

morale, on fait ressortir dans l'article que ce sont les méthodes générales de la sociologie qui sont plus ou moins adaptées aux besoins spécifiques de l'études sociologique de la morale en tant que phénomène (formation) social spiritual particulier. Pour cette raison les méthodes de la sociologie de la morale représentent la partie intégrante de l'agrégat des méthodes de la sociologie de la culture (conçue comme ensemble des formations sociales spirituelles et des processus correspondants), bien qu'elles se distinguent de ses autres méthodes dans la même mesure où la morale se distingue des autres parties intégrantes de la culture.

СТАТУТИ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА У УСТАВНОМ СИСТЕМУ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Политички и уставни систем Југославије и уставно право познају и подразумевају општину и срез и аутономну покрајину као друштвено-политичке заједнице, уже од социјалистичке републике и федерације. Ове друштвено-политичке заједнице, за разлику од републике и федерације, доносе статуте као својеврсне акте самоорганизовања. У низу ових статута требало би поменути и статуте градова (великих градова који су данас подељени на општине) као посебне друштвене колективитете и заједнице који као такви немају формално-уставна обележја друштвено-политичких заједница.

Статути су акти који етимолошки па и појамно воде релативно давнашње порекло; оно сеже — када су на пример у питању самоуправне градске комуне — у периоду XIII до XVI века. Истовремено статути су акти које, различитог назива, садржине, обима овлашћења, те зато и различитог карактера, — срећемо и у упоредном уставном праву и иностраним уставним системима и системима аутономија и локалне самоуправе.

У нашој савременој друштвено-политичкој и уставној историји, статути су акти које предвиђају и установљавају Устав ФНРЈ од 1946 и устави народних република донети 1946 и 1947. Тада су били предвиђени: статути народних одбора и статути аутономних јединица. Ближе карактеристике статута народних одбора биле су одређиване и формиране законима о народним одборима (1946, 1949, и 1952; у овом последњем случају и савезним и републичким законима). Касније, у вези с преображајем југословенске локалне самоуправе долази до промена у сватању статута локалне самоуправе; посебно у вези с доношењем тада нових комуналних (општинских и среских) статута.

Статут аутономне јединице (до савремене уставне реформе статути: аутономне покрајине и аутономне области такође се мења у оквиру истих процеса политичког и уставног развитка. Промене су вршене како у садржини тако и у низу других обележја. Оне су биле везане за одговарајуће промене у погледу улоге и места аутономије у нашем систему а такође и нове концепције друштвено-политичких заједница.

Проучавање карактера статута подразумева неколико питања, чиме се, природно, она не исцрпљују нити може да се осветли у целини ово подручје. Та питања, огледају се, прво, у покушају да, пошто смо утврдили порекло статута у светлу неких историјских примера, изложимо неке релативно сличне примере у упоредном уставном праву и иностраним системима локалне самоуправе и аутономије. У овој групи питања од основног значаја је да видимо опште карактеристике ранијих статута локалне самоуправе и аутономије у развитку југословенског уставног система. Друго, на основу таквог материјала требало би учинити покушај да се осветле посебно обележја статута општине односно среза (и града), с једне, и статута аутономне покрајине, с друге стране, да би се истакла и нека заједничка обележја статута друштвено-политичких заједница у уставном систему Југославије.

I. — Неколико претходних напомена показују да се о карактеру статута не може расправљати уколико се овај акт не проучава у склопу друштвено-политичког система и уставног права. То значи, уколико се наше проучавање не веже, бар у крајњој линији, за неке основне категорије, принципе и установе политичког система и уставног права уопште.

Идеја о самоопредељењу и самоорганизовању, као и активном учешћу људи у управи пословима своје (локалне) заједнице јавила се давно пре појаве самоуправе и аутономије у њиховом институционалном и општем друштвено-политичком смислу. Слично је и с пореклом акта о њиховом самоорганизовању, — самоуправи и аутономији.

(1) Као што клица модерне локалне самоуправе води порекло из феудалне епохе, тј. из самоуправних средњовековних комуна у којима је настала, тако се и прва правила о самоорганизовању тих заједница јављају из истог периода.

У том смислу реч је о статутима средњовековних градова — пре свега развијених градова: самосталних градова-држава, даље тзв. краљевских градова као и низа других градова (XIII до XVI век) (1).

Међутим, проблем је непосредније могуће проучавати тек са успостављањем (негде и ренесансом у новом смислу) и консолидовањем традиционалне, буржоаско-демократске самоуправе. У том погледу посебан значај имају различита правила о самоорганизовању у различитим системима и облицима те самоуправе. Поред оваквих организационих аката општијег карактера, познати су и акти друге врсте, прописи којима се уређују одговарајући односи између грађана и локалних органа власти („локални закони“) (2). У сваком случају сви акти и једне и друге врсте могу бити међусобно различити по карактеру и садржини као и месту које заузимају у правном систему одређене државе.

(1) Ови статuti садрже правила о организацији градова али такође и друга правила у различитим подручјима живота и делатности грађана и њихових корпорација. Обим садржине, овлашћења и уопште ширина и карактер односа који су уређивани зависили су од степена самосталности самих градова. Такви градови постојали су и у нашим крајевима и имали своје статуте (Дубровник Котор, Трогир, даље, Загреб, Љубљана, Цеље, Птуј, итд.).

(2) Вид. о томе: Л. Диги: *Преображај јавног права*, Београд, 1929, с. 106—110; Redlich: *Le Gouvernement Local en Angleterre*, t. I, pp. 272—273, 404; Bridel: *Précis de Droit Constitutionnel et Public Suisse*, II, Lausanne 1959, pp. 204, seq.

Уколико бисмо узели да испитујемо карактер оних аката који се првенствено односе на проблеме саморганизовања, и то у вези са самим карактером локалне самоуправе, тада бисмо могли да уочимо да такве акте налазимо пре свега у системима у којима преовлађују или који се заснивају на облицима *local government* (локалне владе) — случајеви тзв. англосаксонског типа — Енглеска, САД, Канада, као и оним системима у којима се локална самоуправа, уколико и није заснована на оваквим организационим облицима, јавља као историјски оригинална институција и у својим дубоким историјским коренима као што је случај са системом самоуправе у Швајцарској.

Уколико бисмо, водећи рачуна о међусобним разликама појединих система локалне самоуправе, желели да извучемо неке од заједничких карактеристика, тада бисмо морали да наведемо следеће моменте (3).

(а) У поменутих системима се јављају, додуше под различитим називима, акти које доносе у већој односно мањој мери самостално органи локалне заједнице (јединице). Ти акти се по називу разликују. Могу се на нашем језику назвати општим називом — стални правилници *standing orders* у Енглеској), при — закони (*by laws* у Канади), повеље (*charters* у САД) односно статуту као што је то случај у Швајцарској.

(б) Основ за доношење оваких аката налази се начелно у уставном праву дате државе јер је сама самоуправа његова категорија. Уставно право такође начелно признаје локалној заједници (првенствено градској) право на одговарајуће саморганизовање. Ово, прво природно може се остварити сагласно начелу владавине права, уставности и законитости. Штавише, неки пут и формално, основ за доношење оваких аката налази се обично у уставу и закону. У Енглеској то налазимо још у законодавству о локалној самоуправи из XIX века; у Канади и Швајцарској и законодавству федералних јединица (провинција односно кантона).

У САД се „самоуправна права“ утврђују обично законима. Наиме, представничко тело федералне јединице (државице) се законским актом „одриче овлашћења“ мешања у „муниципалне послове“ чиме градовима препушта право самоорганизовања. Додуше постоје ређи случајеви када се оваква овлашћења утврђују самим уставним одредбама.

У складу с тим *Home rule* обухвата две категорије овлашћења: (а) право градова да доносе сопствене повеље (*charters*) и у том смислу одређују непосредно облик управе; (б) њихово право да врше одређене службе, да регулише и забрањују одређене активности, да утврђују приходе ради финансирања одређених градских служби и активности. Градска повеља, или статут, представља основни и најважнији акт града, који се обично доноси по посебном поступку.

(в) Ови акти су према садржини доста различити већ сагласно обиму овлашћења која им даје закон односно устав. У првом реду реч је о правима „унтрашње организације“ локалних представничких тела и њихових

(3) Вид. Garreau: *Le „Local Government“ en Grande Bretagne*, Paris, 1959, pp. 57—58; посебно интересантне а данас већ и класичне ставове дао је Редлих у поменутом делу, с. 404—413; Crawford: *Canadian Municipal Government*, Toronto, 1958, pp. 113—115; Kneier: *City Government in the United States*, New York, 1957, pp. 69—91. pp. 69—91.

органа, методима рада као и неким другим питањима организационог карактера. Реч је истовремено о питањима која обично нису уређена законима односно питањима за чије је уређивање закон овластио локалну јединицу да сама то учини.

Тако у енглеској локалној самоуправи поменути стални правилници (*standing orders*) су акти којима се уређују питања „административног уређења“ савета и осталих органа. Наиме, законом се одређује састав савета, начин избора одборника, одређују обавезни комитет и нека друга питања. У овим осталим подручјима организације савети су слободни. У том смислу најважнија питања би била: (а) утврђивање броја комитета који нису предвиђени законом; (б) унутрашња организација служби и организационих јединица (департмана).

У Канади су локални савети овлашћени да доносе при-законе — (*by laws*) којима се уређују питања која иначе нису уређена законима федералне јединице (провинције). Овим актом се уређују: (а) начин рада самог савета; (б) поступак на заседањима.

Општине у Швајцарској су такође овлашћене законом да доносе акте организационог карактера који се називају правилници а у неким кантонима (на пример, Берн) статути. Овакви акти, већ према ширини овлашћења, садрже одредбе о организацији, делокругу и функционисању појединих општинских органа (4).

У САД постоји више врста повеља с обзиром на начин доношења и већу односно мању самосталност града у доношењу оваквог акта. Повеља обично садржи следећа питања: границе територије града; облик управе (мер — савет, комисија, савет — менаџер); састав и делокруг савета и његов мандатни период; делокруг извршног органа; избор службеника; организација управе; правила о финансијама; одељак посвећен облицима народне контроле — иницијатива, референдум и опозив (5).

(2) Аутономне јединице као одговарајуће уже јединице од федералних, с ужим обимом овлашћења и дужности, чији положај одређује устав и законодавство, имају и одређена „ограничена“ права самоорганизовања. Додуше, ова права могу бити шира и знатнија од одговарајућих права самоуправних локалних јединица. Та права се у извесним случајевима могу изражавати и у доношењу одговарајућих аката. Данас у свету има више облика аутономног организовања територијалних заједница него што има случајева да се сва та права учвршћују, поред осталог, доношењем посебних аката самоорганизовања.

(а) Међу овим, релативно малобројним, случајевима од интереса за теорију и праксу је уређење аутономних покрајина у Италији а посебно њихова нормативна овлашћења која обухватају право доношења статута (6).

Статут покрајине доноси њен највиши орган — савет апсолутном већином својих гласова; потврђује га након Републике. Статут се доноси

(4) Видети закон о комунама Кантона Во и Закон о комуналној организацији Кантона Берн (Збирка прописа о локалној самоуправи, I, Институт за упоредно право, Београд 1961.).

(5) Вид. Kneier: *op. cit.*, pp. 87—91.

(6) Вид. гл. V Устава Републике Италије; P. Bodda: „Les Régions, les Provinces, Les Communes, in E. Crosa: *La Constitution Italienne de 1948*, Paris. 1950, pp. 181—204; G. Maranini: *L' Italie* Paris, 1961, pp. 74—84.

сагласно уставу и закону Републике. Устав предвиђа да статут садржи одредбе (а) о унутрашњој организацији покрајине а посебно о функционисању покрајинског савета и одбора; (б) о организацији права иницијативе и референдума у погледу закона и уредаба покрајине као и у погледу објављивања ових аката. Садржина статута је ближе уређена посебним законом о покрајинским органима.

(б) Сложени карактер државног уређења СССР огледа се у постојању како федералних и локалних јединица тако и у постојању у оквиру основних јединица аутономија различитог уставног положаја: аутономних република, аутономних области и аутономних округа (7).

Аутономна република доноси устав који потврђује врховни совјет савезне републике у чијем се саставу налази ова аутономна јединица; аутономна област пак доноси уредбу коју такође потврђују Врховни совјет савезне републике у чијем се саставу она налази. Оваква права не уживају аутономни окрузи чији је положај регулисан одговарајућом уредбом Врховног совјета савезне републике.

Међу ове примере аутономне организације могао би се навести и случај Румуније. Устав у оквиру унутрашњег уређења предвиђа, поред области и осталих локалних јединица организације власти и Мађарску аутономну област. Највиши орган ове Области, савет, доноси Уредбу о Области коју потврђује Народна скупштина.

(3) Наведени примери показују да се у одређеним типовима локалне самоуправе у свету одговарајућа права самоорганизована изражавају у доношењу посебних основних аката. Слично је и у погледу организације аутономије чија су права у погледу самоорганизовања обична шира, мада то не мора увек бити случај.

Карактер самоуправе односно аутономије а посебно концепција уставног и политичког система одређене земље у знатној мери одређују карактер ових аката, ширину овлашћења аутономије који се њима уређују, место у уставном и уопште правном систему, поступак доношења, евентуално потврде и сл. У складу с тим, а ово се односи посебно на буржоаско-демократске системе локалне самоуправе и аутономије, акти типа локалног односно аутономног статута не представљају тзв. оригиналне акте а такође ни самосталне акте одговарајућих заједница. Сужене могућности уређивања низа битних односа самоуправе или аутономије доприносе да ови акти имају карактер тзв. организационих аката, пословника, па чак и скупштинских резолуција у буржоаско-демократској уставној и парламентарној пракси.

II. У склопу уставног и друштвено-политичког система Југославије, статут аутономије и статут локалне самоуправе био је предвиђен још у првој фази уставног развика. У складу с тим, Устав од 1946 предвиђајући, начелно, организацију аутономне јединице и административно-територијалне јединице, изричито је предвидео и постојање статута аутономне покрајине.

(7) Вид. Устав (основни закон) СССР, чл. 13, 22, 24, 25, 26, 27; Устав (основни закон) РСФСР, чл. 14. 56—72, 73—76, 101.

јине и аутономне области, док то није учинио на исти начин и у погледу локалне самоуправе. То су учинили устави народних република донети 1946 и 1947 (8).

(1) а) У овој фази, заправо до реорганизације локалне самоуправе и доношења првих комуналних статута, основна питања карактера и садржине статута уређивана су општим законима о народним одборима. Тако, полазећи од основних поставки које утврђују устав, нешто шире одредбе о статусу налазе се у Општем закону о народним одборима од 1946. У основи овог закона било је схватање према коме је статут требало да представља једно од битних обележја локалне самоуправе. Међутим, анализом овог законског акта видимо да су њиме само унеколико одређени место и карактер статута (чл. 23 а делом и чл. 48 и 70).

Од исте концепције пошао је и други законски акт о народним одборима 1949. Слично првом, и овај акт (чл. 8.) садржи одредбе према којима: народни одбори имају статуте; статут садрже одредбе о делокругу и организацији, као и раду самог народног одбора; статут потврђује обласни народни одбор односно президијум републичке скупштине (9).

Трећи и последњи закон, донет 1952, изразио је низ промена у погледу положаја саме локалне самоуправе. У складу с тим изменама је унеколико и концепција статута. Више чланова овог законског акта односи се на материју статута (чл. 10, 18, 61, 63, 66 67, 69). Истовремено су били донети и републички закони о народним одборима тако да је материја статута и тим законима била даље разрађена.

Главна обележја тадашњих статута огледала су се: (а) народни одбор има статут који доноси у равноправном делокругу оба дома; статут се доноси у сагласности с републичким законом о народним одборима водећи рачуна о особеностима саме локалне заједнице; статут ступа на снагу кад га потврди виши народни одбор односно републичко извршно веће; (б) статутом се уређују: унутрашње устројство, расподела послова и пословање народног одбора, као и однос народног одбора према предузећима које оснива; статутом се утврђује оснивање савета и њихов делокруг, број чланова савета као и управни послови које врши савет; послови и дужности председника народног одбора и организација администрације, сагласно прописима виших органа; (в) статутом среза (али и републичким законом или прописом републичког извршног већа) могло се одредити да народни одбори градских општина и других развијених општина врше одређене послове из надлежности народног одбора среза; такође, могло се одредити да народни одбор општине у саставу града врши одређене послове из надлежности народног одбора града; (г) статутом народног одбора општине одређују се послови од искључивог интереса за становништво села (насеља) које врши сеоски одбор.

(8) Овим уставима одређује се да народни одбори доносе статут којима се утврђује унутрашње устројство и начин пословања народних одбора (устави — НР: Србије, чл. 124; Хрватске, чл. 96; Словеније, чл. 94; Б и Х, чл. 97; Македоније, чл. 95 и Црне Горе, чл. 96).

(9) С обзиром на извесне измене у устројству народних одбора, овим је било проширено подручје „статутарног уређивања“. У том смислу било је утврђено да се статутом месног народног одбора (или града у саставу среза) утврђује њихова надлежност у локалном делокругу (чл. 32, 37).

6) Познато је да је уставна реформа доношењем савезног Уставног закона и републичких уставних закона 1953 изразила и одговарајуће промене које су наступиле у схватању, па према томе и положају, локалне самоуправе у Југославији. Додуше, овим актима се концепција статута као акта народног одбора још није у основи изменила (10).

Међутим, тежње у развоју локалне самоуправе изражене у правцу изградње комуналног уређења, изразиле су се и у схватању статута. Овај акт није могао бити више акт организације народног одбора већ акт учвршћивања новог положаја, па према томе и структуре општина и срезова (11). У складу с тим појавили су се захтеви да статут обухвати не само положај, функције и саму организацију народног одбора већ и међусобне односе општина на територији града (уколико је реч о таквом случају), као и положај села; затим, облике непосредне самоуправе: збор бирача и референдум, с једне и посебне органе, у општини и срезу, с друге стране.

Од тих ставова се и пошло доношењем Општег закона о уређењу општина и срезова од 1955 који садржи одредбе о статуту. Те одредбе предвиђају: (а) општина и срез као друштвено-економске заједнице и политичко-територијалне организације доносе статуте — статуте заједница а не органа; (б) статутом се, свакако у складу са одговарајућим законима, утврђују права и дужности општине односно среза; одређују организација, делокруг, начин рада народног одбора и других органа општинске и среске самоуправе; реским статутом се у случају града подељеног на општине уређује положај градског већа, итд.; (в) статут доноси народни одбор општине а потврђује га народни одбор среза односно статут среза доноси народни одбор среза а потврђује га републичка народна скупштина.

Полазећи од наведених основних питања садржине општинских и реских статута, у пракси је била утврђена одговарајућа систематика (12).

(2) а) Статут аутономне јединице је акт који предвиђају први устав, Устав ФНРЈ од 1946 и Устав НР Србије од 1947. Додуше, устав, у веома малој мери одређују карактер и садржину статута. Устав ФНРЈ у глави посвећеној аутономним јединицама (XI — „Органи државне власти аутономне покрајине и аутономне области“) одређује: (а) да се права и дужности аутономне јединице утврђују уставом Републике; (б) да највиши органи

(10) Сагласно Уставном закону о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти, чл. 7, (а) статут је израз права самоуправљања радног народа; (б) статут доноси народни одбор; (в) статутом прописује своју организацију и пословање. Међутим, поставка уставног закона, према којој се право самоуправљања огледа и у праву народног одбора да статутом прописује организацију и пословање, налагала је да се измени у складу с тим и карактер самог статута.

(11) Вид. Ј. Ђорђевић: *Прилог питању комуна*, Београд, 1955, с. 58 и сл.

(12) Приликом израде првих комуналних статута Савезна комисија за изградњу комуна преузела је посао око израде једног модела и то статута општине и среза Крањ. У том правцу систематика општинског статута је обухватала: (а) општи део — појам општине, њене границе, права и дужности и средства и начини остваривања тих права; (б) организација народног одбора — састав, рад и делокруг, комисије, савети, председник, управни органи, судија за прекршаје, службеници и месне канцеларије; (в) месни одбор — састав избор, делокруг и начин рада; (г) зборови бирача и референдум; (д) прелазне и завршне одредбе. Рески статут је слично општинском такође обухватао: (а) опште одредбе — појам, територија, самоуправа, права и дужности и средства за њихово остваривање; (б) организација народног одбора — састав, рад и делокруг, комисије, председник, савети, управни органи и установе, посебни рески органи — веће за прекршаје и судија за прекршаје, дисциплински суд, службеници; (в) зборови бирача и референдум; (г) прелазне и завршне одредбе.

власти аутономних јединица доносе, у сагласности с Уставом ФНРЈ и уставом републике, статуте које потврђује Републичка народна скупштина. У складу с тим и у складу са сложеним елементима југословенског федерализма који обухвата релативно и појаву аутономије, Устав НР Србије представља конкретан правни основ аутономне јединице.

Устав НР Србије од 1947 полазећи од таквих ставова такође одређује да аутономне јединице: (а) имају своје статуте које доносе саме а потврђује их Народна скупштина Србије; (б) статутом су предвиђена аутономна права ових јединица. Статути — Аутономне покрајине Војводине и Аутономне Косовско Метохијске области донети су 1948.

Ови статутути имали су функцију да, поред потврде аутономних права, ближе регулишу организацију одговарајуће јединице, расподелу послова и функција међу органима а све то у мери у којој је релативно обимно регулисање свих питања и односа републичким уставом и законима то омогућавало. У том смислу, да не улазимо непосредно у њихову садржину, статутути АПВ и АКМО били су не само по карактеру већ и по садржини, па и самој систематици слични, свакако сем у оним појединостима које су се тицале било посебности сваке од јединица било релативно мале разлике у положају и правима.

б) Промене у основама друштвеног и политичког уређења Југославије и нова обележја федерализма, у условима самоуправљања, утврђена уставним законима, донетим 1953, утицали су и у правцу мењања положаја, па према томе и статута аутономних јединица. Те нове моменте који су неминовно водили проширивању аутономних обележја ових јединица изразио је савезни Уставни закон истичући три начела: (а) да се аутономним јединицама обезбеђују њихова самоуправна права; (б) да се утврђују само највиши органи тих јединица и њихова структура; (в) обезбеђује им се право на самостално доношење статута; овим актом се у сагласности с Уставом НР Србије утврђује организација и надлежност аутономних органа власти (13). У том смислу ова начела представљала су основу уређивања, републичким уставним законом, самоуправних права и основе организације и надлежности њихових органа власти. Истовремено за ближе одређивање надлежности и организације аутономних јединица били су од значаја и други савезни и републички закони — о уређивању општина и срезова, надлежности народних одбора, органима управе и саветима и др.

Уставни закон НР Србије, полазећи од начела савезног Уставног закона у овом погледу одређује садржину и карактер статута аутономије (самосталност доношења статута од стране самих јединица; обавезу да статуту буду сагласни с уставом; статутима се ближе утврђују организација и надлежност органа (јединице); скоро у појединостима се прописује надлежност органа власти аутономне јединице. У складу с тим аутономне јединице су те исте (1953) године донеле своје статуте.

(13) Чл. 113, 114 Савезног закона. Вид. о томе ближе, Ђорђевић: „Аутономне јединице у државном уређењу Југославије“, Народни одбор, 1957 бр. 2. Вид. такође исти аутор: *Уставно право ФНРЈ*, Београд, 1953; *Уставно право*, Београд, 1958; *Уставно право и политички систем Југославије*, Београд, 1961. Вид. такође, Стефановић: *Уставно право ФНРЈ и компаративно*, II, Загреб, 1956; М. Шнудерл: *Уставно право ФНРЈ*, I, Љубљана, 1956

И Статут АПВ и Статут АКМО су у основи опет слични како по садржини тако и по распореду материје; такође садрже и скоро исти број чланова (14).

(3) Изложени преглед досадашњих статута локалне самоуправе и статута аутономије показује нека од обележја која су карактеристична за развитак једне и друге категорије статута као и за неке заједничке елементе.

(а) Статути локалне самоуправе и аутономије требало је нарочито у првој фази уставног развитка да представљају првенствено право организационе акте. Начело самоуправе односно аутономије се тада испољавало пре свега путем организације власти одговарајућих јединица. То се види не само у постојању статута народних одбора — а не самоуправних локалних јединица, већ пре свега у томе што устави утврђују не локалну самоуправну односно аутономну заједницу као такве већ органе државне власти у тим јединицама. Положај одговарајућих органа требало је да изрази и допринесе учвршћавању самоуправног односно аутономног положаја ових заједница.

(б) Статут народног одбора се током целог овог периода није битније мењао у погледу садржине сем што се ширило подручје питања која су статутима регулисана. Законодавство је одређивало обим тог подручја а оно је у приличној мери непосредно уређивало баш односне организације, надлежности, функционалне расподеле надлежности, па чак и нека питања метода рада самог народног одбора. На тај начин и поред чињенице да се број одредаба, па и „чланова“ статута, повећавао, овим актима је остајало релативно уско подручје самосталног уређивања низа односа који би по „природи спадали у домен „статутарног уређивања.“

Слично је било донекле и са првим статутима аутономних јединица који су представљали релативно кратке документе по броју чланова, будући да су републички устав и законодавства — и у односу на аутономију — уређивали непосредније питања која је требало иначе да буду у већој мери статутима регулисана.

(в) Мада су по општој уставној концепцији статути били предвиђени као једна врста аката самоорганизовања, они су то стварно били у доста малом степену. Прво, услед поменутог уског подручја „статутарног уређивања“, а друго, зато што то нису били акти које су одговарајуће јединице доносиле самостално. Статут је ступао на снагу тек пошто га потврди надлежан виши орган. Све су то били разлози да статути а нарочито статути народних одбора не заузму место предвиђено уставом и законом. Може се рећи да вероватно из тих разлога нису били ни донети од свих народних одбора.

(г) Друштвене, политичке, па према томе и уставне промене које су уследиле у периоду 1950—1953 и даље утицале су првенствено на развој локалне самоуправе а такође у одређеној мери и на карактер аутономије.

(14) Додуше, Статут АПВ садржи четири главе (I. Опште одредбе; II. Органи власти АПВ; III. Покрајински органи управе; IV. Завршне одредбе). Статут АКМО садржи само три главе захваљујући чињеници што су одредбе које се односе на организацију власти и управе садржане у једној (II) глави.

То се одразило и на саме статуте. Прво, прелазак на комуналну самоуправу тражио је да и поступак „правног образовања“ комуна не буде „општи“ већ „појединачни“; средство тог образовања и преображаја требало је у политичком смислу да буде статут. Према истој концепцији статут је требало да буде основни акт образовања „историјски вишег облика“ локалне самоуправе. Из тих разлога то формирање није могло да се сведе на „конкретизацију“ општих прописа о народним одборима. Треће, локалној заједници — са шире утврђеним правима и дужностима и промењеном политичком структуром у условима различитих облика самоуправе — није могао више да одговара статут као организациони правни акт с елементом пословника представничких тела, слично организационим актима у извесним иностраним системима локалне самоуправе.

Међутим, ни ови први комунални статутути који су иначе били у већој мери него раније основни акти самоуправе, нису представљали у траженој мери и „акте самоорганизовања“. Наиме, ни општина ни срез их нису доносили самостално. Даље, с обзиром да се и у овом периоду претежни део односа који су били више или мање предвиђени да буду „статутарно уређивани“ и даље били регулисани законодавством, подручје самоуправног уређивања било је још недовољно широко. Из тих разлога су и ови статутути носили у основи карактер организационих аката па чак и садржавали и знатне елементе скупштинских пословника. Међутим, сада су све општине и сви срезови били донели своје статуте. Та чињеница, поред низа других, имала је такође удела да се постепено почне шире разматрати пракса статута.

Видели смо да нови моменти у обележјима и положају аутономије нису још у одговарајућој мери утицали на карактер статута аутономије. Додуше, статутути су после уставне реформе од 1953 доношени самостално и то би свакако требало да буде израз нових момената у положају аутономије. Међутим, њихова садржина, па према томе и карактер, — из разлога сличних ситуацији локалне самоуправе — приближавали су се такође обележјима организационих аката.

III. — Развитак политичког и уставног система, изражен пре свега али не и једино у уставима донетим 1963, унео је одређене промене у место и карактер друштвено-политичких заједница па према томе и статута ових заједница. Те промене проузроковане су у уставноправном смислу новим карактером и структуром устава који упрошћено говорећи, треба да изрази и учврсти улогу човека у раду и самоуправи, те према томе и друштвено-економски и политички систем који произилази из такве улоге човека и треба да јој служи. Истовремено треба да учврсти и оне елементе политичког система који се још нужно испољавају путем политичке власти. У складу с тим нови елементи у структури устава и уставности у ширем мислу обухватају, поред осталих аката који одражавају ове друштвено-самоуправне новине, и статуте друштвено-политичких заједница, међу ко-

јима пре свега општинске статуте. Ова структура обухвата такође и статуте радних организација о којима се у овом раду не расправља (15).

(1) У складу с тим, општински статут представља основни општи акт и највиши акт општинске самоуправе. То је акт који општина (односно њен највиши орган власти и самоуправе — скупштина) доноси самостално и који заузима одређено место у јединственом уставном и правном систему. Статут мора бити у сагласности с уставом и законима из чега произилази да је он својеврстан акт, формално нижи од закона.

У складу с новим моментима у концепцији устава и уставности једно од битних обележја оваког статута требало би да се огледа и у „непосредном конституисању“ самоуправе у свакој појединачно узетој општини. Као самостално донети акт статут је у уставним оквирима „индивидуализован“ акт који „општост“ устава (али и „посебност“ закона) треба да „појединачно“ изрази.

Устав је, полазећи од наведених обележја општинског статута као правног али истовремено и друштвено-самоуправног акта, одредио основну садржину овог акта, обезбеђујући тиме заједничке елементе садржине свих општинских статута у Југославији. Основни процеси и односи, права и дужности и облици и институције који се уређују статутом општине су следећи: 1) права и дужности општине и начин њиховог остваривања; 2) подручја, организација и права месних заједница као и други облици самоуправљања у насељеним местима; 3) односи између грађана, радних и других организација у решавању питања од заједничког интереса; 4) начин обезбеђивања јавности рада органа и организација у општини; 5) организација комуналних и других служби; 6) права грађана, радних и других самоуправних организација у погледу коришћења фондова, друштвених и других служби, добара у општој употреби и других друштвених средстава којима општина управља; 7) организација општинске скупштине и других општинских органа и њихова права, дужности и овлашћења (чл. 98 Устава СФРЈ) (16).

Из наведених елемената види се да Устав није заокружио садржину статута а такође није предвидео ни неку одређену његову систематику као акта. Међутим, сви елементи садржине треба да покажу да се у овим новим условима статут не јавља само нити првенствено као организациони правни акт. Штавише, он не представља ни акт самоуправе у њеном ужем политичком смислу. Напротив, то треба да представља акт самоуправе у ширем друштвено-политичком и социолошком смислу.

Раније су наведена она обележја статута према којима овај акт представља с једне стране, највиши акт који доноси општинска самоуправа, а с друге, акт који се доноси у оквиру устава и закона. У том смислу су не

(15) Устав је поред основних начела, делова који се односе на положај радних организација а у којима су садржана и начела за доношење њихових самоуправних статута, нових скупштинских аката и сл., обухватио и начела о нормативној делатности друштвено-политичких заједница, па према томе и општинског статута, али такође и статута аутономних покрајина, срезова и градова (градских већа). Концепција устава огледа се природно и поставци према којој је општина (самоуправљање у општини) основа друштвено-политичког система.

(16) Републички устави преузели су ове одредбе о садржини и небитно их допунили чиме су допринели релативном проширивању садржине статута (Устав СР Босне и Херцеговине, чл. 107; Устав СР Црне Горе чл. 85; Устав СР Хрватске, чл. 126; Устав СР Македоније, чл. 84; Устав СР Словеније, чл. 94; Устав СР Србије чл. 92).

само место статута у систему већ и подручје и обим његовог регулаторног дејства одређени. Међутим, проблем није тако једноставан као што би то на први поглед изгледало баш с обзиром на извесна специфична обележја статута и односе између статута и закона, као и с обзиром на чињеницу да су статuti донети пре многих закона којима су уређена веома значајна подручја односа. То је најзад значајно с обзиром на „будуће регулисање“ законима низа подручја у вези с изменама у друштвеним односима. Све то поставља одговарајућа теоријска и практична питања.

Међутим, тумачећи дословно одредбе чл. 98 и 148 Устава СФРЈ произишало би да статут мора бити сагласан не само „садашњим“ већ и будућим „законима“ — дакле законима. У противном могао би да буде под одређеним условима оспорен пред уставним судом. Међутим, шире посматрано, испитивање уставности и законитости статута тражи да се имају на уму још неки моменти. Прво, треба водити рачуна и о уставном начелу према коме се односи између друштвено-политичких заједница заснивају на међусобним правима и дужностима. То би у крајњој линији било у теоријском смислу блиско Марксовој концепцији о комуналном уређењу у једном ширем смислу. Друго, Устав је, утврђујући права и дужности друштвено-политичких заједница односно своје заједнице, одредио и искључиву надлежност скупштине; у складу с тим је одредио и који односи морају бити регулисани само законом (на пример, чл. 151 Устава СР Србије). Значи, да би се у складу с тим, бар теоријски, могле приближно утврдити границе уређивања, с једне стране статутима, а с друге, законодавством (17).

Као акт који се самостално доноси и који, сагласно основама друштвено-политичког и уставног система, представља облик уређивања самоуправних права и дужности општине, статут је делом и акт „изворног карактера“, израз права на самоуправљање, акт самоорганизовања неких основних активности и односа, облика и установа те самоуправе у општини као друштвено-политичкој заједници. У том смислу је од посебног интереса не само његов уставно-правни карактер у класичном смислу већ и она обележја која повезана с првим, означавају акт којим треба да се развијају и учвршћују, преображавају и успостављају нови односи у којима и преко којих треба да све више одумиру „присуство“ и непосредни утицај политичке власти. Зато статуте под одређеним условима у нашој теорији (18) убрајају и у категорију „правних аката“ (19).

(17) Из овога би даље произишало да је увек потребно водити рачуна о мери политике уређивања односа статутном односно законом. Прво, то би конкретно значило испитивање до које границе одређени однос потпада под законодавно уређивање или пак до које мере је статут својим одредбама зашао у „сферу“ законодавног регулисања. У таквим случајевима природно би било, строго уставноправно узето, предвидети промену статута, његово усаглашавање са законом. Друго, законодавац би требало, „политички посматрано“ да води рачуна о овим границама. Међутим, остаје да се у случају доношења закона који у време доношења статута није постојао а који мења одредбе раније утврђене статутом — сам статут промени односно усагласи са законом.

(18) Вид. Ј. Ђорђевић: „Концепција и значај Преднацрта Новог устава Југославије“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1962, 3—4, с. 215—216.

(19) Овако обележје статута је свакако израз нове концепције устава и уставности. Наиме, Устав Југославије као израз одређене фазе развитка уставности у социјализму постепено престаје све више и више да буде устав „државе у класичном смислу“ а све више треба да постаје устав друштва организованог на начелима самоуправе. У том смислу статут, одражавајући „опшност“ устава, постаје такође акт самоуправе грађана, задржавајући елементе и класичног правног акта но акта који развија и елементе правила понашања без санкције у строго правном смислу.

У складу с основним начелима Устава све општине у Југославији до-
неле су статуте одређујући у складу с њиховом концепцијом и улогом
одговарајућу систематику (20).

(2) Статут аутономне покрајине је такође основни акт њеног самоор-
ганизовања и самосталне „уставоправне егзистенције“ у складу с Уставом
и законом. То је општи акт и истовремено и највиши акт аутономије који
доноси покрајинска скупштина самостално.

Проучавање покрајинског статута као израза одговарајуће концепције
аутономије, од које у овом погледу полази Устав, показује следеће: 1) да
Устав СФРЈ од 1963 не мења у суштини постојећу уставну концепцију
аутономије; при томе овај Устав више не представља основни акт „правног
стварања“ аутономне покрајине (21); 2) аутономна покрајина је друштвено-
политичка заједница у саставу републике; републички устав одређује пра-
ва и дужности и основна начела о организацији аутономне покрајине; 3)
из Устава СР Србије од 1963 произилази да је статут аутономне покрајине
„самосталнији акт“ како по правној вредности, начину доношења и сл.
тако и услед тога што је у питању друштвено-политичка заједница, чије
основне елементе у крајњој линији утврђује Устав Југославије; 4) према
томе статут начелно добија свој основ у Уставу Југославије а доноси се на
основу Устава СР Србије и у односу на њега има одређена „допунска“
обележја.

У складу с тим, Устав СР Србије (чл. 135) утврђује основне елементе
садржине статута аутономне покрајине: 1) функције покрајине; 2) органи-
зација, надлежност и начин рада покрајинских органа; 3) услови за обра-
зовање установа, организација и служби од интереса за покрајину као
целину; 4) међусабни односи покрајинских органа друштвеног самоуправ-
љања у покрајини; 5) односи покрајинских органа и органа срезова и оп-
штина у вршењу послова од заједничког интереса; 6) друга питања од
значаја за покрајину као целину.

У сваком случају, а то се види и из горе наведених ставова начела и
одредаба, Устав СР Србије не прописује непосредно организацију покрај-
ине, надлежност њених органа и њихове међусобне односе. Овај скуп од-
носа „препушта“ се самоупређивању покрајинским статутом. Даље само-
сталност покрајинског статута огледа се нарочито у односима које статут
може посебно да изрази као права грађана везана за конкретну ситуацију
аутономије: ближе уређивање па и проширивање права народности и њихо-
вих припадника на територији одговарајуће покрајине (22).

(20) Обично, систематика се огледа у постојању следећих основних делова:
I. уводни део (опште одредбе), II. права и дужности општине и облици остваривања;
III. организација општине; IV. завршни део.

(21) Додуше Устав СФРЈ у односу на аутономију предвиђа два значајна момента.
Прво, могућност да република на подручјима посебног националног састава или с
другим особеностима, а на основу изражене воље становништва, може образовати
аутономну покрајину. Истовремено, то оснивање ступа на снагу када се потврди у
Уставу СФРЈ. Устав констатује, у складу с тим, постојање две аутономне покрај-
ине — Војводина и Косово и Метохија (чл. 111). Друго, Устав начелно штити ауто-
номна права покрајине преко Уставног суда (ово произилази из смисла чл. 241), као
и утврђује досадашње право аутономних покрајина да буду у оквиру републичке
делегације непосредно представљене у Већу народа (чл. 166).

(22) Вид Ј. Ђорђевић: *Нови уставни систем*, с. 614.

Устав СР Србије је, с друге стране, и релативно уже пошао од неких утврђених обележја аутономије а то се такође одразило и на карактер самих статута. Наиме, приликом утврђивања права и дужности аутономних покрајина, ова су формулисана претежно као права и дужности покрајинских органа. Из овога би произишало да статuti нису у довољној мери изразили покрајину као колективитет и заједницу.

Ови моменти могли би да допринесу схватању према коме би статут представљао у већем степену па и првенствено правноорганизациони акт а мање израз права на самоуправљање (аутономију), па према томе у одговарајућој мери и акт самоорганизовања.

Покрајински статут се, попут статута других друштвено-политичких заједница, доноси на основу и у оквиру устава и закона. То произилази како из Устава СФРЈ (чл. 148, 150), тако и Устава СР Србије (чл. 229). Према томе, статут мора бити сагласан Уставу и закону како у формалном, тако и у материјалном смислу. Ови моменти одређују место статута као правног акта у уставноправном систему. Према томе, формално посматрано, статут би представљао својеврсан акт, нижи од закона. Међутим, то не би могло да значи да се статут може поистоветити с осталим позаконским актима.

У ствари, статут као основни и општи акт је везан за начела и одредбе Устава којима се утврђују границе функција свих друштвено-политичких заједница, па и саме федерације и републике а посебно деловање у сфери власти укључујући ту и нормативну делатност. Истовремено, као статут покрајине тако и друге статуте и законе треба посматрати у светлу поменутих начела, према којима се међусобни односи друштвено-политичких заједница заснивају на правима и дужностима. У том смислу статут, везан за Устав и закон, има своје „самостално подручје“ а то у посебном светлу показује његов однос према Уставу и закону.

У вези с тим, сам покрајински статут, а такође и друге статуте друштвено-политичких заједница, не треба посматрати само као основни, општи и највиши акт покрајине већ и као израз права на самоуправљање, управо права човека која произилазе и изражавају се преко самоуправљања.

У складу с начелима и одредбама Устава, обе аутономне покрајине донеле су своје статуте — сличне скоро идентичне по садржини и низу других конкретних формулација (23). Оба статута су слични и по обиму (24). Разлике постоје у погледу неких односа и питања која су везана за посебност друштвено-политичке заједнице односно друкчије усвојено решење. У обема покрајинама пошло се од става да статут треба да представља релативно сталнији акт који се теже мења и за шта је предвиђен посебан поступак. Иначе, систематика је слична као и у случају статута других друштвено-политичких заједница (25).

(23) Ова сличност, скоро идентичност у садржини последица је истоветности покрајина као уставноправних категорија, а такође и низа других чинилаца.

(24) Статут Аутономне Покрајине Војводине садржи 102 а Статут Аутономне покрајине Косова и Метохије 109 чланова.

(25) Она обухвата: I. Уводне одредбе, II. Права и дужности аутономне покрајине, III. Организација аутономне покрајине (покрајинска скупштина, покрајинско извршно веће, покрајинска управа), IV. завршне одредбе

(3) Уставни систем и уставно право Југославије третирају и срез као специфичну друштено-политичку заједницу која, попут осталих, има такође свој статут. Доноси га среска скупштина по посебном поступку (26).

Полазећи од начела Устава СФРЈ на основу којег произилази да је срез категорија републичког устава, ови, републички уставни одредили су основну садржину среских статута. Мада су сви уставни социјалистичких република, услед исте основне концепције среза, утврдили сличне елементе садржине, ипак се они међусобно у неким питањима разликују, већ према томе да ли се она статуом изричито формулишу, или се пак може сматрати да их статут подразумева.

У том погледу статут углавном садрже следеће односе, установе и питања: 1) права и дужности среза (Устав СР Словеније и Устав СР Србије формулишу ово као задатке среза); 2) организација и делокруг среских органа; 3) односи између среских и општинских органа (Устав СР Србије то формулише — облици сарадње између среских и општинских органа) а посебно међусобни односи између среских органа и органа друштвеног самоуправљања на територији среза; 4) услови за оснивање организација, установа и служби од заједничког интереса за одређене општине, као и права и дужности у коришћењу ових организација и служби; 5) начин вршења контроле законитости и друштвеног надзора над радом општинских органа (устави социјалистичких република Хрватске и Словеније не прописују ове елементе у садржини статута); 6) друга питања од заједничког интереса за срез.

Као што се види, Устав је, сагласно концепцији среза, пошао од тога да срески статут, пошто представља такође основни, општи и највиши акт који доноси среска самоуправа, треба претежно да има како организациона тако и обележја једне заједнице општина. Извесна неодређеност која постоји у односу на место среза у уставном систему као и релативно противречна обележја ове категорије друштено-политике заједнице, утицали су у мноме на карактер самог среског статута.

(4) Познато је да је Устав СФРЈ од 1963 полазећи од једнаког уставног статута свих општина, предвидео посебности у положају великог града подељеног на општине, признајући тиме у извесном смислу и посебан положај општина на подручју тог града.

Такви градови могу имати своје статуте и органе самоуправе за послове од „заједничког интереса за град као целину“. Тим органима могу се поверити одређена права и дужности и општине и среза (Устав СФРЈ, чл. 102). Републички уставни су ближе уредили положај града подељеног на општине (27) који може образовати градско веће (местни свет, градско собрание) или друге органе самоуправе као заједничке органе града.

Поред низа других односа, интересантних и карактеристичних за ситуацију великог града, републички уставни су предвидели право доношења

26) Међу овим условима поступка за промену статута налази се, на пример захтев да среска скупштина донесе овај акт двотрећинском већином као и да се прибави претходно мишљење општинских скупштина. У том смислу видети уставе социјалистичких република: Босне и Херцеговине, чл. 154, Хрватске, чл. 145, Словеније, чл. 120.

(27) Устави социјалистичких република: Босне и Херцеговине, чл. 111, Хрватске, чл. 125, Македоније, чл. 102, Словеније, чл. 115, Србије, чл. 114—117.

његовог статута као и основну садржину овог акта. Њиме се уређују: 1) надлежност градског већа у заједничким пословима града и начин образовања заједничких средстава града; 2) да ли ће прописе градског већа извршавати органи градског већа или ће их као што устав иначе предвиђа извршавати општинске скупштине и њихови органи; 3) организација (28) и начин рада градског већа као и делокруг његових органа; 4) статут се доноси уз сагласност најмање две трећине општина (29).

На основу и у складу с одредбама Устава неки градови подељени на општине донели су одговарајуће статуте. У оквиру градова који су донели овакве акте можемо разликовати пре свега оне градове који се у основи а и по структури своје територије подударају са истоименим срезовима. То је случај првенствено Београда а у извесном смислу и Загреба, мада се у наведеном смислу град Загреб не поклапа са истоименим срезом. На подручју ових градова послове градског већа врше скупштине града. Ови градови донели су своје статуте као друштвено-политичке заједнице (срезови) у којима се врше послови од заједничког интереса за општине на подручју града (30). На тај начин ови статuti имају обележје и статута среза и статута града (градског већа).

Нешто је друкчији случај с градовима чија се територија не поклапа с територијом среза. Такав град има градско веће које може да донесе статут (31). Истовремено је у Словенији, донет закон о градовима, подељеним на општине, а у Македонији закон о градској скупштини Скопља.

У целини посматрано, још није могуће у потребној мери утврдити прецизно карактер статута града. Томе је разлог првенствено тај што наша уставна пракса још није довољно овај проблем разјаснила а посебно извесне релативне противречности у обележјима великог града. Наиме, Устав га не третира као друштвено-политичку заједницу, у „локалним размерама“ такве заједнице су општине и срезови. Из тих разлога ни статут града се формално не третира као статут друштвено-политичке заједнице мада он то фактички јесте као што је и град фактички не само друштвено-политичка заједница већ и основна заједница, у суштини општина. У складу с тим, изгледа да би статут града требало све више да има обележје општинског статута.

(28) Градско веће може образовати и своје политичко-извршне и управне органе за вршење послова из свог делокруга. Ови органи имају положај органа општинских скупштина у вршењу послова из делокруга општина а положај органа среске скупштине у вршењу послова из делокруга среза (вид. чл. 111 Устава СР Босне и Херцеговине).

(29) Устав СР Босне и Херцеговине, чл. 111, предвиђа да је потребна сагласност свих општинских скупштина на подручју града; Устав СР Македоније, чл. 102, предвиђа да је потребна сагласност већине општинских скупштина

(30) Статут Града Београда је главу VII посветио пословима од заједничког интереса за општине на подручју града које иначе врши скупштина Града. Одредбе ове главе ступиле су на снагу тек пошто се на њих дале сагласност општине на ужем подручју града.

(31) Статут Града Љубљане установио је права и дужности града као самоуправне друштвене заједнице, у ствари надлежност Градског већа (Местнега света) као органа самоуправљања у пословима од заједничког интереса за град, прописао образовање средстава града, организацију Градског већа, права и дужности његових чланова и органа и сл. Такође и град Марибор је донео свој Статут. Град Сарајево још није донео свој Статут.

IV. — После извршене анализе основних категорија статута поставља се питање њихових, у извесном смислу, заједничких обележја. Истовремено, таква обележја захтевају још и нека допунска проучавања каква у раду оваквог обима и карактера нису могла бити предузета.

(1) Пре свега, када су у питању општински статuti, тада се морају имати на уму стварне разлике које постоје међу општинама без обзира што оне имају исти Уставом утврђени положај. Уколико статут као основни акт заједнице треба да у извесном смислу изрази, успостави и учврсти односе те заједнице, наиме да саму заједницу изрази шире него што је организација њених Уставом и законима предвиђених органа и установа, тада разлике које реално постоје међу основним друштвено-политичким заједницама треба да се одразе и на њихове статуте.

Познато је да би у том погледу ваљало поћи од низа разлика у структури општина у Југославији, управо од различитих видова те структуре. Ваљало би водити рачуна о друштвено-економском саставу становништва, броју и карактеру насеља, разликама према степену материјалног богатства и привредног потенцијала, економско-финансијској основи и средствима; према уделу у националном дохотку, уделу дохотка по становнику и сл. У складу с тим разлике се огледају и у томе да ли су у питању претежно градске општине или пак пољопривредно-сеоске, а у случају општина претежно градског карактера, да ли је реч о средњим или великим градовима, великим градским агломерацијама, великим центрима, и сл., или пак о мањим градовима, центрима једне, по структури становника и другим обележјима, углавном пољопривредне општине.

Даље, разлике се могу огледати и на другим подручјима: степену културе становника, свести, степену развитка и облицима политичког живота, одређеним навикама и традицији у том погледу, и сл.

Сви ови различити видови структуре и обележја се налазе у неком међусобном односу и вези, те утичу на карактер сваке општине појединачно узето. У сваком случају такве карактеристике би у одређеној мери требало да буду релативне и за само обележје статута.

Међутим, анализа садржине низа статута општина које су по структури доста различите као и низ других обележја показује да су сами статuti међусобно веома слични а у низу питања чак и истоветни. За овакво стање постоји више разлога. Прво, постојање јединствене уставне концепције (могло би се рећи и модела) општине према којој се ова сматра као једна сложена друштвена заједница с перспективама даљег развитка односа који је карактеришу као такву. Друго, тежња да се статутом не само предвиди већ у мери у којој је то могуће и уреде ти односи који настају. Треће, тежња да се статутом обухвате односи што шире и то баш односи који карактеришу комуноу како у „ужем“ тако и „ширем“ смислу. Четврто методолошки недостаци који су се огледали пре свега у томе што степен одређивања карактера и положаја општине, разрада саме концепције нису омогућавали да се непосредније издвоје односи које општина успоставља, од оних односа које она на одговарајући начин и претежно прокламује, више или мање „допунски“ уређује или их пак само контсатује. С друге

стране, претходна анализа односа које ће бити потребно статутом уредити није могла да се учини без свестраног упоређивања различитих општина, без неких основа за њихово разврставање према наведеним и другим основама.

Други момент у свему овом огледа се у неким данас измењеним односима који су иначе у периоду од доношења статута до данас уређивани законодавством. Све то захтева у одговарајућој мери да се можда измене и допуне статута. Нови моменти у друштвено-економском развоју и систему утичу на ближе одређивање, наглашавање већ уставом прокламованих начела, као и на мењање неких решења која садрже статута. То се односи на подручје друштвено-економских односа: друштвене репродукције, планирања, односа с радним организацијама, посебно у привреди, фондова (од којих су неки не само у привреди већ и ван ње укинати односно реорганизовани), финансирања; такође и у области низа друштвених служби; даље, у низу момената везаних за организацију и начин рада општинских органа, посебно скупштине и сл.

Тек водећи рачуна о овим општим питањима методолошког карактера, при чему сва она нису исцрпена, могуће је предузети шире и исцрпније истраживање стања у погледу статута. То је несумњиво непосредно значајно за проучавање стања у погледу општинских статута али је могуће и потребно и у погледу покрајинских статута, бар у мери у којој се могу разматрати различитости једне и друге покрајине, њихове посебности и то без обзира на јединствену уставну концепцију покрајине као релативно специфичне заједнице у систему друштвено-политичких заједница Југославије. Такође, ова питања су од значаја и приликом проучавања среских статута а у посебном светлу се јављају када проучавамо стање и потребу измена статута великих градова.

(2) Статути су акти који изражавају самоуправу односно аутономију, „Новина“ је у ширини друштвеног самоуправљања. Сагласно новој и у политичко-социолошком смислу широј структури заједница, овим актима се на ширем подручју врши усмеравање, уређивање, учвршћивање, констатовање, прокламовање начела и односа. Тешко би било разлучити те односе с обзиром на степен улоге статута у њиховом стварању, „допунском“ уређивању односно прокламовању мада би теоријски узето и то било могуће. Тада би несумњиво с више јасности могли да утврдимо шта треба и на који начин да уђе у садржину статута.

Све то упућује на шире разматрање карактера акта као што је статут. Наиме, ако је статут самоуправни (аутономни) нормативни акт, он у себи нужно садржи елементе који означавају превазилажење класичног правног карактера оваквог акта.

Поменуто је да је проучавање статута немогуће одвојити од истраживања нове структуре устава, структуре везане за њихов карактер документа који треба да утврди основе друштва као слободног удружења произвођача. У складу с таквим уставом и сам статут добија шири карактер. Он постаје статут једног облика заједнице (у случају општине) која је такође елемент слободног положаја човека, те зато и самоуправе. У вези с таквим положајем и улогом човека и концепцијом да друштвено-економски и политички

систем произилазе из тог положаја и треба да служе његовом остваривању — и остале друштвено-економске заједнице, а у нашем случају аутономна покрајина, представља стога елементе положаја и улоге човека, његове самоуправе. Из тих разлога је статут акт самоуправљања а не само самоуправни акт, израз самоуправног положаја заједнице.

У складу с тим, статут је израз процеса подруштвљивања праве државе која и сама „одумире“ у својим класичним обележјима. Зато се он може назвати, као што је раније истакнуто, један „параправни акт“.

Статути се доносе и развијају као документи у једном општем процесу развитка друштвено-политичког и уставног система Југославије. У том погледу они на неки начин носе печат који им даје савремени устав.

У сваком случају, као акти самоуправе (аутономије) статути се, као што смо видели, не могу свести на правноорганизационе акте, мада они, а и то смо такође видели, те елементе у одређеној мери увек задржавају.

Статути су акти који морају бити сагласни уставу и закону. У том смислу су они акти, формално узето, нижи од закона, при чему се њихово место у јединственом правном систему не би могло упрошћено уврстити у „хијерархију“ прописа.

Они су основни и општи акти а такође и највиши акти које доноси највиши орган одговарајуће друштвено-политичке заједнице. Они се доносе по посебном поступку који је обично сложенији од поступка за доношење других аката друштвено-политичких заједница.

Устав СФРЈ и устави социјалистичких република су основ за доношење статута. Самим тим, водећи рачуна и о њиховим другим обележјима, статути су категорија уставног система и уставног права: 1) представљају изворе уставног система и уставног права; 2) у изведеном смислу статутима се „допуњује“ устав (уставна материја). Као што смо видели, устав обезбеђује основно јединство у обележјима статута, препуштајући самим заједницама да приликом доношења статута ближе уреде извесне односе и тиме „појединачно“ изразе устав а у одговарајућој мери и законе; 3) зато што представљају „допуну“ Уставу, управо зато што општа начела која утврђује Устав треба да уреде „појединачно“, сагласно обележјима одређене заједнице — статути су „сложени“ акти чија систематика подсећа на акте уставног значаја, при чему ово треба схватити само у једном релативном смислу.

Др. Војислав Симовић

R É S U M É

Statuts des communautés socio-politiques dans le système constitutionnel de la Yougoslavie

Le système constitutionnel et politique de la Yougoslavie connaît la commune, l'arrondissement et la province autonome comme communautés socio-politiques qui existent à côté de la fédération et des républiques socialistes. Ces communautés socio-politiques — à la différence de la fédération et des républiques socialistes qui ont leurs constitutions — établissent les statuts comme actes spécifiques de l'auto-organisation. Il faut mettre au nombre de ces actes aussi les statuts des grandes villes (divisées au point de vue territorial en communes dans la structure de la ville) qui n'ont pas à présent, au sens formel, les caractères constitutionnels des communautés socio-politiques.

On sait que les statuts, au point de vue étimologique et même conceptuel, sont des actes dont l'origine remonte dans un passé fort reculé, jusqu'à la période des premières communes urbaines (13—16 siècles). Cependant, nous rencontrons des actes analogues, du moins par certains éléments plus ou moins de caractère formel, même de nos jours dans le droit constitutionnel comparé et dans les systèmes étrangers d'autonomie locale.

Dans l'histoire politique et constitutionnelle contemporaine de la Yougoslavie, la Constitution de la RFPY de 1946 ainsi que les constitutions des républiques populaires prévoient les statuts des comités populaires — d'abord par la législation sur les comités populaires de 1946, 1949 et 1952. Plus tard, après 1953 et particulièrement après 1955, dans le cadre de la transformation de l'autonomie locale yougoslave, il se produisent aussi des changements dans la conception des statuts de l'autonomie locale: au lieu du statut du comité populaire, le statut devient l'acte de la collectivité et de la communauté locale.

Les statuts des circonscriptions autonomes de Vojvodina et de Kosovo et Metohija ont été réglés de plus près par la Constitution de la RP de Serbie de 1947. La caractéristique et le contenu de ces statuts ont été modifié dans le cadre des mêmes processus de l'évolution politique et constitutionnelle, et particulièrement après la réforme constitutionnelle de 1953.

Les statuts contemporains des communautés socio-politiques — communes, provinces autonomes, et dans la mesure correspondante aussi les statuts des arrondissements, établis après la réforme constitutionnelle de 1963, représentent les actes fondamentaux et généraux et, en même temps les actes suprêmes faits d'une façon autonome par les assemblées de communes, d'arrondissements et de provinces. Ce sont des actes faits en vertu et dans le cadre de la constitution, et ils doivent être conformes non seulement à la constitution, mais aussi à la loi. La constitution a déterminé les éléments fondamentaux et communs du contenu des catégories particulières de ces statuts afin de garantir l'égalité de la situation de ces communautés socio-politiques. Les statuts comprennent les droits et les devoirs des communautés socio-politiques et les formes de leur réalisation, l'organisation de l'autonomie, particulièrement de la république et les institutions de la démocratie directe, la situation et les méthodes de travail des assemblées, les rapports entre les différents organes et institution de l'autonomie, etc.

La recherche du caractère des statuts des communautés socio-politiques ne saurait être réduite uniquement à l'examen de leur traits juridiques au sens classique. Le statut se rattache à la conception et à la structure de la constitution et, par conséquent, par le statut on contribue à garantir les fondements du système social et politique de la Yougoslavie — le système qui, autrement, doit exprimer et assurer la position et le rôle libres de l'homme travailleur dans le travail et l'autogestion. Pour cette raison, les statuts sont une expression de l'autogestion des hommes travailleurs. Cette caractéristique montre que le statut, outre le caractère d'acte juridique, renferme aussi les éléments — qu'il faut d'ailleurs stimuler de plus en plus dans la pratique — d'un acte social («parajuridique»).