несумњиво потврђује.

др Златија Букић-Веловић

¹⁶⁾ Е. Кардељ: *Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања*, „Комунист”, 1977. стр. 99.