

Др Војислав Симовић,
проф. Правног факултета

UDK — 352.001:342.4(44+497.1)

КОНЦЕПЦИЈА, УЛОГА И ПОЛОЖАЈ ОПШТИНЕ У УСТАВНОМ СИСТЕМУ ЈУГОСЛАВИЈЕ*)

УВОД

Општина представља једну од основних категорија југословенског устава (Устава СФРЈ и устава социјалистичких република и устава социјалистичких аутономних покрајина). Према уставу, она је *самоуправна* и *основна друштвено-политичка заједница* у једном систему друштвено-политичких заједница, које карактеришу политичку и уставно-правну структуру СФР Југославије.

Самоуправна општина представља данас својеврсну интеграцију самоуправљања у основним облицима самоуправног организовања радних људи и грађана.

Обележја самоуправне општине произилазе из порекла и карактера друштвеног и политичког система Југославије. Према томе, та обележја ваља истраживати у условима и процесу развика тог система, који је идејно и акционо био подстицан Марксовом визијом о социјалистичкој трансформацији друштва на основи његове „комуналне организације“.

Као што знамо, Маркс је, у тежњама и искуствима Париске комуне уочио, поред осталих и три основна момента. Прво он је у њој видео

(*) Овај прилог представља један од реферата поднетих на научном скупу „Општине — у Француској и Југославији“. У основи то је реферат (делимично измењен и актуелизиран) који је аутор поднео на IV југословенско-пољском саветовању посвећеном положају општине и организацији власти и самоуправљања у општини (реферат објављен у овом часопису, бр. 1—2 од 1979). С обзиром на обавезу према Француском институту за административне науке, као и тежњу да се материјал са овог научног скупа презентира у целини, редакција „Анала“ је замолила аутора да дозволи објављивање овог реферата. Такође, редакција моли читаоце да узму у обзир изложене околности. (РЕДАКЦИЈА).

оквире „самоодређења радничке класе“ и облик тог самоодређења. Друго, он је у њој видео „политички облик“ под којим би се могло извршити „економско ослобођење рада“ и, треће, визију једне „комуналне организације“ друштва; уствари, новог друштвеног уређења и политичког система социјалистичке демократије засноване на самоуправљању.

У Октобарској револуцији ова Марксова визија „комуналне организације“ друштва почела је, по Лењину, да се остварује преко система совјета депутата као основе и облика политичког система, ствараног у Револуцији.

Југословенска социјалистичка револуција, организована у периоду и условима Народно-ослободилачког рата у Југославији, испољавала се, поред оружаних облика и у новим облицима (органима) народне власти, афирмишући у својим токовима један нови систем народно-ослободилачких одбора (НОО), који су били у основи организације нове власти и политичког система. Међутим, Револуција у Југославији, као стварна револуција, тежила је, инспиришући се и Марксовим предвиђањима, да се остварује и као један процес „самоутуђења“ и самоодређења радничке класе и других радних људи. Зато она није никада стала на изградњи једног „организованог система“ народне власти. Напротив, баш изградњом оваквог система, тежила је да оствари и остварује почетне облике једног шире постављеног и замишљеног „народног самоуправљања“, које се, природно, није могло развијати равномерно, без противречности у различитим условима изградње новог политичког система и државне организације.

У том правцу треба тражити порекло и проучавати развитак самоуправљања у локалним заједницама, које је увек тежило да превазиђе „локалне оквире“, па све до развика савремене самоуправне општине.

1. ПОРЕКЛО И РАЗВИТАК САМОУПРАВЉАЊА У ЛОКАЛНИМ ЗАЈЕДНИЦАМА

(а) Порекло и развитак народних одбора до успостављања новог комуналног уређења општине.

НОО-и су били образовани још 1941. на територијама које су ослободиле Народно-ослободилачке оружане партизанске снаге. Стварали су се у ослободеним селима, местима и градовима, као и у већим територијалним јединицама, укључујући и подручја ширег регионалног карактера — будуће федералне и аутономне јединице. Шире узето, НОО-и су образовани и као облик општенародног Народно-ослободилачког фронта (касније ССРН).

По ширини, активној ангажованости становника локалних заједница, демократском начину образовања, затим као институција изградње нових и равноправних демократских односа међу народима на тлу Југославије, а посебно по методима рада, народни одбори су се, такође од

почетка, а нарочито у току и после 1942., афирмисали као један нов, додуше недовољно развијен, облик народног самоуправљања. За историју Југословенске социјалистичке уставности је од значаја да баш из тог периода развоја политичког система, потиче низ принципа и институција као што су: начела избора и опозива, збор грађана, демократско начело јединства власти, низ нових слобода и права итд. Зато је било природно што је Југославија дочекала коначно ослобођење и крај II светског рата са потпуном организацијом народне власти у облику НОО-а све до земаљских антифашистичких већа (скупштина) и самог Авној-а, као највишег органа власти и централне политичке институције (НОО). Изградња народне власти на основама НОО-а, и на овакав начин, представљала је јасну перспективу изградње нових елемената друштвеног уређења Југославије са социјалистичким тежњама.

Нови политички систем и државно уређење, који су се заснивали на основи НОО-а, нису, чак ни у првој фази после ослобођења, када је у условима „револуционарног етатизма“ дошло објективно до централизованог управљања у свим областима политичког, социјалног и економског Живота, били лишени своје основе, народних одбора. Наиме, ови органи и саме у основи демократски политички организоване локалне заједнице, без обзира што су и оне биле у оквирима једног тада централизованог система, — изражавале су увек оригиналне револуционарне циљеве и представљале основу тежњи за проширивањем демократског, активног и директног управљања. Народни одбори су представљали, са гласно тежњама оних друштвених слојева, чији су пре свега били органи, један облик децентрализације и демократизације, па и подстицања нових облика самоуправљања. У тој фази била су донета два општа закона о народним одборима (1946. и 1949.), који у извесном смислу показују такве тежње (ма да и обрнуте, због услова у којима су донети), значи одражавају противречности народних одбора у условима централизованог управљања.

Међутим, социјалистичка револуција, као један у основи континуирани процес „самооутебења“, т.ј. самоодређења радних људи Југославије, није, природно, могао да се заустави само на изградњи организационог система народних одбора. Напротив, тај континуитет револуције тражио је да се и преко самих народних одбора, али и шире и у већој мери егзистенцијалних области и облика самоуправљања у самој основи друштва, образују и нови облици подруштљавања политичке власти и управљања. То је водило „подстицању“ процеса активне демократизације народне власти, па у извесном смислу и њене „деетатизације“, а пре свега, подруштвљивањем односа у самој производњи, стварању и расподели дохотка као и што потпуније управљање (располагање створеним дохотком.

То је, уз низ других услова, представљало изградњу таквих самоуправних односа и политичког одлучивања, којима ће се на крају укинути и сами односи експлоатације и најамништва, као и саме политич-

ке доминације изван и изнад самоуправно организованог друштва радних људи Југославије.

(б) Успостављање новог (комуналног) уређења општина (и срезова)

У том правцу долази, 1950. године до организовања радничког самоуправљања (Основни закон о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива). Самоуправљање произвођача у привреди развијало се у свом функционалном, али и територијалном смислу. Проширивало се и на друге области друштвеног живота и рада. На тај начин, оно је „продирало” и у организацију политичке власти, а пре свега, народне одборе и скупштине.

Још пре уставне реформе 1953. долази до извесног процеса демократизације политичке власти на подручју народних одбора (трећи Закон о народним одборима, 1952. и одговарајући републички закони). Долази до увођења новог већа произвођача (дома) у народним одборима градова, срезова и „градских општина”, а такође и до усклађивања њихове организације у целини с принципом скупштинског система. Међутим, уставна реформа 1953. значила је у великој мери процес „усклађивања” политичког система са принципима самоуправљања. Познато је да су друштвена својина средстава за производњу, самоуправљање произвођача у привреди (усмерено и на друга подручја друштвеног рада у облику „друштвеног управљања”) и самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу, постали, сагласно Уставном закону од 1953., „основе друштвеног и политичког уређења Југославије”.

То је, природно, утицало на постепено развијање самоуправне садржине и структуре основних локалних заједница као таквих. Оно се проширивало и на шире размере (републику, покрајину и саму федерацију). Почела је да се изграђује политичка и уставна концепција саме локалне заједнице. Ово је дошло до израза у процесу „комуналног” уређења ових заједница, посебно доношењем, 1955., Општег закона о уређењу општина и срезова (и Закона о надлежности народних одбора). Овај, тада почетни аспект концепције самоуправне општине, продубио је и Програм СК Југославије, донет на VII конгресу, 1958. Општина је формулисана као „основна друштвено-економска заједница и основна политичко-територијална организација самоуправљања.”

Процес развоја био је постепен, релативно противречан и дуготрајан. Почев од ове „комуналне реформе”, тежило се интензивној изградњи „друштвено-политичке структуре” општине. У том периоду, у теорији и пракси уставног права Југославије сматрало се да та структура треба да обухвати досадашњи народни одбор (и његове у извесном смислу подруштвљене извршне и управне органе); међутим, поред народног одбора и његових органа, структура је обухватала и облике (институ-

ције) „непосредне” и „полунепосредне” демократије, а такође и односе, везе, с осталим самоуправним организацијама и заједницама, а при томе посебно с друштвено-политичким организацијама и удружењима грађана у општини (и другој локалној заједници). На тај начин, изграђивањем нове структуре, општина је (а до извесног степена и сам срез, ма да привремено) постепено требало да се изгради у основну заједницу и то друштвено-политичку заједницу. На оваквој основи требало је, у функцији развитка самоуправљања, као основног друштвеног односа и уставног принципа, да се развија један „систем друштвено-политичких заједница”, од општине, преко република (покрајина) до федерације. Додуше, у то време, општина је сматрана (схватана) као основни „резидијум” самоуправљања. Таквом карактеру општине (основне заједнице) доприносио је и уставни принцип, који је одређивао предпоставку вршења неких „функција”, укључујући и функције власти, у корист општине.

Оваква самоуправна тенденција у развоју општине остваривана је кроз извесне противречности између „државе и самоуправљања”, јер је продирање самоуправљања и његова тежња да се остварује као основни друштвени однос, био један сложен и спор (а и успораван) процес. У оваквим условима развијала се и уставна концепција општине, нарочито шездесетих година. Тада су самоуправна пракса, а још више теоријска мисао, унели више непосредних елемената и више кохерентности у концепцију југословенске самоуправне општине. То је настојао да изрази и сам Устав 1963.

Овај уставни документ (при томе узимамо у обзир и републичке уставе, донете исте године) утврдио је да је *општина основна друштвено-политичка заједница*. При томе је истакао постојање једног система друштвено-политичких заједница. У таквом склопу, општина је заједница у којој се остварују значајне економске, политичке, социјалне и културне функције. Посебно су тада истицане њене „координативне функције” у самом процесу усклађивања појединачних, заједничких и општих друштвених интереса на њеној територији. Даље, начело првенства општине у вршењу и других функција друштвене заједнице, уколико ни су уставом одређене као права и дужности ширих друштвено-политичких заједница. Уставом одређене функције општине као заједнице, ближе су биле уређене статутом општине у облику њених права и дужности. Њих врше радни људи и грађани преко облика (институција) непосредног одлучивања, преко општинске скупштине (још раније је био замењен назив народни одбор) и њених органа, као и месне заједнице. Своја права и дужности, општине врше и уз учешће и сарадњу с другим организацијама и органима самоуправљања у општини, а посебно уз активну улогу друштвено-политичких организација и удружења грађана.

Афирмишући улогу и место општине у политичком систему, Устав од 1963. је истовремено изразио и оне елементе концепције, према којима је самоуправна општина представљала један вид „неприкосновене

основе" положаја и улоге радних људи. Сагласно ранијем схватању да је општина у неку руку и „резидијум самоуправљања" радних људи и грађана, *самоуправљање у општини било је означено као основа „јединственог друштвено-политичког система"*.

У складу са тим, у општини се стварају и остварују и други облици (институције) самоуправљања из којих произлазе органи који врше функције власти и послове друштвеног самоуправљања. Општина је, према томе, друштвено-економска и политичко-територијална заједница у којој радни људи и грађани непосредно, односно преко својих „у општини конституисаних делегација", т.ј. скупштина и њихових органа, остварују своје економске, социјалне и друге функције, као и усклађују појединачне и заједничке интереса с општим интересима. Зато су и скупштине друштвено-политичких заједница, сагласно с овим ставом, представљале, у смислу устава „конституисане и смењиве у општини изабране делегације свих грађана, а посебно радних људи у радним заједницама".

Даља изградња југословенског политичког система социјалистичког самоуправљања све више је подстицала захтев да се самоуправљање развија као основни уставни принцип, а сагласно томе изграђује одговарајућа структура и механизам. Циљ је био да се на тај начин утиче на нове самоуправне преображаје политичке власти и целог политичког система. Услов за то био је да се противречности између државне власти и самоуправљања интензивније преовлађују, ширењем и афирмисањем самоуправљања у свим односима друштва, пре свега утицајем самоуправно организованог удруженог рада у производњи, стварању, распојебивању и расподели дохотка у основним и другим организацијама удруженог рада, као и односима и пословима друштвене репродукције у целини. Значи, већим продором удруженог рада у сам процес управљања „друштвеним капиталом", а тиме и другим „централним" пословима друштва. То је, у целини узето, требало да представља даљи правац самоуправне трансформације „традиционалне државе (власти)".

Овакви моменти испољили су се већ крајем шездесетих, а нарочито почетком седамдесетих година. Они су утицали и на карактер општине, њен даљи самоуправни развитак како у погледу садржине, тако и њој одговарајуће структуре. У току свог развитака од средине педесетих година, општина је, и поред једне релативно јасне самоуправне концепције, ипак изражавала „двојни карактер". Поменути противречности огледале су се и у самој општини. Наиме, она се развијала с обележјима самоуправне заједнице, у основи самоуправно организоване, али и заједнице у социолошком смислу, без обзира на структурне разлике (у социолошком смислу) општина у Југославији. У датим условима, према томе, она је показала и обележја локалне самоуправе, додуше с новим елементима, али и са извесним елементима „децентрализације". Афирмисање самоуправљања, посебно облика његове институционализованости у основним односима, требало је учинити даље кораке у прав-

цу развоја самоуправљања у општини, преовлађивањем њених елемената „демократске децентрализације”, стварати услове да општина не буде претежније облику локалне организације самоуправљања, већ једна средина његове друштвене интеграције.

2. УСТАВНА КОНЦЕПЦИЈА И ПОЛОЖАЈ ОПШТИНЕ

Савремени положај и место општине у политичком и уставном систему социјалистичког самоуправљања обележава у основи концепција изражена у Уставу 1974. Та концепција, а посебно положај општине још ближе су уређени уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, донетим такође 1974.

(а) Карактеристике уставног којма општине

У смислу устава, општина има два основна обележја. Она је самоуправна заједница и основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радних људи и грађана. Када се врши анализа ових обележја, треба додати и следеће.

Прво, у условима савремене фазе развика политичког система социјалистичког самоуправљања, радни људи остварују власт и управљају друштвеним пословима одлучивањем — на зборовима радних људи и грађана, референдумом и другим облицима личног изјашњавања у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама. Они то чине, даље, преко делегација за скупштине друштвено-политичких заједница, делегата у органима управљања својих организација и заједница, делегата у скупштини општине и скупштинама других друштвено-политичких заједница (република, покрајина и федерације). Они то чине, даље, самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем, као и усмеравањем и контролом рада органа одговорних тим скупштинама. На крају, они то чине, организовани у класне и друге друштвено-политичке и друштвене организације.

Овај став устава наглашава да се, у савременим условима самоуправљања, тежиште одлучивања везује за саме радне људе, самоуправно организоване у самоуправним организацијама и заједницама. Полазећи од такве самоуправне основе, чији институционални облици представљају основу политичког система, — општина представља политичко-територијалну и друштвену средину у којој се непосредно остварује самоуправна друштвена интеграција. У концепцији устава, самоуправне основе политичког система афирмисане су кроз основне облике институисања радних људи чиме општину, као основну средину интегра-

ције самоуправљања, чини самоуправном и основном друштвено-политичком заједницом.

Друго, у општини радни људи и грађани остварују, уосталом као и у свим самоуправно организованим заједницама, одређене заједничке интересе везане за основну заједницу као такву. И овде се ови заједнички интереси уставно изражавају као функције заједнице. Те функције, дају општини смисао, одређују њену природу основне друштвено-политичке заједнице.

Најме, у општини радни људи и грађани, опште узето, стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развој, остварују и усклађују своје интересе, задовољавају заједничке потребе и остварују власт, као и управљање другим друштвеним пословима. Сагласно њеној улози основне заједнице, у општини се врше и друге функције власти и управљања другим друштвеним пословима, сем оних који се сагласно уставу, врше у ширим друштвено-политичким заједницама.

Треће, политички систем социјалистичког самоуправљања, заснован на политичкој власти радничке класе и самоуправљању свих радних људи и грађана, подразумева да радни људи и грађани у остваривању својих заједничких интереса и вршењу одговарајућих функција у општини, одлучују, организовани у својим основним институцијским облицима самоуправљања. То су, да поновимо, основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друге самоуправне организације и заједнице, као и други облици самоуправног удруживања (интеграција рада и средстава). Даље, они то чине организовани у друштвено-политичке и друге друштвене организације, путем самоуправног споразумевања и друштвеног договарања, путем делегација и делегата и др.

Четврто, устав је, прецизирајући јединствене основе политичког система, одредио и основне елементе положаја општине у том систему, као и њену улогу у том остваривању. У том правцу је одредио права и дужности општине, које се одређују Уставом СФРЈ (у циљу утврђивања јединствених основа система), а посебно републичким и покрајинским уставима, као и статутом општине.

3. ПРАВА И ДУЖНОСТИ ОПШТИНЕ И СРЕДСТВА ЊИХОВОГ ВРШЕЊА

Устав СФРЈ и устави република и аутономних покрајина одредили су основне елементе положаја општине у уставном систему. Битан елемент тог положаја заснива се на оним заједничким интересима радних људи и грађана који се остварују у облику права и дужности општине. Права и дужности се ближе уређују републичким и покрајинским уставима, а конкретизују општинским статутима.

(1) Права и дужности

1. У члану 117. Устава СФРЈ формулисано је да се општини нарочито:

(а) стварају и развијају материјални и други услови за живот и рад и за самоуправно задовољавање материјалних, социјалних, културних и других заједничких потреба радних људи и грађана;

(б) усмерава и усклађује привредни и друштвени развој и уређују односи од непосредног интереса за радне људе и грађане у општини;

(в) организује вршење послова од заједничког и општег друштвеног интереса и образују органи самоуправљања и органи власти за вршење тих послова;

г) обезбеђује непосредно извршавање закона, ако њихово извршавање законом није стављено у надлежност органа ширих друштвено-политичких заједница;

(д) обезбеђује остваривање и заштита слобода, права и дужности човека и грађанина;

(ђ) обезбеђује остваривање равноправности народа и народности;

(е) заштити законитост и сигурност људи и имовине;

(ж) уређује коришћење земљишта и добара у општој употреби;

(з) уређује и организује народна одбрана;

(и) уређују односи у стамбено-комуналној области;

(ј) уређује и обезбеђује заштита и унапређивање човекове средине;

(к) организује и обезбеђује друштвена самозаштита, и организује и обезбеђује друштвена контрола.

2. Такође, у општинама се „самоуправно задовољавају” заједничке потребе радних људи и грађана, т.ј. њених становника. У том смислу, радни људи и грађани, организовани у своје самоуправне организације и заједнице, организовани и у општини као целини, затим путем облика личног изјашњавања и самоуправног споразумевања и друштвеног договорања, одлучују о удруживању средстава, као и о коришћењу тих средстава.

3. Они самостално одлучују и о обиму и начину финансирања општинских друштвених потреба у општини. То чине у оквиру законом утврђеног система извора и врста пореза, такса и осталих дажбина. У складу с тим, општина има, поред осталог, свој буџет а њеним статутом се утврђује начин његовог доношења, као и обезбеђење утицаја радних људи на обим и трошење средстава буџета.

(2) Економско-финансијски инструменти вршења права и дужности општине

(а) Друштвени план општине је „основни самоуправни акт” друштвеног и привредног развоја саме општине. План се доноси на основу

договора о заједничким интересима и циљевима развоја општине плано-ва рада и развоја основних организација удруженог рада, месних заједница, самоуправних интересних заједница и других самоуправних организација и заједница. Друштвени план општине се на тај начин усклађује и кроз њега долазе до израза интереси и циљеви самоуправних организација и заједница.

Према томе, *друштвени план општине* садржи утврбене заједничке интересе и циљеве економског и друштвеног развоја на територији општине. Овим актом се обухватају (а) развој социјалистичких самоуправних друштвено-економских односа; (б) усклађивање и усмеравање привредног и друштвеног развоја; (в) оцене утврђивања могућности и потреба удруживања рада и средстава ради јачања материјалне основе удруженог рада; (г) развијање производних снага и обезбеђивање услова за стабилан раст животног стандарда, повећавање запослености и продуктивности рада, унапређење образовања, културе и других друштвених делатности, стамбено-комуналних услова и других активности; (д) заштита и унапређивање животне средине; (е) јачање одбрамбених способности и друштвене самозаштите.

(б) У општини се утврђује *општински биланс средстава заједничке и опште потрошње и средстава општине*, ради обезбеђивања материјалних средстава за финансирање заједничких и општих потреба. Обезбеђивање ових средстава врши се, иначе, на начин и по поступку који је утврђен уставом, законом, самим општинским самоуправним актима и то на основу „заједничких интереса, узајамности и солидарности“.

Та средства се обезбеђују непосредним повезивањем организација удруженог рада у области материјалне производње и организација удруженог рада у области друштвених делатности, које остварују слободну размену рада и друге заједничке интересе као и у оквиру других облика удруживања и издвајања средстава за заједничке потребе.

У овај општински биланс улазе: (а) средства буџета општине; (б) средства по основу доприноса за самоуправне интересне заједнице; (в) средства самоуправних фондова; (г) средства месних заједница. Овим билансом се утврђује висина средстава и њихов распоред.

Иначе, средства која се општини образују за опште потребе распоређују се: (а) за обавезе општине утврбене уставом, законом и статутом у области здравства, борачке и инвалидске заштите, образовања, културе, опште комуналне потрошње и других друштвених делатности; (б) за заштиту човекове средине и отклањања последица елементарних непогода; (в) подстицање развоја привреде, интервенције у привреди и друге потребе за које је законом предвиђено да се стара општина; (г) за допунско финансирање програма утврбених активности друштвено-политичких организација, месних заједница и друштвених организација; (д) за народну одбрану у оквиру права и дужности општине; (е) за делатности органа управе и других органа у општини.

Овај општи биланс се саставља за сваку годину, односно за сваки плански период и чини саставни део смерница друштвено-економског развоја општине.

(в) Општина утврђује свој *буџет*, такође као облик вршења права и дужности општине. Она доноси одлуку, којом се распоређују средства образована за финансирање општих друштвених потреба. Та средства се могу уносити и у поједине *самоуправне фондове*, те уступити за одређене потребе појединим самоуправним организацијама и заједницама.

Општинска скупштина је надлежна да утврђује општински буџет. Она то чини за једну годину. Овим актом се исказују сви приходи општине, чији су извори утврђени законом, а такође и њихов распоред. Претходно се Састави нацрт буџета, на начин који одређују закон и статут. О нацрту овог акта води се јавна расправа, у току које радни људи и грађани имају право да дају предлоге (примедбе и мишљења) на распоред и обим средстава за поједине намене. После тога извршни орган општинске скупштине утврђује предлог буџета, док сам буџет утврђује (доноси) скупштина општине. Она је надлежна и за разматрање извештаја о извршењу буџета. По истеку периода од једне године, општинска скупштина доноси *завршни рачун* о извршењу буџета.

(3) Статут општине

Статут представља *основни, општи и највиши акт* општине у остваривању њеног положаја у уставном систему, као и у остваривању њеног права самоорганизовања (самоинституционасања).

У складу с концепцијом устава, општински статут садржи, поред традиционалних елемената једног таквог акта, такође и значајне елементе једног самоуправног акта. То показују: садржина статута, начин његовог доношења и његово место и улога у уставно-правном систему опште. Њиме се остварује општост устава (и његове концепције о општини) на појединачну (дату) општину, која се на тај начин уставно-правно самоорганизује.

Статут није нови акт у пракси уставног система Југославије. У периоду до увођења „комуналног уређења”, законодавство о народним одборима (на пример општи закони о народним одборима од 1946. и 1949.) предвиђали су „статуте народних одбора”, као аката уређивања претежније начина рада и унутрашње организације народних одбора. Упоредо с њиховим развојем у условима успостављања радничког самоуправљања, проширује се садржина, али и значај и улога статута (на пример у складу са Општим законом о народним одборима од 1952.). У овој фази развика, статут народних одбора имају већ обележја слична обележјима одговарајућих аката које познају и неки традиционални системи локалне самоуправе у свету.

Са даљим развојем самоуправљања у Југославији, посебно у општинама, увођењем одговарајућег новог уређења општина (и срезова) од 1955. године наовамо, уставно-правно на новим основама, општински статут, који постепено, али све више и више, постаје акт „самоорганизовања“ општина на основу јединствене уставне концепције, али остварујући одређене посебности сваке појединачне општине. У том смислу, природно, проширује се и употпуњује садржина статута, поступак за његово доношење и усвајање. Статут стиче, постепено, све значајније место у уставно-правном систему. То је посебно дошло до израза у спровођењу Устава од 1963.

Савремени Устав СФРЈ, полазећи од досадашњег уставног искуства, истакао је улогу општинских статута, а то су посебно учинили републички и покрајински уставни. Данас је то, да поновимо, веома значајан акт општинске скупштине. Предвиђен је посебан поступак доношења статута, којим се обезбеђује активно учешће свих самоуправно организованих радних људи и грађана. Општинска скупштина је надлежна за доношење (утврђивање) статута. Сама пак структура статута изражава улогу и место самоуправне општине у уставном систему. Овај моменат утиче на систематску и нормативну обраду статута. Главни делови садржине статута обухватају: положај и улогу радних људи и грађана у друштвено-економском и политичком систему у општини, њихову улогу у утврђивању и остваривању политике развоја појединих области друштвеног рада и живота у општини; права и дужности и организација општине; поступак промене статута.

„Нормативна функција“ општина је шира од доношења статута. У складу с карактером саме општине и ова њена делатност има делом, обележја самоуправне нормативне делатности. Највиши орган општине, општинска скупштина доноси одлуке и друге опште акте и утврђује мере за њихово извршење; доноси пословник о раду скупштине и др. акте. Истовремено, за самоуправну нормативну делатност од посебног значаја су акти, који се доносе у општини и у чијем доношењу учествују и општински органи. То су друштвени договори и самоуправни споразуми. Општински органи, пре свега скупштина, су учесници у закључивању одређених друштвених договора, а у одређеним случајевима и самоуправних споразума.

4. ТЕРИТОРИЈАЛНА СТРУКТУРА ОПШТИНА

1. У југославији данас има 515 општина које су у територијалним оквирима република и аутономних покрајина. Сагласно уставној концепцији општине и уставом утврђеном месту и положају општине у уставном систему, све општине у Југославији имају исти положај. Према томе, не чине се разлике између општина, на евентуално урбане и руралне општине. Све оне, сем изузетно, извесне општине у великим гранама

(„општине у граду“) имају исти Статут. Општине углавном представљају заједнице „урбаних и руралних насеља“, при чему у условима процеса урбанизације, као и урбанистичког уређења насеља, ова разлика и у оквиру саме општине постепено ишчезава.

Међутим, без обзира на уставне одредбе о њиховом једнаком статусу, оне нису и фактички једнаке. Оне се међусобно разликују према одређеним обележјима: величини територије, броју становника, броју насељених места која обухватају, социо-економској структури становника и дохотка по глави становника и др. Ти показатељи, поред осталог показују да постоје општине са великом територијом (на преко 1.200 км²), а такође и да су неке општине у градовима чак и делови насеља. Разликују се по броју насеља које њихова територија обухвата. Опште узето, за општине са мањим бројем насеља може се рећи да су претежније „урбаног карактера“, са градом као центром, који доминира околином. Међутим, с друге стране, има општина које обухватају чак преко 130 насеља. Истовремено, има веома младих општина (оне су малобројне), док има општина које су по броју становника веома велике. Према уделу пољопривредног становништва, у укупном броју становника, велики број општина има око 50 о/о пољопривредног становништва.

2. Сагласно уставима република и аутономних покрајина, општина се образује за територију на којој постоје услови који обезбеђују: (а) развој самоуправљања, (б) остваривање слобода и права радних људи и грађана, (в) остваривање права и дужности општине и њеног материјалног и друштвеног развоја. Једно насељено место може бити у саставу само једне општине. Образовање нових општина, укидање и спајање постојећих општина, издвајање појединих насељених места из састава једне и укључивање тих места у састав друге општине, као и промене седишта општина, могу се вршити само на основу сагласности већине зборовра радних људи и грађана у месним заједницама са подручја на које се односе промене, као и мишљења одговарајућих општинских скупштина (на пример, Устав СР Србије, члан 130, став 6.).

У складу с овим условима, територија једне општине одређује се републичким односно покрајинским законом. Тим законом се утврђује, поред осталог, која насељена места и које „катастарске општине“ припадају датој општини. Истовремено, одређује се и седиште општине.

3. За територијално-самоуправну структуру општине од посебног је значаја постојање самоуправног институционалног облика — *месне заједнице*, преко које радни људи и грађани остварују одређене димензије управљања друштвеним пословима.

Радни људи и грађани, организовани у месној заједници, а у циљу остваривања својих заједничких интереса и потреба (у области становања, уређивања насеља, комуналних делатности, дечије и социјалне заштите, образовања, културе, заштите потрошача, заштите и унапређивања човекове средине, народне одбраде и друштвене самозаштите и др.),

се повезују споразумевањем као и на други начин са *организаацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организаацијама и заједницама*, како на подручју месних заједница, тако и ван њеног подручја.

Устав је ову димензију самоуправљања определио, везујући је за насеље, делове насеља, односно групе насеља. Истовремено, уврстио их је и у самоуправну структуру општине. Из тих разлога месна заједница је једна од „средина“ у којој се самоуправљање „инструментализује“, образовањем делегације месне заједнице, како ради одређивања (избора) делегата у веће месних заједница општинске скупштине, тако и ради образовања јединица самоуправних интересних заједница при самим месним заједницама, односно делегата за скупштине одређених општинских самоуправних интересних заједница.

Како би остварила поменуће задатке, месна заједница има своје подручје, које се одређује одлуком општинске скупштине, а по претходно прибављеном мишљењу радних људи и грађана са тог подручја. Статутом општине одређује се поступак образовања месних заједница. Међутим, начела поступка образовања месних заједница могу се уредити и законом (вид. на пример Устав СР Србије, члан 130. став 6.).

Месна заједница такође има свој статут којим се, поред права и дужности ове заједнице, њене организације, уређују и њени односи са организаацијама удруженог рада и другим самоуправним организаацијама и заједницама, а такође и друга питања од значаја за рад месне заједнице и живот радних људи и грађана у њој. Месна заједница има својство *правног лица*, а такође и средства ради задовољавања заједничких интереса и потреба. То су: (а) средства која самци радни људи и грађани непосредно удруже самодоприносом или на неки други начин; (б) део дохотка који издвоје радници из организације удруженог рада и других самоуправних организаација и заједница, као и радници чији чланови породице живе на подручју месне заједнице; (в) део прихода општине који она уступа месној заједници у складу с програмом њеног развоја као и развоја саме општине; (г) део средстава буџета општине и фондова; (д) накнаде за услуге и други приходи и средства.

Без обзира на свој значај и улогу у самоуправној структури општине, месна заједница по ширини својих активности не представља ни у ком случају „малу општину“, нити, пак, облик „децентрализације“ делокруга општинских органа. Према својим основним обележјима, она представља „специфичну самоуправну интересну заједницу“, на територијалној основи, у којој и преко које, као институције, радни људи и грађани остварују самоуправним методом и задовољавају интересе и потребе у означеним областима свог живота и рада.

5. УДРУЖИВАЊЕ ОПШТИНА

Узимајући у обзир уставну одредбу о општини, видимо да она представља у основи „локалну заједницу“. У односима са републиком односно аутономном покрајином, не постоји још нека „другостепена заједница“. У развоју комуналног система у Југославији, у периоду, који је почео 1955., систем „локалних заједница“ је подразумевао и *срезове*. Они су представљали неку врсту другостепене локалне самоуправе. Ипак, према тенденцијама општег развика, они су представљали у већој мери једну „заједницу општина“. Међутим, срезови су у току развика самоуправне општине ишчезавали (били укидани), у почетку у појединим републикама и аутономним покрајинама, да би, на крају, 1965. били коначно укинута.

1. После тог периода, у политичком систему самоуправљања у општини, подстицај је процес добровољног *удруживања општина* у циљу заједничког решавања одређених задатака и циљева. Ово удруживање било је организовано са више или мање „институционалног“ у оваквом повезивању. Додуше, извесни облици такве сарадње и удруживања познати су и у неким упоредним системима локалне самоуправе. Међутим, у овом процесу удруживања, изузетак су, дакле, чинили велики градови, у чијем су се саставу налазиле општине (на пример, Београд, Загреб и други). Они су представљали у већем степену облик институционасане заједнице општина.

2. Савремени уставни систем предвиђа и подстиче међусобну *сарадњу и удруживање општина*. Устав СФРЈ је у том правцу формулисао неколико начела. (а) Општине међусобно сарађују на принципима *доброволности и солидарности, удружују средства и образују заједничке органе*, организације и службе за вршење послова од заједничког интереса и задовољавања заједничких потреба и могу се удруживати у *градске или регионалне заједнице*. (б) Уставом се може одредити *обавезно удруживање општине* у градске или регионалне заједнице, као посебне друштвено-политичке заједнице на које се преносе одређени послови из надлежности републике односно аутономне покрајине и самих општина. (в) *Општине у градовима удружују се, у складу са уставом, у градске заједнице као посебне друштвено-политичке заједнице* којима општине, у заједничком интересу, поверавају одређена права и дужности. На ове заједнице могу се пренети одређени послови из надлежности републике односно аутономне покрајине (члан 119.).

Према томе, општине међусобно сарађују на начелима добровољности. У оквиру те сарадње, оне: (а) удружују средства; (б) образују заједничке органе, организације и службе за вршење послова од заједничког интереса; (в) предузимају друге заједничке акције и размењују искуства.

Устави република и аутономних покрајина (са извесним изузетком Устава САП Косова) предвиђају удруживање у међуопштинске регионалне

заједнице. Ипак ови устави се међусобно разликују посебно у погледу предвиђене обавезе оваквог удруживања. Устав САП Косова не садржи ове изричито формулисане одредбе о удруживању општина у сваке заједнице, али садржи одредбе о оснивању заједничких међуопштинских органа, којима се могу поверавати послови из области права и дужности општине. Тим органима Покрајине може да повери део својих права и дужности.

Општине се удружују у овакве облике ради постизања трајне сарадње: планирања развоја и усклађивања својих и доношења заједничких планова и програма, а такође и ради остваривања других заједничких интереса.

Удруживање општина у регионалне и градске заједнице је најчврћи вид повезивања општина. Тако, на пример, Устав СР Србије предвиђа да се општине удружују у међуопштинске регионалне заједнице. Удруживање се врши на основу друштвеног договора између зајинтересованих општина и Републике. Ове заједнице врше одређена права и дужности које им повере општине и Републике из оквира својих права и дужности. Заједница има свој статут којим се одређују њена права и дужности, начин њиховог остваривања, начин обезбеђивања средстава за остваривање задатака из делокруга заједнице, као и установљавају органи заједнице.

Статут се доноси уз сагласност скупштина општина, а по претходно прибављеном мишљењу Скупштине СР Србије. Устав ове републике садржи још и одредбу према којој се ово удруживање општина на територији аутономних покрајина уређује покрајинским уставима (члан 284).

Устав СР Хрватске одређује да се свака општина налази у оквиру одређене заједнице општина. Такве регионалне заједнице су у овој Републици *обавезне* и оне представљају посебне друштвено-политичке заједнице.

Устави социјалистичких република Словеније и Босне и Хрцеговине не садрже изричиту обавезу удруживања општина у регионалне односно градске заједнице, али зато предвиђају могућност законске обавезе оваквог удруживања.

Социјалистичке републике Македонија и Црна Гора и социјалистичке аутономне покрајине Косово и Војводина нису такође својим уставима предвиделе обавезу удруживања општина у регионалне односно градске заједнице.

3. Посебно је уређен положај градова који у свом саставу имају општине („општине у граду”). Такви градови су *заједнице општина и посебне друштвено-политичке заједнице*.

У том погледу, на пример Устав СР Србије утврђује да права и дужности општине на територији града Београда врше и општине и Град. Радни људи и грађани у граду Београду, у складу с Уставом, утврђују Статутом града која права и дужности општина врши сам Град. Овај статут доноси се уз сагласност свих општина на територији Града. Зако-

ном се одређују општине које чине територију града Београда (члан 286.). Овим Уставом се такође уређују и питања од значаја за права и дужности Града, односи између Републике и Града, као и финансирање. А сам Статут Града, поред односа и проблема који се иначе уређују једним општинским статутом, садржи посебно разрађене односе између Града и општина у Граду: у погледу права и дужности, финансијско-економских односа, а посебно утицаја општина на одлучивање у градским органима итд.

Устав СР Босне и Херцеговине садржи такође одредбе о Граду Сарајеву као „посебној друштвено-политичкој заједници удружених општина на подручју Града“ (члан 281.). Остале републике и аутономне покрајине немају у својим уставима посебне одредбе које би се односиле на велике градове (углавном њихове главне градове) ма да међу овим градовима (посебно Загреб, Скопље, Љубљана) има градова са положајем и организацијом заједнице „општина у граду“.

6. ОДНОСИ ОПШТИНЕ И ШИРИХ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА

За положај општине у уставном систему од значаја су, свакако, њени односи са ширим друштвенополитичким заједницама. У складу с обележјима таквог политичког система, а посебно његових самоуправни-федералних обележја, самоуправни општина је основна друштвено-политичка заједница у саставу републике односно аутономне покрајине. Зато се и односи између општине и шире друштвено-политичке заједнице успостављају и изграђују, пре свега, као њени односи са републиком односно аутономном покрајином.

1. Додуше, Устав СФРЈ када утврђује функције федерације и облике њиховог остваривања, одређује ту и облике непосредне сарадње и договора, не само република и аутономних покрајина, већ и општина и других друштвено-политичких заједница. Познато је, такође, да у складу с начелима уставности сви закони и други акти свих друштвено-политичких заједница морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ. Савезне законе, уколико за њихово извршење нису одговорни савезни органи, извршавају органи у републикама и аутономним покрајинама. Међутим, ако самим законом није предвиђено да га извршавају органи ширих друштвено-политичких заједница, тада општина обезбеђује непосредно извршавање закона.

2. У оквиру ових односа од посебног значаја су односи између општине и републике односно аутономне покрајине. Они нису „хијерархијски“ у строго традиционалном смислу речи, јер се ради о односима између друштвено-политичких заједница, које су, у вршењу својих уставом утврђених права и дужности, равноправне. Ти односи се увек начелно заснивају на начелима сарадње и међусобном вршењу права и дужности.

У складу с тим, не постоји право републичког односно покрајинског органа у погледу контроле „целисходности“ аката општинске скупштине и њених органа. Такође, не постоји ни институција „претходног одобравања“ ових аката.

Међутим, у складу с принципом уставности и законитости, акти општинске скупштине и њених органа морају бити у сагласности са уставом и законом. Извршно веће републике односно аутономне покрајине има право и дужност да до одлуке уставног суда (републике односно аутономне покрајине) обустави од извршења прописе или друге акте општинског органа који нису у сагласности са уставом и законом.

Републички односно покрајински уставни предвиђају да се законом могу утврдити основна начела за поједине области, које радни људи самостално уређују у општини. Таква начела се утврђују када је то потребно ради обезбеђења јединствених основа друштвено-економског и политичког уређења, или када то захтева интерес развоја републике односно аутономне покрајине као целине.

Република односно аутономна покрајина старају се о обезбеђивању материјалних и других услова за подстицање бржег развоја привредно недовољно развијених подручја. У циљу подстицања бржег привредног развоја ових подручја, уствари одређених општина, образује се посебан фонд. Извори прихода, положај и сва друга питања у вези са остваривањем задатака овог фонда уређују се законом.

Општински органи су са своје стране дужни у смислу устава да обезбеђују поштовање и спровођење закона и других мера републичких органа у пословима из њихове надлежности. Такође, дужни су да сарађују са овим органима.

Устави предвиђају да републике и аутономне покрајине могу, законом, на територији општина оснивати своје органе управе, ради вршења послова из њихове надлежности. Република (аутономна покрајина) може, такође законом, предвидети обавезу општина да оне оснивају органе управе за вршење послова из надлежности републике (покрајине), или пак из надлежности саме општине, ако је то од општег интереса за републику (покрајину). Даље, законом се може предвидети да се одређени послови из надлежности републике (покрајине) пренесу у надлежност општинских органа. У таквом случају предвиђена је и обавеза републике (покрајине) да се у том циљу обезбеде општинама одговарајућа средства односно одреде извори прихода за вршење таквих послова.

Републички (покрајински) органи управе имају у погледу контроле извршавања савезних, републичких (покрајинских) закона и других аката само она права и дужности која су им одређена уставом и законом.

Када се, пак, изузетно, ради о пословима од општег интереса за републику (покрајину), тада њени органи управе имају такође одређена права и дужности. Она се огледају у следећем: (а) да надлежним општинским органима управе дају обавезне инструкције за извршавање послова за које су овлашћени законом или примењивање закона и других репуб-

личких прописа; (б) да непосредно или преко другог органа изврше инспекцијске или неки други управни посао из надлежности органа општине, ако их ти органи не врше и ако би неизвршавање тог посла могло изазвати теже штетне последице; (в) да траже извештаје, обавештења и податке о извршавању закона и других прописа. (видети, на пример, Устав СР Србије, члан 311.).

У остваривању сарадње са републиком и аутономном покрајином, као и одређеног утицаја на политику коју утврђује републичка односно покрајинска скупштина, општина, тј. општинска скупштина има такође одређена права и дужности. Тако је општинска скупштина овлашћени предлагач, односно у надлежности ове скупштине је право и дужност да предложи републичкој (покрајинској) скупштини доношење закона, других прописа и општих аката. Истовремено, у оквиру уставно-судске контроле уставности и законитости, општинска скупштина има право да пред Уставним судом Југославије и уставним судом републике (покрајине) покрене поступак за оцењивање уставности и законитости.