

НОРМАТИВНА ФУНКЦИЈА ОПШТИНЕ

1. Разматрање уставноправног карактера и стварног значаја нормативних овлашћења општине има велики не само правни, већ и идејни и друштвено-политички смисао. Основу изузетног значаја овог питања представља чињеница што се у њему изражавају и потврђују како темељне карактеристике глобалног друштвено-политичког система социјалистичког самоуправљања, тако и карактер, уставни положај и улога општине као самоуправне и основне друштвено-политичке заједнице.

Уставно право општине да самостално доноси акте којима уређује одређене друштвене односе на својој територији у складу са својим специфичностима, као и интересима и потребама радних људи и грађана, — означава једну од основних претпоставки самоуправног развоја општине. Нормативна функција је несумњиво веома значајан облик остваривања права и дужности општине; без развијене самоуправне нормативне делатности, нема самоуправне општине у правом смислу, као ни правог демократског облика комуналног самоуправљања. У складу са овим, еволуција нормативне функције општине у досадашњем уставном развоју социјалистичке Југославије, доследно прати и изражава основне промене не само у односу на положај општине, већ и на целокупни друштвено-политички систем.

Савремени значај и улога нормативних овлашћења општине могу се сагледати и оценити само ако се посматрају са аспекта јединства детерминанти на којима се темељи југословенски самоуправни, а посебно комунални систем, као битно обележје тога глобалног политичког система. Отуда је сасвим природно што се при свакој теоријској анализи ове проблематике мора поћи од тих битних детерминанти, у чијем светлу се једино може утврдити стварни домашај и значај ове димензије улоге општине.

2. Једну од основних карактеристика уставног система Југославије представља опредељење према коме се општина дефинише и изграђује као самоуправна и основна друштвено-политичка заједница у којој радни људи и грађани организовани у основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друге самоуправне организације и заједнице, друштвено-политичке организације, затим само-

управним споразумевањем и друштвеним договарањем, и путем делегација и делегата у општинској скупштини и другим органима самоуправљања, — стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развитак, усклађују своје заједничке потребе и интересе, врше политичку власт и управљају другим друштвеним пословима.⁽¹⁾

Уставни и политички концепт општине произлази из марксистичке концепције о политичком уређењу, према којој се револуционарне друштвене промене морају остваривати најпре у основним ћелијама друштва, у микроорганизмима социјализма. Општина у овом смислу означава једну од основних микроћелија живота и рада грађана, и облик економског ослобођења рада у Марковом смислу речи.

У уставном систему СФРЈ општина представља територијалну друштвено-политичку заједницу самоуправљања у најширем друштвено-политичком значењу. Она је сложена, вишефункционална заједница у којој се остварује интеграција различитих облика самоуправљања, почев од институција непосредног одлучивања радних људи и грађана, преко самоуправљања у скупштини и њеним органима, механизма самоуправљања у организацијама удруженог рада, — па до друштвено-политичких организација и удружења грађана која делују у политичком систему општине.

Према томе, општина се као самоуправна заједница у социолошко-политичком смислу јавља као значајан чинилац самоуправне интеграције, усклађивања и координације интереса и самоуправног споразумевања и друштвеног договарања радних људи и њихових самоуправних организација и заједница у свим областима друштвеног рада и живота. На тој друштвеној основи општина се јавља и као носилац политичке власти, која се све више подруштвљава у складу са наведеним карактеристикама система.

Значење уставне поставке о општини као основној заједници живота и рада, употпуњено је опредељењем по коме општини припадају све друштвене функције власти и управљања друштвеним пословима од заједничког интереса за радне људе и грађане — оригинално, осим оних функција које се ефикасније остварују у ширим друштвено-политичким заједницама.⁽²⁾ У складу са овим, општина је политичко-правни облик остваривања суверенитета народа, односно испољавања његовог неотуђивог и неприкосновеног права на самоуправљање и самоинституционализацију. Као таква општина није креација устава, већ сложена самоуправна друштвено-политичка структура која конституише различите облике самоуправљања и још увек присутне одређене елементе политичке власти. Она је реални колективитет живота и рада, као и друштвених односа радних људи и грађана, у коме све више преовлађује самоуправљање. Као основица друштвено-политичког система, општина је стављена у функцију одлучујућег места и улоге „удруженог радника“, и зато се о њој не може говорити као о „најнижој“ територијалној заједници, нити као делу централизоване пирамиде друштвено-политичких колективитета.

⁽¹⁾ Устав СФРЈ, Одељак IV Основних начела; члан 116. и 117.

⁽²⁾ Устав СФРЈ, чл. 116, ст. 3.

Насупрот томе, на комуналној структури самоуправљања изграђује се и друштвено-политичка структура републике и федерације, и целокупни политички систем.

Савремена позиција општине, на основи свега што је истакнуто, определила је карактер, обим и квалитет нормативне функције коју она остварује. Димензионирање нормативних овлашћења општине резултат је, пре свега, наведене полазне уставне поставке о општини као основној друштвено-политичкој заједници. У складу са овим, општина има веома развијену нормативну функцију. У њеном вршењу она самостално доноси акте ради остваривања својих права и дужности. Ти акти општине су „оригинерни” и они представљају инструмент и израз сложеног система самоуправљања у општини.

Међутим, општина је део јединственог друштвено-политичког система, што претпоставља, поред осталог, основно јединство и унутрашњу усклађеност правног система, односно релативну хијерархизованост аката друштвено-политичких заједница у систему јединствене уставности. То значи да се нормативна функција општине, иако је веома развијена, не остварује потпуно независно у односу на нормативна овлашћења других субјеката самоуправног политичког система. Она је условљена, с једне стране, односом републичког и покрајинског законодавства и нормативних права општине, а с друге стране, односом нормативних овлашћења општине и самоуправне делатности самоуправних организација и заједница које делују у општини и које располажу веома значајним овлашћењима у погледу самосталног уређивања својих односа. Опредељење на интензиван развој самоуправних права, представља веома битну детерминанту нормативних права општине.

Нормативна функција општине у савременом уставном систему остварује се, дакле, у наведеним оквирима. Степен нормативне самосталности општине одређен је у првом реду настојањем да се обезбеди и учврсти уставна позиција општине као самоуправне и основне друштвено-политичке заједнице, а затим, неопходношћу да се оствари јединство система и унутрашња усклађеност нормативних овлашћења различитих субјеката, који чине целину система.

У складу са овим, потпунија анализа облика остваривања нормативне функције општине, претпоставља истовремено разматрање односа између општине и републике, односно покрајине, на овом подручју, као и општине и самоуправних организација и заједница у уређивању друштвених односа од интереса за радне људе и грађане.

3. Устав СФРЈ од 1974. године, као и ранији устави, предвиђа пре свега статут општине као основни и најзначајнији акт самоорганизовања и самоуправљања у општини. При томе, анализа еволуције статута показује да је развој уставног концепта и реалне позиције општине утицао на концепцију овог акта, тако да се о статуту као најпотпунијем акту конституисања самоуправне општине може говорити почев од уставних амандмана од 1971. године, и још више Устава од 1974. године.

У целокупном досадашњем развоју статут се постепено извргаивао као основни, највиши нормативни и самоуправни акт општине, да би

се у најновијим уставима као такав најдоследније афирмисао. Основу такве афирмације представљале су одговарајуће промене у самоуправном политичком систему, а посебно у радикалнијој потврди и обезбеђењу самоуправљања у општини.

Уствани појам општине определио је карактер њеног статута и његово место у уставном систему. Као акт непосредног конституисања општине, који има за циљ да „општост” устава конкретизује на сваку појединачну основну друштвено-политичку заједницу, — статут има двоструки карактер.

Наиме, скупштина општине доноси статут, пре свега, као „оригинерни” акт, у коме се изражава и конституише сложени и вишедимензионални систем самоуправљања у општини и којим се обезбеђује политички систем власти радничке класе. Као такав, статут одражава и институционализује особености општине. Затим, он има сложену функцију изражавања свих вишеструких односа самоуправљања, при чему он мора да оствари интеграцију разноврсних димензија и облика самоуправљања, са циљем да општину изгради као заједницу која ствара и развија услове за доминантан утицај радника у удруженом раду и одлучивању о свим питањима за која су заинтересовани.

Овде је потребно да нагласимо да је за остваривање уставне улоге статута општине битно да његова садржина није утврђена уставима, што представља значајну карактеристику положаја општине.

Општина има право да самостално и у складу са својим специфичностима доноси статут и одређује његову садржину. Међутим, та самосталност је релативно ограничена, пре свега, постојањем низа самоуправних облика и субјеката у општини. Наиме, статут мора наћи своје место у систему аутономних самоуправних организација удруженог рада, месних заједница, самоуправних интересних заједница, и других микроорганизма самоуправљања у општини. Функција статута у овом погледу усмерена је на обезбеђивање услова за даљи развој самоуправности свих облика и институција самоуправљања, као и њихово повезивање на основи заједничких интереса у једну складну целину. У том смислу статут све више губи обележја класичних правних аката, прерастајући у најшири друштвени договор радних људи и грађана у оквиру одговарајуће општине. Однос статута општине према актима других самоуправних субјеката треба да буде такав да омогући различитост у основном јединству” — да статут обухвати оно што је са гледишта интереса радног човека неопходно да се јединствено уреди, али и да остави довољно простора за самоуправљање радних људи у основним ћелијама рада и живота у оквиру самоуправно организоване општине. Ова функција статута представља природно ограничење његове садржине.

Статут општине има затим улогу акта „самоуправљања” општине у ужем смислу речи. Њиме се ближе уређује организација и функционисање механизма власти и управљања у општини. У том својству статут конкретизује примену основних уставних принципа у погледу унутрашње организације општине: скупштинског система, делегатског система, остваривања права и слобода грађана, уставности и законитости и других, у

складу са специфичностима и стварним потребама одговарајуће општине. И у овом погледу устава од 1974. године обезбеђују знатно више простора за самосталност и оригиналност статута.

Статут општине, као и остали њени акти, има своје место у систему јединствене уставности и законитости, и поред веома изражене самосталности и оригиналности. С обзиром на то што уставност претпоставља унутрашњу усклађеност правног система, однос устава и статута представља посебно значајно питање. Када је реч о овом односу, најпре је битно да Устав СФРЈ не садржи одредбу по којој је статут акт који се доноси „у оквиру устава и закона“, што је новина у односу на раније уставе. Статут, природно мора бити у сагласности са уставом, како савезним, тако и републичким, односно покрајинским. Следећи значајан моме-нат представља уставно опредељење по коме се функције општине уређују само уставом и статутом, а не и законом. Улога статута је да, ближе разрађује и потврђује самоуправне функције општине утврђене уставом. Он је везан за одредбе устава у том домену, и као такав подређен како Уставу СФРЈ, тако и уставима република и аутономних покрајина. У суштини, однос устава и статута општине успостављен је тако да обезбеђивање јединства друштвено-политичког система представља меру „изведености“ статута из Устава, а остваривање самоуправне позиције општине, а у основи самоуправног положаја радног човека у њој, — меру оригиналности и самосталности статута. У томе је основа развоја специфичне вишедимензионалне уставности која све више поприма обележја самоуправне уставности новог типа.

Што се тиче односа стаута општине према закону, проблем је сложенији но што би то могло изгледати с обзиром на уставне поставке о томе да су ови акти подређени закону. Међутим, ово питање мора се посматрати шире, у контексту уставне позиције општине и карактера и улоге њеног статута. Његово решење треба видети у правцу разграничења законодавне и статутарне надлежности. То практично значи да се устав све непосредније остварује путем статута, а законодавна функција све више ограничава и одређеније димензионира у односу на општину у циљу јачања како њене аутономности, тако и самоуправне регулативе свих субјеката самоуправљања.

Имајући у виду значај разграничења законодавне надлежности и нормативне функције општине, републички и покрајински уставни од 1974. године утврдили су и разрадили неколико основних принципа у овој области.

— Први принцип, који садрже скоро сви републички и покрајински уставни, предвиђа постојање двеју врста републичких, односно покрајинских закона, и то: закона којима се одређена питања и односи уређују у целини или само делимично (уређивањем основа система или основа друштвених односа) и који се непосредно примењују; и закона којима се утврђују само општа начела у одређеним областима у којима радни људи и грађани самостално уређују односе у општини, и који се због тога не примењују непосредно. Законима који се непосредно примењују уређују се послови од заједничког интереса за радне људе и грађане, за

организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице. Устави, по правилу, таксативно одређују питања која се регулишу овом врстом закона.

За положај општине карактеристично је њено уставно овлашћење да у областима у којима је донет закон, у оквиру својих права и дужности, уређује питања и односе који нису уређени законом. Исто тако, у областима које се уређују законом, а такав закон није донет, општина може доносити прописе ради уређења појединих питања и односа ако је то од интереса за остваривање њених права и дужности. Када се донесе закон о уређењу тих питања и односа, престају да важе одредбе општинског прописа које се односе на питања и односе уређене законом, ако тим законом није друкчије одређено.

Најзад, општина се може законом овластити да својим прописима уређује поједина питања или да их уређује друкчије него што су уређена законом. Сва ова решења усмерена су на даље јачање нормативних овлашћења општине.

Друга врста републичких закона којима се утврђују само општа начела и који се не примењују непосредно, представља новину у републичком и покрајинском законодавству. Доношење ових закона предвиђено је као могућност, а не обавеза за републику, односно покрајину. Ови закони могу се доносити у оним областима у којима радни људи и грађани самостално уређују своје односе у општини. У ствари, ту се ради о домену самоуправне нормативне делатности општине. Република и аутономна покрајина би могле у наведеном случају да донесу законе којима би се утврдила општа начела ако оцене да би требало да се обезбеди одређено јединство у регулисању у општинама. Међутим, закони којима се утврђују општа начела не могу се примењивати непосредно. Општа начела која садрже ови закони упућена су, у ствари, општинама које при одређивању питања и односа којих се та начела тичу, треба да воде рачуна о њима. При томе, пошто се ради само о начелима, степен нормативне аутономности општине у овом домену далеко је виши у односу на области које се уређују законом.

— Други принцип о односима између републичког и покрајинског законодавства и нормативне функције општине, односи се на области које се не уређују само законом. Наиме, у тим областима постоји, у суштини уставна претпоставка у корист нормативне надлежности општине. Само када се утврди да постоји општи интерес републике, одређено питање у наведеним областима може да се регулише законом. Иначе, по правилу та питања самостално уређује општина у оквиру својих права и дужности.

— Трећи принцип о односима између републичког, односно покрајинског законодавства и нормативне функције општине, односи се на доношење прописа за извршење закона. Општине, према уставу, могу доносити прописе за извршење закона само ако су за то овлашћене законом односно законом могу да буду овлашћене да доносе прописе за извршење појединих закона или њихових појединих одредаба.

Према томе у односу на доношење извршних прописа права општине су ограниченија. Међутим, када је у питању обезбеђивање извршења и непосредно извршење закона и других прописа, постоји уставна претпоставка у корист општине.

4. Нормативну функцију општине остварују скупштина општине и њени органи. Они доносе различите акте у остваривању те функције. Најважнији нормативни самоуправни акт који доноси скупштина представља, као што је напред истакнуто, статут општине. Устави највећу пажњу посвећују, што је разумљиво, овом акту, јер је он изузетно значајан како са гледишта положаја општине, тако и карактера целокупног друштвено-политичког система.

Поред статута, републички устави предвиђају и друге акте скупштине општине, као што су: одлуке, решења, закључци, препоруке, резолуције и други.

Прописе и друге опште акте у оквиру права и дужности општине, скупштина општине доноси непосредно и за то њој није потребно никакво овлашћење. Садржина ових аката није уопште уставом опредељена, већ је у целини остављена општини да то самостално утврди својим статутом. При томе, напред наведене карактеристике и принципи о односима статута општине према уставу и закону, као и према самоуправним актима самоуправних организација и заједница у оквиру општине, — примењују се и у односу на ове акте. То су једина релативна ограничења иначе велике нормативне аутономије општине.

Извршни и управни органи скупштине општине доносе прописе за извршавање аката скупштине републике, покрајине и општине. Међутим, они немају гечерално овлашћење за доношење тих прописа, већ за то морају имати посебно овлашћење које се успоставља само законом или актом саме општинске скупштине.

5. На крају, ако бисмо хтели да дамо кратак закључак о савременом карактеру и улози нормативне функције општине, требало би истаћи следеће:

Полазећи од тога да нормативна функција општине има веома важну улогу у остваривању њених права и дужности, и да од њеног успешног реализовања зависи развој самоуправљања у општини, — најновији устави успоставили су и утврдили низ нових принципа којима се обезбеђује јака нормативна самосталност општине. При томе, нормативна овлашћења општине тако су конципирана да се, са једне стране, обезбеди неопходно јединство система уставности и законитости, а са друге стране, омогућава и подстиче развој самоуправног права.

др Златија Букић-Вељовић