

*Dr Jacques Moreau,
проф. јавног права
Универзитета Rennes*

UDK — 35..001(44)

МЕСТО ОПШТИНЕ У ФРАНЦУСКОЈ ТЕРИТОРИЈАЛНОЈ УПРАВИ

(ПРАВНА ПРИРОДА И ТЕРИТОРИЈАЛНО ПОВЕЗИВАЊЕ)

1. У Француској, проучавање локалних колективитета сүвише се често своди на проучавање односа ових заједница са државом. Тако се реформа пореског система на локалном нивоу — питање вечно актуелно! — константно приказује и као начин да се департаментама и општинама обезбеде нова средства потребна да би могли извршавати своју мисију и као механизам који треба на државу да пренесе обавезе које сү до сада неправедно третирале ове заједнице.

На научном плану, овај став има ту незгодну страну што потискује у други план анализу локалних колективитета „ради њих самих и самих по себи“, што, на такорећи природан начин, даје предност проблемима правног система (проширење надлежности комуне, одговорности локалних заједница, смањење или укидање надзора...) и што чини да се губе из вида основна питања везана за правну природу ових колективитета или за саставне елементе њихове дефиниције.

Укратко, да би се поједноставило, могло би се рећи да политичка структура у Француској и заједница правника када мисле на локалне колективитете, посебно на општине, виде их само у контексту децентрализације.

2. Одговорити на питање које представља наслов овог реферата и, према томе, прецизирати место општине у француској управи крајем XX столећа, претпоставља јасно дефинисање природе комуналног бића, али исто тако и њене грабе и димензија.

А priori ова два проблема не изгледају повезана. Први је квалитативне природе: да ли комуна одговара једном или више правних

концепата специфичних за њено биће и који је, према томе карактери-
шу читаву и јединствену? Други је везан за питање броја, тј. можда кван-
титативне природе, и односи се на оно што се могло назвати „димензи-
онални оптимум комуне“.

Али, у крајњем исходу ова хетерогеност претходна два питања
можда баш и није тако основана. Да ли је случајност то што се у са-
дашњем нацрту закона о проширењу одговорности локалних заједница⁽¹⁾
величанствено игнорише и друго и прво? Да ли је случајност то што су
чланови 2 и 9 закона о општинама од 5. априла 1884 — који говоре о
општим карактеристикама комуне и о променама њене територије —
били одједном заједно измењени — први пут указом бр. 45-2604 од 2.
новембра 1945, а потом 1959, 1970...?

Једна детаљнија историјска анализа несумњиво би омогућила да се
дође до одговора⁽²⁾; ми овде већ треба да направимо неке почетне ко-
раке на том путу.

3. У јеку феудализма, у XI столећу, Краљевина Француска обухвата
територијалне структуре хетерогене по величини и значају; њихова по-
дела резултат је историјских случајности или неких географских ситуаци-
ја. У то доба још не постоје „локални колективитети“ у модерном
смислу речи⁽³⁾; за то ће бити потребно сачекати на еманципацију гра-
дова и још шире присуство појаве урбаног развоја⁽⁴⁾.

4. Што се тиче градова, мутација се врши најпре кроз форму „гра-
дова комунa“ на Северу, а затим преко „градова конзулата“ на Југу
Француске. У зору XIII столећа, градови су постали, наравно у веома
различитим облицима, „тела“ која су имала правни субјективитет.

Када је реч о селима, еволуција је била далеко спорија јер су се-
оске заједнице дуго остале потчињене власти властелина, а њима су
управљали властелинови чиновници. Властелинска имања, парохије и
заједнице становника не поклапају се у потпуности. У XV и XVI сто-
лећу долази, ван сваке сумње, до генерализације присуства сеоске ко-
муне као правног субјекта. Напоменимо још само да се еволуција оствари-
ла посредством парохије и по угледу на концепт *universitas* појам у
римском праву настао из Јустинијановог зборника и транслонован од
стране средњевековне цркве на монашке заједнице пре но што ће бити
пренет на комуне. Религиозно порекло права локалних колективитета по-
тврђује, према томе, предосећања Декана Габриел Ле Брас-а⁽⁵⁾.

(1) Ради се о нацрту бр. 187 који је влада поднела сенату 20. децембра 1978. године који је након дискусије и амандмана Сенат усвојио у пролеће прошле године и упутио Националној скупштини 7. маја 1980. (Док. парл. Нац. скупштина, шестог сазива, друго редовно заседање, бр. 1683).

(2) Видети посебно Jean-Louis Mestre-а — Историјски преглед локалних колективитета у Енцикл. Dalloz Локалних заједница, општи уводни део, први одељак, том I.

(3) Уколико се дефинишу као групе људи свесних својих специфичних интереса, а којима руководе њихови представници.

(4) У том смислу: J. L. Mestre, *op. cit.* стр. 18—3 до 18—11 — Контра: J. M. Pontier, Држава и локалне заједнице — подела надлежности, L. G. D. J. 1978. библиотека за јавно право, том CXXVII, стр. 82 до 86.

(5) Порекло у канонима административног права из Студије за Achille Mestre-а, 1956.

5. Три последња stoleћа Старог режима, која су од највећег значаја за схватање субординације локалних колективитета уочи Револуције и механизма развоја финансијске потчињености, не доносе неке битне промене у погледу правног статуса комуна. Запажа се, највише, то да краљевска власт покушава да униформизира општинску администрацију (Compiègne-ски едикт из августа 1764, Marly-ски едикт из маја 1765; ови покушаји ће пропасти суочени са веома оптрим отпором парламента. Што се тиче нижих нивоа организације државне администрације, оне се поклапају или преплићу у лавиринту нерационалности.

6. У оваквој перспективи, посао који је обавила Конституанта представља истовремено и завршавање и иновацију.

Ноћ од 4. августа и њена правна манифестација — декрет од 11. новембра 1789 — укидају све привилегије те, према томе, руше такође и територијални партикуларизам. Они доносе истинску униформизацију административне организације: тако је национална територија добила ново лице са департаментама, дистриктима, кантонима и комунама, чија је структура непроменљива и чије се границе поклапају са границама шире поделе (претходни називи као „град“, „буург“, „село“ нестају у току II године као „неуједначени“!).

На ову жељу за униформизацијом надовезује се и поливалентна усмереност, нарочито изражена код неких 44.000 општина. Члан 49 основног закона од 14—22 децембра 1789. прецизира:

„Општинска тела треба да врше две врсте функција; једне, својствене општинској власти; друге, својствене општој државној администрацији које је ова пренела на општине“.

Упутство Националне скупштине које употпуњава текст подвлачи потребу да општинска тела „добро схвате разлику која постоји између двеју врста функција које ће имати да врше“⁽⁶⁾. Ова револуционарна концепција комуне, локалног колективитета и државне административне јединице, представља допринос од капиталног значаја.

7. Ако пређемо преко перипетија кроз које је Револуција пролазила у својим каснијим фазама — на пример стварање општина кантона у години III — морамо одмах указати на закон од 28. „pluviale“ године VIII која ће, како је то формулисао Вивиен, потпуно жртвовати „локални живот свемоћи централне владе“. Тај закон укида општине кантона и поново успоставља комуне као основне јединице, с тим што најмање и најслабије насељене брише или их фузионише. Њихов број износи близу 40 000 и практично ће остати непромењен и 160 година касније⁽⁷⁾. Ова стабилност територијалне поделе представља једну од најзначајнијих константи административне историје Француске, од Бонапарте до данас.

⁽⁶⁾ У вези са овим погледати посебно: J. L. Mestre, op. cit., стр. 21—6 до 21—10 и J. M. Pontier, op. cit., стр. 86 до 90.

⁽⁷⁾ Француска у 1962. години има 37.962 комуне.

Заузврат, по једном другом питању, Конзулство доноси иновације у смислу крајње централизације: департаманима, арондисманима и комунама управљају од тада представници централне власти или чиновници које је она именовала — префекти, подпрефекти, градоначелници — а територијалним скупштинама остављене су врло мале надлежности.

Укратко, више не постоје „локални колективитети“ у строгом смислу; ако су комуне и департамани још увек задржали правни субјективитет — за департамане ово питање је контроверзно — ради се о правном лицу у приватном праву чији спорови спадају у принципу у надлежност редовних судова.

8. Од Првог царства до Ослобођења, департамани и комуне полако ће поново стећи статус који им је био признат 1789. Либерална струја од Royer-Collard-a до Tosqueville-a, а потом демократске тежње II и III Републике представљају снажну клицу децентрализације што илуструју закони од 6. јула 1837, 10. августа 1871. и 5. априла 1884.

9. Устави од 27. октобра 1946. и 4. октобра 1958 (*) тако јасно потврђују ове елементе да се долази поново на ону тачку са које се кренуло 1789.

Данас као и тада, место комуне у француској администрацији одређено је *двојаким природом* каква јој одговара у позитивном праву: децентрализован локални колективитет, свакако, али исто тако и државна административна јединица.

А ако је у размаку од два stoleћа број комуна остао приближно исти, како ову „непроменљиву“ помирити са новим задацима који се признају овим колективитетима?

§ 1. Правна природа комуне у француском позитивном праву.

10. У француској традицији, ни устави, ни закони не дају исцрпан одговор на питање правне природе комуне. Највише што се у текстовима може наћи, то су неки елементи на основу којих наука треба да покуша да направи синтезу.

Према томе, ако се зна да комуне припадају категорији јавноправних лица, треба прецизирати њихов статус.

Хибридна природа (А), оригиналан spoj (Б): то су два одговора које даје француско право.

11. А) — Општина има хибридну правну природу.

У складу са чланом 72 Устава од 1958, комуна се налази међу три примера наведена у тексту „територијалних колективитета Републике“. У том низу, она заузима место коме је дата предност пошто се став 3 истог члана 72, у коме се говори о административној контроли централне власти, на њу не примењује.

Али, комуна је и државна административна јединица. Наравно, ова квалификација није записана у Уставу, али се макар имплицитно налази

(*) Y. Mény, Централизација и децентрализација у француској политичкој расправи (1945—1969) L. G. D. J. 1974, библиотека политичке науке, том LI.

у текстовима који имају важност закона⁽⁹⁾, а утврђена је и одређеним начелним одлукама Државног савета⁽¹⁰⁾.

Ово двојство природе такође карактерише и департаман, али ћемо одмах видети (Б) тачно у којим питањима се огледа оригиналност комуне.

12. *Комуна* је, према томе, пре свега територијални колективитет, тј. она је такође и *децентрализован локални колективитет* на који се примењују нека правила поменута у члану 34 или у члану 72 садашњег устава. Ова прва квалификација класично одговара редоследу трију елемената: сопствена територија; специфични органи; посебни послови.

Овде ћемо се ограничити на то да се најпре осврнемо на два задња елемента горе изнете дефиниције (локални органи, локални послови) који представљају основу за начело „слободне администрације локалних колективитета пошто је, с једне стране, наука широко проучила ове карактеристике⁽¹¹⁾ и што, с друге стране и посебно, њихова анализа треба да буде предмет једног другог реферата. Према ауторима, ова два елемента на која се надовезује и надзор, представљају основу теорије о територијалној децентрализацији.

13. Први елемент, међутим, заслужује неколико коментара. Децентрализован локални колективитет је део, комад територије државе. То значи да нема комуне без територијалне подлоге. Ова теза била је снажно пољуљана критикама професора Eisenmann-а и његових ученика; али, чини се да она ипак савршено одговара француском позитивном праву пошто се у недавно донетом „Кодексу комуна“ налазе одредбе које као да потврђују оно што показује терминологија: територија јесте основа постојања комуне као правног лица⁽¹²⁾.

14. *Комуна* је, као друго, *административна јединица државе*. Ово друго својство је мало научно разматрано⁽¹³⁾; чини се да оно одговара скупу три елемента: и овде опет елеменат територије, затим концепција по којој је јединица оквир који треба да обезбеди управљање једном или више јавних служби; најзад, она представља границе зоне надлежности једног представника или чиновника државе. Класична доктрина додаје да јединице немају правни субјективитет (то су просто ситнији делови за спољне службе државне администрације) и да су одраз политике децентрализације.

(9) Уредба бр. 45-2604 од 2. нов. 1945 у вези са процедуром мењања територијалних административних јединица чији чланови 4 до 11, који ће касније у више наврата бити мењани, су се односили управо на комуноу.

(10) У том смислу Држ. савет 18. нов. 1977. нтд. . .

(11) F. P. Bénéoit, *Ка обнови децентрализације*: R. D. P. 1978. стр. 981 — Ch. Eisenmann, *Централизација и децентрализација*, скица једне опште теорије J. G. D. J. 1948 — J. M. Pontier, *op. cit.*, стр. 64 и 295—335.

(12) F. Bénéoit, *Комунална заједница* у Енцикл. Dalloz *Локалних корективитета*, стр. 122—2, 130—1.

Адд. Кодекс комуна, књига I, одељак I, поглавље II, нарочито одредбе које потсећају на периметар комуне (чл. R. 112—6) на промене границе територије (чл. L 112—19) и поглавље III у коме се предвиђа евентуално откуп територије која би „комунални живот учинио немогућим“ (чл. 113—1).

(13) Ch. Eisenmann, *Функције територијалних јединица у организацији управе*, у *Mélanges Waline*, 1974. — J. Moreau, *Регионална, локална и општинска управа*, Dalloz, 5. издање, 1980, стр. 4.

Ове две задње карактеристике омогућују да се лако направи разлика између децентрализованих локалних колективитета и административних јединица.

15. Шта бива, међутим, са том разликом када се — а то је случај који је предмет студије, случај комуне — ова два појма јављају скупа и коегзистирају као двострука карактеристика једне исте ствари?

Ово питање утолико више заслужује да буде постављено што је комуна најдецентрализованацији локални колективитет. Само она, као што је познато, има изборну извршну власт (градоначелник). Једино код комуне надзор, чини се, није обавезно присутан као неодвојив саставни део.⁽¹⁴⁾

По некој врсти симетрије, она је истовремено најмања и најнижа јединица опште управе и, као таква, подвргнута је „принципу укључености“ (поклапање спољних граница комуне са границама ародисмана или департмана коме припада)⁽¹⁵⁾.

16. Б) — Комунални „спој“ је оригиналан.

Двострука правна природа комуне — територијални колективитет и административна јединица — такође је својствена и департману. Али, у овом случају, очигледно је да превагу има аспект „јединица“ због значаја и броја државних администрација чије спољне службе имају департман као оквир, али исто тако и због капиталне улоге префекта као, најзад, и због несавршености у погледу децентрализованости која је карактеристична за овај локални колективитет.

Напротив, место које комуна заузима у француској администрацији проистиче пре свега и нарочито из њеног својства децентрализованог колективитета. Она друга њена улога сматра се сасвим другоразредном. Према томе, у питању је једна посебна мешавина, један оригиналан спој.

17. Као прво, није потребно доказивати значај комуне као *децентрализованог колективитета* пошто комуналну аутономију славе, бране, афирмишу све политичке формације, пошто, штавиш, од пре пола века Државни савет у својој правној пракси непрестано шири круг необавезних јавних служби за које је комуни законски призната могућност да их формира, пошто је, најзад, градоначелник орган општинске полиције⁽¹⁶⁾.

18. Треба додати да оно што је напред изнето има значајан одраз на финансијском плану. У 1976. години, на пример, трошкови функционисања локалних колективитета износили су 103 милијарде (према 270 милијарди за државу), а инвестиције (55 милијарди) су биле далеко изнад државних (испод 40 милијарди). На тој истој линији, удео комуна у бруто формирању основног капитала јавне администрације порастао је за 48,8% у 1970. на 59,6% у 1976.

Ове бројке које би се лако могле употпунити у многим другим статистичким подацима на недвосмислен начин показују да комуне заузи-

⁽¹⁴⁾ Влади нацрт проширења одговорности локалних колективитета укида у пракси скоро све облике правног надзора над комунама.

⁽¹⁵⁾ Види Држ. савет 18. нов. 1977.

⁽¹⁶⁾ J. Moreau, op. cit. стр. 16 с. — 22 с. — J. M. Pontier, op. cit. стр. 109 до 147.

мају све значајније место у животу земље. Ове констатације су, уосталом, на линији класичног критеријума на основу кога су се локални колективитети разликовали од јавних установа, а то је њихова усмереност на руковођење свим интересима становника ових јединица, како појединачним тако и заједничким.

19. Комуна је такође и административна јединица државе.

Одлазак са села, опадање села парадоксално су истакли улогу коју одређене државне администрације могу одиграти у обрнутом процесу ревитализације ових осиромашених зона. Унајмању руку, када желе да зауставе декаденцију ових региона са доминантном сеоском привредом којима прети опасност дезертификације, власти посвећују највећу могућу пажњу томе да се на лицу места одрже поштански уреди или неке финансијске службе као знаци неопходног присуства администрације⁽¹⁷⁾. Заиста, густа мрежа ПТТ и финансијских служби представља обележје комуналне карте сеоског подручја.

20. Али, има и неких других активности државе које се такође одвијају у комуни као оквиру — обавезном оквиру — пошто се одвијају под руководством градоначелника који делује као представник државе и који је, у том својству, потчињен хијерархији државних власти, централних или оних локалног нивоа.

Ради лакше анализе могу се сврстати у три рубрике: општа управа — судска полиција — служба личних података грађана.⁽¹⁸⁾

21. Већ се и сама врпа категорија мора поделити на више компоненти. На прво место, у оквиру општих административних делатности, долази објављивање и спровођење закона за шта је у складу са чланом L. 122—23 Кодекса комуна задужен градоначелник. У обављању овог задужења он има сасвим мало иницијативе. А када се ради о упутствима или директивама које је добио од својих претпостављених по хијерархској лествици⁽¹⁹⁾, он не може ићи мимо њих.

Затим, као орган општинске полиције, градоначелник такође мора да обезбеди спровођење мера опште сигурности⁽²⁰⁾, а то је задужење које употпуњује његове надлежности.

Најзад — а ова рубрика има доста неодређен садржај — градоначелник мора вршити „специјалне функције које му по закону припадају“, тј. даје уверења о моралном животу и владању⁽²¹⁾, учествује у изборним активностима⁽²²⁾, издаје уверења о живима⁽²³⁾, дозволе за градњу⁽²⁴⁾, сарађује приликом регрутације за отслужење војног рока⁽²⁵⁾ и стара се о

⁽¹⁷⁾ Декрет бр. 79-889 од 16. окт. 1979 и циркулар од 22. дец. 1979, Службени лист од 5. јануара 1980.

⁽¹⁸⁾ У том смислу: F. Bénéoit, Енциклоперија Dalloz Локалних колективитета, оп. cit. стр. 595 до 603 и стр. 673.

⁽¹⁹⁾ Држ. савет 26. окт. 1956, Удружење бораца за мир и слободу: Rec. Lebon, стр. 391.

⁽²⁰⁾ Држ. савет 19. јан. 1950, град Menton Rec. Lebon, стр. 35.

⁽²¹⁾ Trib. conflits 26 јуни 1897, ...

⁽²²⁾ Члан L. 17 Изборног кодекса.

⁽²³⁾ Држ. савет 15 јуни 1951, ...

⁽²⁴⁾ Држ. савет 21. јуни 1961.

⁽²⁵⁾ Закон од 31. марта, измењен законима од 30. нов. 1950. и 9. јула 1965:

томе да заставе буду истакнуте на јавним зградама или спуштене на пола копча приликом одређених церемонија или комеморација у складу са упутствима владе⁽²⁶⁾.

22. У другу категорију долази судска полиција. Наиме, члан L. 122—24 Кодекса комуна предвиђа да су градоначелници и њихови помоћници званични службеници судске полиције, у складу са одредбама из члана 16 Кодекса о кривичном поступку. У вршењу ове надлежности, градоначелници и помоћници су везани за јавног тужиоца Републике, а не за префекта.⁽²⁶⁾

23. Најзад, најпознатији пример државне функције у комуналним оквирима — градоначелници и њихови заменици су матичари (члан L. 122—25 Кодекса комуна), а у тексту о организовању ове службе, тј. у декрету бр. 62-921 од 3. августа 1962, прецизира се да они своје надлежности у овом домену врше под контролом префекта и судске власти⁽²⁸⁾

24. Пошто смо их све набројали, преостаје још и да их протумачимо у најосновнијим цртама. С тим у вези долазимо до следећих констатација.

Прво, поменута задужења која обављају на нивоу комуналних органа или у границама комуне као административне јединице извршавају се у име државе, у општем интересу заједнице а не само у интересу непосредно заинтересованог становништва. Тиме се објашњава и то да, следствено овоме, у случају лошег функционисања ових служби или непожељних појава до којих би дошло у току вршења поменутих задужења, одговорни колективитет може бити само држава, а не комуна. Правосуђе је у том смислу веома одређено⁽²⁹⁾.

25. Друго, спровођење ових активности не значи у свим случајевима и формирање јавних служби; поједине се поверавају члановима општинских органа.

Тако би било нетачно тврдити да спољне службе судске полиције функционишу на нивоу комуне; мора се само нагласити, као што је то напред већ учињено, да су градоначелник и помоћници званични службеници судске полиције. Ово „функционално подвајање“ за које у француском управном праву налазимо свакако и друге примере, објашњава се разлозима штедње и поједностављења; за комуну је значајно то што на прво место долази оно њено својство локалног колективитета испред својства административне јединице, јер овде оно прво „позајмљује“ другом једну или више надлежности.

26. Најзад, листа државних активности које се обављају на нивоу комуне није а priori резултат локалних начела; она је свакако ствар историјских случајности и емпиризма. Међутим, ово не спречава да се потражи евентуална заједничка полазна основа за све ове службе или функције.

⁽²⁶⁾ Држ. савет 5. нов. 1952.

⁽²⁷⁾ Држ. савет 29. јан. 1954.

⁽²⁸⁾ Видети F. P. Bénéoit, *op. cit.* стр. 603 бр. 195—198.

⁽²⁹⁾ Видети, на пр. Држ. савет 10. дец. 1947.

Прилично необично откриће до кога се у том случају долази јесте да је држава присутна у комүни у облику *контактне администрације* која утврђује или прикупља, пружа или тражи информације или обавештења о грађанима или онима за које је задужена администрација, или том истом становништву комүне преноси одребене информације или одлуке власти⁽³⁰⁾.

Ова идеја је, у крајњој линији, веома логична: ако је државним службама наметнут један до те мере „умањен“ ниво као што је ниво граница комүне, то је стога да би остале што је могуће ближе масама становништва када се ради о обављању једне такве мисије као што је информисање *latu sensu*. Ова идеја је можда такође и парадоксална када се сетимо да су у извештају — Guichard, приликом одређивања „минималне комуналне службе“, на крају узете у већини рубрика напред проучаване као језгро делатности које треба да обављају основни локални колективитети, ма колико мали били⁽³¹⁾; мало дубље размишљање несумњиво би омогућило да се баци светло на „онтолошку“ расправу локалне ствари (националне ствари)⁽³²⁾.

27. Као закључак, када се жели одредити место комүне у француској администрацији, пре свега треба указати на њену „двоструку природу“⁽³³⁾ као територијални колективитети и административне јединице, с тим што је прва квалификација више детерминантна од друге. Потом, потребно је имати на уму да унутар територијалних граница једне комүне функционише, најзад, три типа јавних служби⁽³⁴⁾: општинске службе, посебно оне које су уређене на основу Кодекса комүна — спољне државне службе (поштанске, пореске службе, итд.) — државне службе којима управља градоначелник. Овако посматрано, реформа која је у току⁽³⁵⁾ има за циљ да поједине службе пребаци из друге или треће групе у прву.

§ 2. Територијалне промене и функционално повезивање

28. Комүне у Француској веома су бројне — и сувише бројне, чак и ако, како то износи са извесном оригиналношћу извештај — Guichard, на тај импозантан број од 36 000 комүна долази 500 000 општинских већника. Неопходно је да веома велики број буде укинүт; то показује пример неколицине суседних земаља као и чињеница да друга поребења на међународном плану иду у том истом правцу⁽³⁶⁾.

⁽³⁰⁾ Случај је очигледан за матична питања, судску полицију, издавање различитих уверења, објављивање или спровођење закона — . . . тј. делатности анализиране под бр. 21 до 23.

⁽³¹⁾ Живети заједно, Француска документација, 1976, стр. 150.

⁽³²⁾ J. M. Pontier, *op. cit.* стр. 147 до 187.

⁽³³⁾ J. M. Pontier, често користи овај израз; он такође употребљава једну провокативну конструкцију — „статистички карактер локалних колективитета *op. cit.* стр. 295 до 315.

⁽³⁴⁾ Ради поједностављења, овде нису урачунате службе департмана.

⁽³⁵⁾ Видети референце наведене под нотом 1.

⁽³⁶⁾ Видети цифре наведене у Memento Dalloz регионалне, локалне и општинске администрације, J. Moreau, 5. издање 1980, стр. 43. Према попису од 1975. године, у Француској има око 36.700 комүна и 53,7 милиона становника, док у Италији, на 56 милиона становника има само неких 8.000 комүна, а у Савезној Републици Немачкој 10.400 комүна на 61,5 милион становника. Мада је основност поребења између земаља релативна, ове бројке „говоре“.

29. Овај захтев односи се на комуно територијалну јединицу јер, обзиром на државне службе које воде градоначелници, јасно је да њиховом добром функционисању не погодује претерана распарчаност.

Наравно, већ смо приметили да су ове државне делатности које се обављају на нивоу општине „контактна администрација“, а познато је „да се добро управља само изблиза“. Али, остати што ближе онима којима се управља не значи уситњавати службе до те мере да их буде више десетина хиљада. За службу личних података, на пример, савршено је замисливо да број уреда остане исти, па чак и да се повећа из простог разлога да се заинтересованима омогући већи комодитет, а да се број француских комуна смањи на само 4—5.000.

30. За комуно у смислу децентрализованог колективитета, могла би се узети аналогна решења: нестанак 9/10 постојећих комуна чини се да је потребан предуслов за сваку ефикасну реформу, нарочито на финансијском плану.

Наравно, на ово би се могло одговорити да од времена Montesquieu-а и Rousseau-а демократије више одговарају мање групе људи него широке скупине, али аргуменат није много убедљив када су у питању француске комуне. Један град од 5 до 10 000 становника може бити средиште аутентичног демократског живота и пружати својим становницима низ богатих и разноврсних могућности, а свако више воли да проводи дане у таквој средини него да вегетира у пустињи неког сеоцета од неколико десетина старца, без младих, без потребних услова, трговина и без живости и забаве.

Укратко, да би се комуна слободно развијала и управљала, неопходна су јој одређена финансијска и материјална средства и одговарајући људски потенцијал без чега је децентрализација само варка.

31. Све у свему, преструктурирање комуналне карте ишло би на руку јачању улоге комуна. У сваком случају, двострука природа комуналног бића није у супротности са једном таквом операцијом.

Међутим, резултат се може добити коришћењем две знатно различите технике: једна груба, елементарна, претпоставља територијалне промене, а друга еластичнија, али мање значајна, ишла би путем функционалног повезивања.

32. А) — Територијалне промене.

Ту пре свега треба поменути фузионисање, пошто други поступци набројани у закону о општинама од 5. априла 1884 и преузети у оквиру Кодекса комуна представљају куриозитете веома изузетно присутне у пракси, као и припајање једној комуни дела територије друге комуне.

33. Законодавац је већ 1884. године предвидео могућност фузионисања комуна. Међутим, процедура каква је прописана била је гломазна и компликована, па у томе треба видети један од разлога што се та могућност није много користила: бележи се само по неколико случајева фузионисања годишње.

Након другог светског рата увођене су различите олакшице (већ наведена уредба од 2. новембра 1945 — декрет од 2. јануара 1959, итд.); фузионисање се могло извршити лакше, али су резултати и даље били слаби (око 350 фузионисања забележено је у периоду од 1959. до 1970). Тек закон бр. 71-588 од 16. јула 1971. одређује контуре једне истинске владине политике у прилог фузионисању комуна.

Одредбе садржане у тексту сложене су јер су његови аутори желели да „подстакну без принуде“; они су набројали више начина и предвидели веће мере предострожности, а притом стимулишу фузионисање путем неких интересантних иновација (фузионисање са удруженим комунама, план повезивања комуна на нивоу департмана) —⁽³⁷⁾.

34. Међутим, рекло би се да је непотребно упуштати се у детаљну анализу закона из 1971. године будући да је у примени доживео несумњив неуспех као што ке то види из ниже изложене табеле сачињене на осно, ву бројки узетих из недавно израђених докумената парламента:

Година	Укупан број фузионисања	Повезане комуне	Број	Повезане комуне	Број	Повезане комуне
1971.	19	43	14	33	5	10
1972.	528	1336	441	1144	87	192
1973.	193	466	149	367	44	99
1974.	76	154	59	124	17	30
1975.	9	19	5	10	4	9
1976.	9	20	6	14	3	6
1977.	4	7	2	4	2	3
1978.	—	—	—	—	—	—

Укупно 838 фузионисања са 2 045 комуна и, као последица, нестанак 1 300 комуна: то је разочаравајући биланс реформе из 1971. године. Од 1975, темпо фузионисања у великој мери је успорен; почев од 1979, број комуна у Француској поново почиње да расте.

35. Ови подаци објашњавају због чега је у овом реферату — посвећено мало места фузионисању и другим територијалним променама. Изгледа да овај проблем више није актуелан; он је, заправо, утолико мање актуелан што нацрт закона о проширењу одговорности локалних колективитета⁽³⁸⁾ ставља акценат на технике функционалног повезивања, а међу тим техникама на оне које су мање ауторитарне, више „добровољне“.

⁽³⁷⁾ J. M. Aubu, Енциклопедија Dalloz локалних колективитета.

⁽³⁸⁾ Видети напомену под (1).

36. Б) — Функционално повезивање.

Основна идеја је једноставна: пошто изолована свака комуна не располаже средствима за реализацију великих пројеката, потребно је подстицати међукомуналну сарадњу која је услов ефикасности. У оквиру три типа повезивања која предвиђа француско право — синдикати комуна, дистрикти, градске заједнице — могуће је указати на неке константе: комуне-чланице задржавају својство јавног лица; једној интеркомуналној инстанци поверава се вођење једне или више служби; орган који обезбеђује повезивање узима облик једне територијалне јавне установе.

37. Модалитети сарадње између комуна могу се класификовати према степену интеграције. Тако, на пример, синдикат представља само један елементарни, специјализовани и понекад краткотрајан облик сарадње; градска заједница као структура насеља има различите надлежности и аутономну пореску власт; дистрикт заузима међу позицију.

Исто тако, по природи ствари, ове три технике бележе врло различите резултате. На дан 1. јула 1978. у Француској је забележено постојање 10 668 једносмерно оријентисаних и 1 858 вишесмерно оријентисаних синдиката (S. I. V. O. M.), као и 155 дистриката — док их је 1970. било само 90; најзад, 9 градских заједница окупља 252 комуне и преко 4 милиона становника, али 4 од ових 9 заједница (и то оне највеће) створене су „ауторитарно“ законом од 31. децембра 1966.

38. Проблем који треба објаснити истовремено је одређен и нов: постоји ли *веза између правног режима овог функционалног повезивања и хибридне природе комуналног бића?*

Пре свега, сигурно је да комуне које институционално сарађују нису државне административне јединице. Наиме, с једне стране комуне, као такве, немају правни субјективитет те, према томе, не би могле именовати представнике у органе који обезбеђују функционисање инстанце задужене за повезивање; с друге стране, здруженим јавним службама у синдикатима, градским заједницама никада — чини се — на локалном нивоу не управља градоначелник делујући у име државе; чак и кад би постојала спремност за сарадњу у овим областима, комуне то не би могле!

39. Комуне које институционално сарађују представљају, према томе, децентрализоване локалне колективитете. Скоро би се могло додати да се кроз различите облике међукомуналне сарадње остварује примена начела признатог од стране Устава 1958 о „слободној управи“ локалних колективитета.

Међутим, ова дедукција, коликогод изгледала логична, делом је погрешна. У поступку стварања и разграничавања градских заједница, комуне се лепо „умољавају“ да покажу спремност за то; у случају дистрикта, улога префекта или подпрефекта је, барем у пракси, одлучујућа; најзад, и сâм интеркомунални синдикат је у току своје дуге историје био

сучоен са следећом дилемом: једногласно донете одлуке — парализованост, усвајање начела квалификоване већине — ефикасност⁽³⁹⁾.

Функционално повезивање не иде увек и свуда добровољно.

40. ЗАКЉУЧАК.

У току дебате у Уставотворној скупштини 1789, Mirabeau је у вези са департаментама узвикнуо: „Пространство не значи ништа, становништво значи све“. Када је у питању француско комунално право, ова апострофа је двоструко нетачна: комуна без територије је незамислива; у 1962. и 1968. регистроване су комуне без иједног јединог становника.

Али, на основу неуспеха фузионисања и генералног успеха функционисања, можда би требало видети да стварност сутрашњице има један други аспект. Комуна је била најпре *територија*, за једну руралну цивилизацију, за народ сељака. У 1980. години Француска улази у једно мање одређено раздобље у коме комуна, удружена кроз различите типове повезивања са бројним суседним комунама, постаје више један функционални простор — „*мрежа*“.

⁽³⁹⁾ О свим овим проблемима: F. P. Bégont и C. Brèchon Moulènes, Енциклопедија Dalloz Локалних колективитета.

М. Н. Bernard-Douchez, Истраживања о сарадњи између јавних лица.
E. Zollez: Стварање синдиката комуна: одлука комуна или државе?