

*Др Павле Николић,
професор Правног факултета,
Судија Уставног суда Србије*

UDK — 352.001(44+497.1)

МЕХАНИЗАМ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЉАЊА У ОПШТИНИ*)

I

УВОД

Механизам власти и самоуправљања у општини (и у другим локалним заједницама — граду, срезу и др.) је у току револуционарног стварања а затим и развоја социјалистичке Југославије доживео значајне промене. Ове промене су биле резултат и саставни део процеса развоја читавог југословенског уставног и политичког система. У том процесу се поступно градио један механизам који је обухватао не само демократске представничке и друге органе власти, већ и облике непосредне демократије и, све више, различите институције и облике самоуправљања. Тако се све потпуније уобличавала концепција о остваривању власти и самоуправљања од стране радних људи и грађана у југословенској општини која је временом постала једина локална заједница. То је, неоспорно, водило поступном превазилажењу концепције о класичној локалној самоуправи.

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 молни читаоце да узму у обзир изложене околности. (РЕДАКЦИЈА):

У савременом југословенском уставном и политичком систему општина представља самоуправну и основну друштвено-политичку заједницу, засновану на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи.⁽¹⁾ У овако конституисаној заједници радни људи и грађани стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развој, остварују и усклађују своје интересе, задовољавају заједничке потребе, и сл. У општини радни људи и грађани остварују власт и управљају другим друштвеним пословима. Данас су то све функције власти и управљања другим друштвеним пословима осим оних које се према самом уставу остварују у ширим друштвено-политичким заједницама (социјалистичким аутономним покрајинама, социјалистичким републикама и федерацији).⁽²⁾

Механизам путем кога радни људи и грађани врше власт и управљају другим друштвеним пословима у општини је веома сложен и разгранат. Радни људи и грађани одлучују у општини, организовани у основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друге основне самоуправне организације и заједнице и друге облике самоуправног удруживања и друштвено-политичке организације, као и путем самоуправног споразумевања и друштвеног договарања. Посебан начин учешћа радних људи и грађана у процесу вршења власти и управљања другим друштвеним пословима представљају класични облици непосредне демократије — референдум и зборови, као и други облици личног изјашњавања. Најзад, радни људи и грађани у општини одлучују и посредством својих делегација и делегата у скупштини општине и у другим самоуправним органима, као и посредством органа који су скупштини општине одговорни. Повезани механизмом делегатског система са скупштином општине, радни људи и грађани учествују у вршењу њених функција које су веома широке и значајне, с обзиром да скупштина општине има, уосталом као и скупштине других друштвено-политичких заједница у Југославији, карактер органа друштвеног самоуправљања и највишег органа власти, наравно у оквиру права и дужности општине као заједнице.⁽³⁾

Према томе, у овом, данас већ веома развијеном, механизму власти и самоуправљања у општини јасно се уочавају следећи елементи: самоуправљање у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и месним заједницама у оквиру општине, облици одлучива-

(1) УСТАВ СФРЈ, члан 116, став 1. Данас у Југославији има 516 општина (подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 594).

(2) Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 116, став 2. и 3.

(3) Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 116, став 4., ОСНОВНА НАЧЕЛА, одељак IV, став 4. и други.

У конструисању и уређивању овог механизма власти и самоуправљања општина је, у основи, самостална. Наиме, овај механизам се не регулише непосредно Уставом СФРЈ, али ни уставима социјалистичких република ни уставима социјалистичких аутономних покрајина. Ови уставни уређују само основе политичког система Југославије, тако да се основни принципи политичког система у пуној мери односе и на механизам власти и самоуправљања у општини који се непосредно регулише статутом општине. Овај статут доноси скупштина општине.

ња путем личног изјашњавања радних људи и грађана, делегатски и скупштински систем.

II

ОБЛИЦИ САМОУПРАВЉАЊА

Самоуправљање у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и месним заједницама представља несумњиво један од најзначајнијих облика остваривања заједничких интереса и права и дужности радних људи и грађана у општини, па — самим тим — и њиховог ангажовања у управљању друштвеним пословима на територији општине, иако самоуправљање у овим организацијама и заједницама није само карактеристика и елеменат самоуправног механизма општине, већ и читавог југословенског политичког система.

1. — Самоуправљање у организацијама удруженог рада је најпотпунији, најнепосреднији и најстварнији облик самоуправљања који се развио у досадашњој југословенској пракси уопште. Оно се данас остварује у свим организацијама удруженог рада, без обзира на њихову врсту и карактер (привредна предузећа, фабрике, болнице, школе, факултети, музеји, итд.), а које се оснивају на територији општине.

Самоуправљање у организацијама удруженог рада почива на уставом зајемченом праву радника да ради средствима у друштвеној својини у циљу задовољавања својих личних и друштвених потреба, и да као слободан и равноправан с другим радницима у удруженом раду управља својим радом и условима и резултатима свог рада. Његово је неотуђиво право да управља радом и пословањем организације удруженог рада и пословима и средствима у целокупности односа друштвене репродукције, да уређује међусобне односе у раду, да одлучује о дохотку који оствари у различитим облицима удруживања рада и средстава и да стиче лични доходак.⁽⁴⁾

Самоуправљање у организацијама удруженог рада, као што је познато, остварује се преко једног врло развијеног и разрађеног механизма, Део тог механизма, у пракси већ веома афирмисан, представљају зборови радника и референдум, и други облици личног изјашњавања. На зборовима радника имају право да учествују сви радни људи који су запослени у дотичној организацији. Ови зборови имају значајну улогу у процесу кандидовања за чланове делегација и делегате, али и у покретању иницијатива и давању предлога, у договарању и информисању радника, у контроли над радом самоуправних органа, па и у одлучивању о одређеним питањима. У досадашњој пракси референдум је у приличној мери примењиван у организацијама удруженог рада. Предмет одлучивања могу бити статусна питања у организацији удруженог рада (самоуправни споразум о удруживању рада радника у основну организацију, самоуправ

(4) Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 13, став 1. и члан 14, став 1.

ни споразум о удруживању у радну организацију, сложену организацију и пословну заједницу, промене у организовању основне организације, итд.), али и таква питања као што су статут, основе плана основне организације, основе и мерила за расподелу средстава за личне дохотке и за заједничку потрошњу радника, и др.⁽⁵⁾

Главни орган управљања у основној или другој организацији удруженог рада је раднички савет који чине делегати радника.⁽⁶⁾ То је представнички орган чије чланове бирају и опозивају сами радници. Њихов мандат не може бити дужи од две године. Раднички савет управља радом и пословањем организације и у том циљу располаже веома значајним, уставом утврђеним правима и дужностима. Тако, раднички савет утврђује предлог статута који усвајају сами радници непосредно, доноси нормативне акте, план и програм рада и развоја организације, утврђује пословну политику, бира, именује и разрешава друге органе, итд. Делегати у радничком савету раде по смерницама које утврђују сами радници и одговорни су радницима за свој рад.

Поред радничког савета у основној и у другим организацијама удруженог рада се образују и други органи. Тако, постоје извршни органи радничког савста, а посебно се образују пословодни органи. Извршним органима се поверавају одређене изврше функције. Њих бира раднички савет на период који не може бити дужи од две године, а могу бити разрешени и пре истека овог рока. Чланови колегијалног извршног органа су одговорни радничком савету и радницима за свој рад. У надлежност пословодних органа (инокосних односно колегијалних) спада вођење пословања организације удруженог рада, организовање и усклађивање процеса рада у њој, као и извршавање одлука које доносе радници непосредно односно раднички савет и његов извршни орган, итд. У свом раду они су самостални али и одговорни радницима и радничком савету. Именовање и разрешавање пословодних органа врши раднички савет. Њихов мандат може трајати најдуже четири године.

Најзад, изузетно значајан елеменат самоуправног механизма у организацији удруженог рада чини и самоуправна радничка контрола коју

⁽⁵⁾ Видети, ЗАКОН О УДРУЖЕНОМ РАДУ од 1976, члан 463.

⁽⁶⁾ ДЕЛЕГАТИ РАДНИЧКИХ САВЕТА У ОРГАНИЗАЦИЈАМА УДРУЖЕНОГ РАДА (у 1976. г.)

Организације у којима је образован раднички савет		Организације у којима због мањег броја радника није образован раднички савет. Функцију савета врше сви радници	
Раднички савети 22.151	Делегати радничких савета 344.839	Организације 8.996	Радници 225.739

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 78).

радници остварују непосредно, преко органа управљања организације или преко посебног органа самоуправне радничке контроле. Нарочито важну улогу у читавом овом самоуправном механизму имају делегације које у овим организацијама образују радни људи, а о којима ће касније бити више речи.

2. — Самоуправљање у самоуправним интересним заједницама је други значајан облик самоуправљања који постоји и све више се развија у општини и југословенском друштву уопште. Ове заједнице се оснивају у различитим областима друштвеног живота (образовање, наука, култура, здравство, социјална заштита, и др., а затим пензијско и инвалидско осигурање и сл., стамбена област па и комунална делатност, енергетика, водопривреда, саобраћај, итд.), а у циљу задовољавања личних и заједничких потреба и интереса радних људи и усклађивања рада у овим областима са тим потребама и интересима. Њих оснивају радни људи и то непосредно или преко својих самоуправних организација и заједница. У овим заједницама радни људи остварују слободну размену рада, удружују рад и средства и равноправно и заједнички одлучују о обављању тих делатности и о другим питањима везаним за делатност у овим областима.⁽⁷⁾

Управљање самоуправним интересним заједницама у општини се остварује преко скупштина самоуправних интересних заједница у којима се налазе делегати које радни људи и организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице (чланови интересне заједнице) бирају и опозивају.⁽⁸⁾ Ови делегати су дужни да раде по смер-

(7) У 1978. години у Југославији је постојало укупно 4619 самоуправних интересних заједница у разним областима: енергетика (10), водопривреда (58), саобраћај (207), друге делатности материјалне производње (172), становање (424), урбанизам (5), просторно планирање (2), уређење грађевинског земљишта (39), друге области комуналних делатности (287), образовање (621), наука (98), култура (492), физичка култура (440), деџа и социјална заштита (832), запошљавање (279), здравство (373), пензијско и инвалидско осигурање (11), друге области друштвених делатности (143), и друге (126).

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 106) .

(8) ДЕЛЕГАТИ СКУПШТИНА САМОУПРАВНИХ ИНТЕРЕСНИХ ЗАЈЕДНИЦА
(у 1978. г.)

	Укупно	Делегати основних организација удруженог рада и радних заједница		Делегати индивидуалних пољопривредних произвођача, занатлија и слободних професија	Делегати радних заједница државних организација и друштвено-политичких организација	Делегати месних заједница	Остали делегирани чланови
		Привредни делатности	Ванпривредних делатности				
Укупно	216709	90244	49707	11382	10220	44872	10284

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 105).

ницама које утврђују они који су их и бирали и којима су одговорни за свој рад. Поред скупштине, у интересној заједници се образују и извршни органи скупштине којима она поверава одређене извршне функције. Извршни органи су одговорни скупштини за свој рад. У овим заједницама може се расписати и референдум. Такође, ваља поменути и савете јединица самоуправних интересних заједница који представљају радна тела ових јединица. Њих бирају радни људи и грађани у месним заједницама а у њихов састав улазе и делегати делегирани од заинтересованих органа и организација у месној заједници. Постоје, најзад, и савети основних заједница које се образују за шира подручја, а представљају део самоуправне интересне заједнице. Посебно важну улогу имају делегације које образују радни људи и грађани за самоуправне интересне заједнице.

3. — *Самоуправљање у месним заједницама* је посебан облик самоуправљања у југословенској општини и друштву уопште. Уставом је утврђено право и дужност радних људи и грађана да се самоуправно организују у месну заједницу у насељу, делу насеља или у више повезаних насеља, а ради остваривања одређених заједничких интереса и потреба.⁹⁾ Ради тога се радни људи и грађани, организовани у месној заједници, повезују са организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама.

Самоуправљање у овако организованој месној заједници се састоји у одлучивању радних људи и грађана о остваривању њихових заједничких интереса и о солидарном задовољавању заједничких потреба у области уређивања насеља, становања, комуналних делатности, дечије и социјалне заштите, образовања, културе, физичке културе, заштите потрошача, заштите и унапређивања човекове средине, народне одбране, друштвене самозаштите, и др. Међутим, радни људи и грађани у месној заједници учествују и у вршењу друштвених послова и у одлучивању о питањима од заједничког интереса у општини и ширим друштвено-политичким заједницама.

Радни људи и грађани у месној заједници одлучују, пре свега, на својим зборовима, путем референдума и других облика личног изјашњавања. Ови облици непосредног изјашњавања и одлучивања су у пракси веома развијени.¹⁰⁾ Осим тога, радни људи и грађани одлучују и путем својих делегата које бирају у скупштину (савет) месне заједнице.¹¹⁾ Скупштина месне заједнице има свој извршни орган. Иначе, на

⁽⁹⁾ У 1978. години у Југославији је постојало укупно 12654 месних заједница, и то: градских — 1724, сеоских — 9089, мешовитих — 1841.

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 107).

територији месне заједнице делују и веома бројни други облици самоуправне структуре — савети потрошача, скупови станара, јединице самоуправних интересних заједница и њихови савети, мировна већа, удружења грађана, друштвене организације и друштвено-политичке организације, а нарочито месне организације Социјалистичког савеза радног народа. Радни људи и грађани у месним заједницама образују своје делегације које имају посебну улогу у остваривању самоуправљања у овим заједницама. О њима ће бити више речи на наредним страницама.

4. — Самоуправно споразумевање и друштвено договарање су значајни инструменти остваривања самоуправљања у општини, а и уопште у читавој југословенској заједници. Наиме, у остваривању самоуправљања радници и други радни људи користе самоуправни споразум и друштвени договор као инструменте за самоуправно уређивање међусобних односа, усклађивање интереса и уређивање односа како у општини, тако и у питањима од ширег друштвеног значаја. Као такви, самоуправни споразум и друштвени договор представљају посебно значајан

(*) НЕПОСРЕДНО ИЗЈАШЊАВАЊЕ РАДНИХ ЉУДИ И ГРАБАНА У МЕСНИМ ЗАЈЕДНИЦАМА У 1976. ГОД.

Зборови — радних људи и грађана	
— одржани зборови	36510
— разматрање и решавање питања	117849
Писмено изјашњавање радних људи и грађана.	
— укупно	1757
— о увођењу самодоприноса	1224
— доношење одлука	533
Референдуми	
— укупно	1991
— о увођењу самодоприноса	1393
— доношење одлука	598

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 107).

(11) СКУПШТИНА И ДЕЛЕГАТИ СКУПШТИНА МЕСНИХ ЗАЈЕДНИЦА У 1978. ГОД.

Скупштине (савети) месних заједница	11330
Делегати скупштина (савета) месних заједница	235323
Напомена: број скупштина (савета) одговара броју месних заједница које су достале извештај.	

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 107).

вид самоуправног одлучивања и израз саме деетатизације. Данас је то већ уобичајено и редовно средство у механизму самоуправљања.

Самоуправни споразум закључују радници у основим и другим организацијама удруженог рада и радни људи у месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама, а у оквиру својих самоуправних права. Споразум се закључује ради усклађивања интереса радника и радних људи у друштвеној подели рада и друштвеној репродукцији, удруживања рада и средстава, као и уређивања међусобних односа у вези с тим.

Друштвени договор утврђују организације удруженог рада, коморе и друга општа удружења, самоуправне интересне заједнице, друге самоуправне организације и заједнице, органи општине односно и других друштвено-политичких заједница, синдикати и друге друштвено-политичке организације и друштвене организације. Договором се обезбеђује и усклађује самоуправно уређивање друштвено-економских и других односа од ширег интереса за оне који утврђују договор или од општег друштвеног интереса.¹²⁾

III

ОБЛИЦИ ОДЛУЧИВАЊА ПУТЕМ ЛИЧНОГ ИЗЈАШЊАВАЊА РАДНИХ ЉУДИ И ГРАБАНА

Посебан начин учешћа радних људи и грабана у процесу вршења власти и управљања другим друштвеним пословима у општини остварује се преко класичних облика непосредне демократије — зборова, референдума и других облика личног изјашњавања, тако да они представљају изузетно значајан елеменат у савременој организацији власти и самоуправљања у југословенској општини. Они се остварују како на територијално одређеним подручјима, тако и у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама.

1. — *Зборови* у самоуправном механизму општине се организују како по територијалном, тако и по функционалном принципу. Отуда и разликујемо зборове радника, зборове радних људи и грабана, зборове корисника услуга, зборове потрошача, и сл.

Зборови радника односно зборови радних људи и грабана¹³⁾ одржавају се у организацијама удруженог рада односно у месним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама. Они данас представљају један од уобичајених инструмената непосредног учешћа радних људи уопште у вршењу власти и управљању друштвеним посло-

⁽¹²⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 120 до 128.

⁽¹³⁾ Видети, напр. СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. године, члан 181 до 187; СТАТУТ ОПШТИНЕ СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА од 1974. године, члан 186 до 188; СТАТУТ ОПШТИНЕ ЉУБОВИЈА од 1974. године, члан 185 до 188; СТАТУТ ОПШТИНЕ КЊАЖЕВАЦ од 1974. године, члан 168, итд.

вима. На овим зборовима се (а) разматрају питања која су значајна за дотичне организације и заједнице, али и питања која су од ширег друштвеног интереса, а затим се покрећу и иницијативе и дају предлози за решавање тих питања; (б) разматрају извештаји и предлози које подносе органи самоуправљања, делегације и делегати у скупштини општине и скупштинама других друштвено-политичких заједница, и др.; (в) предлаже скупштини општине и органима ове скупштине, организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама предузимањем мера за обављање одређених послова; (г) одлучује о питањима која утврђују статут општине и други прописи (као на пр., о оснивању месних заједница, о променама у месним заједницама, о избору и разрешењу органа месних заједница, о питањима из којих проистиче материјална или радна обавеза за радне људе и грађане са подручја збора, ако наравно — таква обавеза или поступак за утврђивање обавезе није утврђен прописима надлежних органа, итд); (д) врши контрола над радом скупштине општине, органа и носилаца јавних функција, организација удруженог рада, односно других самоуправних организација и заједница, и др.¹⁴⁾ Статутом општине се може предвидети да се на овим зборовима обавезно расправљају и одређени предлози.¹⁵⁾ Право да одлучују на овим зборовима о питањима о којима самостално одлучују имају радни људи и грађани који су уписани у бирачки списак. Предлог за сазивање збора могу поднети бројни субјекти (надлежни орган основне организације удруженог рада, месне односно интересне заједнице, месна организација Социјалистичког савеза радног народа, организације Синдиката, најмање двадесет радних људи са подручја збора, делегација, делегат или члан изабран на дотичном подручју), а одлуку о томе доноси скупштина општине, одговарајући орган основне организације удруженог рада, месне односно интересне заједнице.

Зборови корисника услуга¹⁶⁾ се организују у општини. Њих чине заинтересовани грађани и представници заинтересованих организација. На овим зборовима се разматрају разноврсна питања која се односе на организацију услуга, цене услуга, и сл., а затим и предлажу одговарајуће мере.

Зборови потрошача¹⁷⁾ се, такође, могу организовати у општини. На овим зборовима се разматрају питања која се тичу рада трговинских, комуналних или других организација које се баве делатношћу од заједничког интереса за радне људе и грађане. Органи управљања ових организација су обавезни да размотре закључке и предлоге зборових потрошача и да их обавесте о заузетим ставовима.

⁽¹⁴⁾ Видети, напр. СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. године, члан 181. и 183.

⁽¹⁵⁾ Тако напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НХП од 1974. (члан 184.) утврђује да се обавезно расправља о следећим предлозима: за измену или допуну статута ове општине, статута месних заједница, генералног урбанистичког плана, перспективног плана развоја, друштвеног плана, буџета, политике расподеле средстава самоуправних фондова, пореза и доприноса грађана. Видети и СТАТУТ ОПШТИНЕ СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА од 1974. године, члан 187., и др.

⁽¹⁶⁾ Видети, напр. СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. године, члан 188 до 190.

⁽¹⁷⁾ Видети, напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. године, члан 191 до 193.

2. — *Референдум*¹⁸⁾ као облик непосредног одлучивања може се расписати за целу територију општине, за поједине њене делове, за месну заједницу односно организацију удруженог рада, интересну заједницу и другу самоуправну организацију и заједницу. Референдум расписује скупштина општине, скупштина месне заједнице односно одговарајући орган управљања самоуправне организације или заједнице, а на иницијативу различитих субјеката — зборова, месних заједница, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, друштвено-политичких организација, удружења грађана, радних људи и грађана као појединаца. У пракси, референдум је врло развијен и често се примењује нарочито у организацијама удруженог рада, месним заједницама и сл., а мање у општини као целини.

Референдум може да се распише ради претходног изјашњавања радних људи и грађана о појединим питањима или ради потврђивања већ донетог акта. Статутом општине, статутом месне заједнице односно организације удруженог рада или друге самоуправне организације и заједнице, друштвеним договором и самоуправним споразумом, могу се предвидети случајеви у којима се референдум обавезно мора расписати. Иначе, одлука коју радни људи и грађани усвоје гласањем на референдуму је увек обавезна.

3. — *Јавна дискусија*¹⁹⁾ о појединим актима или најзначајнијим питањима из оквира права и дужности општине представља, у извесном смислу, облик непосредне демократије. Одлуку о организовању јавне дискусије доноси орган који је надлежан за доношење дотичног акта, а статутом општине се може предвидети и обавезно стављање одређених аката на јавну дискусију (на пр., статут општине, статут самоуправне интересне заједнице, статут месне заједнице, друштвени план развоја општине, буџет општине и др.). Дискусија о овим актима се води пре него што их надлежни органи усвоје.

У општини се може организовати и *анкета*²⁰⁾ са циљем да се испита јавно мишљење о неком питању или акту који је од интереса за већину радних људи и грађана. Тако, анкета се може спровести о предлогу за расписивање референдума о самодоприносу, о изградњи већих инвестиционих објеката, о оснивању организација удруженог рада од посебног интереса и др.

⁽¹⁸⁾ Видети, напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., члан 194 до 197; СТАТУТ ОПШТИНЕ СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА од 1974. године, члан 189 до 195; СТАТУТ ОПШТИНЕ ЈУБОВИЈА од 1974. године, члан 189 до 194; СТАТУТ ОПШТИНЕ КЊАЖЕВАЦ од 1974., члан 197 до 202., и др.

⁽¹⁹⁾ Видети, напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., члан 198 до 200; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978. године, члан 59 до 62., и др.

⁽²⁰⁾ Видети, напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., члан 201. до 202.

IV

ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ

1. — Радничка класа и сви радни људи и грађани у Југославији остварују власт и управљају другим друштвеним пословима у општини (и читавим југословенским политичким системом), као што је већ речено, како путем поменутих облика самоуправљања и непосредног одлучивања, тако и путем својих делегација и делегата које бирају у скупштинске општине (и скупштине других друштвено-политичких заједница односно и скупштине самоуправних интересних заједница). У том погледу делегатски систем има изванредну улогу.

Наиме, с обзиром да скупштине општине (и уопште све југословенске скупштине) представљају органе друштвеног самоуправљања и највише органе власти, и у том својству, а сагласно поставкама скупштинског система, врше врло широке и најважније функције власти, неопходно је у потпуности обезбедити повезаност радника, радних људи и грађана уопште са овим скупштинама, као и њихов стварни и одлучујући утицај на рад тих скупштина и одлуке које оне доносе. Класични представнички систем и традиционални изборни систем, како је историјска пракса показала, по самој својој природи ограничавају повезаност грађана са изабраним представничким телом као и реални утицај грађана на рад и одлуке представничког тела.

Према томе, решење се не може тражити у развијању и демократизацији тог представничког система, како је то чинила класична демократија, па и системи са извесним развијенијим облицима демократије. Решење лежи у једној потпуној трансформацији односа грађана и представничког тела, а на основама радикалног преображаја друштвено-економских и својинских односа. Инструмент којим се управо то остварује у југословенској општини и југословенском политичком систему уопште је делегатски систем. То тим пре што делегатски систем представља једну врло чврсту спону која повезује самоуправљање у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама са вршењем власти и самоуправљањем у општини (и осталим друштвено-политичким заједницама). Отуда се и може рећи да делегатски систем превазилази и елиминира класични представнички (и традиционални изборни) систем, као и његове пратеће елементе — одвојеност посланика и представничког тела од самоуправне базе, професионализам посланика, утицај уских кругова и група на рад и одлучивање у представничком телу, итд.⁽²¹⁾

⁽²¹⁾ Видети о томе, Јован Борђевић: УСТАВНО ПРАВО, Београд, 1975., стр. 721 и даље; Едвард Кардељ: ПРАВИЦИ РАЗВОЈА ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА СОЦИЈАЛИСТИЧКОГ САМОУПРАВЉАЊА, Београд, 1977, стр. 144 и даље; Павле Николић: ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ — НАЧИН ПРЕВАЗИЛАЖЕЊА КЛАСИЧНОГ ПРЕДСТАВНИЧКОГ СИСТЕМА, у часопису ПРАВНИ ЖИВОТ, бр. 12 од 1980.

2. — Делегатски систем у Југославији уопште, а посебно и у општини, састоји се у образовању делегација од стране радних људи и грађана у њиховим разноврасним самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама и активном деловању тих делегација у конституисању и функционисању скупштина општина и других друштвено-политичких заједница и скупштина самоуправних интересних заједница, и повезивању свих тих скупштина са радним људима и грађанима организованих у самоуправне организације и заједнице (самоуправна база), а у циљу остварења њиховог одлучујућег утицаја на рад и одлучивање у поменутиим скупштинама.

Основу делегатског система чине делегације које се образују у свим основним самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама. Наиме, делегације образују: (1) радни људи у основним организацијама удруженог рада и радним заједницама које врше послове од заједничког интереса за више основних организација удруженог рада; (2) радни људи у пољопривредној, занатској и сличним делатностима а раде средствима рада на која постоји право својине, заједно са радницима са којима удружују свој рад и средства рада, организовани у заједнице и друге законом одређене облике удруживања; (3) радни људи у радним заједницама државних органа, друштвено-политичких организација и удружења и у другим радним заједницама које нису организоване као организације удруженог рада, као и активна војна лица и грађанска лица на служби у оружаним снагама СФРЈ; (4) радни људи и грађани у месним заједницама. У образовању делегација у области образовања имају право да учествују и студенти и баци.²²⁾ Међутим, у основним организацијама удруженог рада и радним заједницама са мањим бројем радних људи, не врши се избор делегација већ функцију делегација врше сви радни људи ових организација и заједница. Такође, не врши се избор делегација ни у друштвено-политичким организацијама, јер функцију делегација врше одређена изборна тела ових организација.

Предлагање и избор чланова делегација врше радни људи и грађани непосредно и то из сопствених редова у њиховим самоуправним организацијама и заједницама. Предлагање се врши на зборовима радних људи и грађана, а у оквиру организација Социјалистичког савеза радног народа односно организација Савеза синдиката. Избор се врши тајним гласањем и то на период од четири године уз, наравно, могућност и опозива. На овај начин је у југословенском политичком систему створена једна врло разграната мрежа делегација самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација у којој је активно ангажован изванредно велики број радних људи и грађана.²³⁾

3. — Делегације у механизму власти и самоуправљања у општини и читавом југословенском политичком систему имају више функција.

(²²⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 133.

(а) Једну од тих функција чини избор скупштина општина (односно и скупштина осталих друштвено-политичких заједница и скупштина самоуправних интересних заједница).

Скупштину општине у савременом уставном и политичком систему Југославије чине три већа: веће удруженог рада као веће делегата радних људи у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама рада; веће месних заједница као веће делегата радних људи и грађана у месним заједницама; друштвено-политичко веће као веће делегата радних људи и грађана организованих у друштвено-политичке организације. Избори делегата у ова већа се не заснивају на класичном избору индивидуалних посланика, већ произилазе из самих делегација. Тако, делегације радних људи у основним организацијама удруженог рада, као и делегације радних људи у радним заједницама и другим облицима удруживања предлажу и бирају из сопствених редова делегате у веће удруженог рада скупштине општине, док делегације месних заједница предлажу и из својих редова бирају делегате у веће месних заједница. Делегате у друштвено-политичко веће бирају радни људи и грађани непосредно, општим и тајним гласањем, и то из редова чланова делегација друштвено-политичких организација у оквиру Социјалистичког савеза радног народа. Кандидате за делегате за ово веће договорено утврђују друштвено-политичке организације у оквиру Социјалистичког савеза радног народа.²⁴⁾ Изабрани делегати могу бити, наравно, и опозвани. Опозив врше они који су и бирали делегате, тј. одговарајуће делегације односно радни људи и грађани непосредно (делегате у друштвено-политичко веће).

(23) ДЕЛЕГАЦИЈЕ И ЧЛАНОВИ ДЕЛЕГАЦИЈА ОСНОВНИХ САМОУПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И ЗАЈЕДНИЦА У 1978. ГОДИНИ

	Делегације укупно	Делегације основних организација удруженог рада и радних заједница	Делегације радних људи који деле средствима за рад у својини грађана	Делегације радних људи који самостално обављају професионалну делатност	Делегације радних заједница држ. органа и друштвено-полит. организ.	Делегације месних заједница	Делегације друштвено-политичких организација ¹⁾
Делегације укупно	72205	47223 ²⁾	5211 ²⁾	182 ²⁾	3350 ²⁾	12402	2200
Чланови делегација	787216	469459	53702	1849	39037	130735	92434

¹⁾ Без података за СР Словенију, а за СР Црну Гору подаци су исказани само за 4 општине.

²⁾ Из САП Војводине укључене само изабране делегације.
(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 105).

Избор делегата у скупштини аутономних покрајина, република и федерације врши се од стране скупштина општина, а уз учешће и самих делегација. На тај начин концепција делегирања долази до изражаја у конституисању (избору) свих југословенских скупштина. Иначе, делегатски начин избора је примењен и у конституисању (избору) скупштине самоуправних интересних заједница.

(б) Улога и активност делегација не састоји се, међутим, само у изборима делегата, те се ни делегатски систем не своди само на изборни систем. Делегатски систем је, истовремено, и систем којим се успоставља и обезбеђује један сталан однос радних људи и грађана организованих у самоуправне организације и заједнице (самоуправна база) и изабраних делегата у скупштини општине (и скупштине осталих друштвено-политичких заједница). Управо кроз овакав однос се и остварује одлучујући утицај радних људи и грађана на рад и одлучивање у скупштинама, односно њихово непосредно увлачење у процес стварања и доношења одлука. То се постиже одговарајућим деловањем делегација, а то и чини другу битну функцију делегација.

Ову функцију чине бројна права и дужности које делегације имају како према радним људима и грађанима, тако и према изабраним делегатима у скупштинама општина.

(²⁴) ДЕЛЕГАТИ СКУПШТИНА ОПШТИНА ПРЕМА ДЕЛЕГАЦИЈИ ИЗ КОЈЕ СУ ИЗАБРАНИ (избори одржани 1978. године)

ВЕЋЕ УДРУЖЕНОГ РАДА	22741
Делегати изабрани из делегација радних људи у области удруженог рада	
Привреде и финансије	13932
Образовања, науке и културе	2082
Здравља и социјалне заштите	936
Радних људи који раде у пољопривредној, занатској, угоститељској и превозничкој делатности средствима за рад на која постоји право својине	4398
Радних људи који самостално у виду занимања обављају културну, уметничку, филмску, научно-истраживачку, адвокатску или другу уметничку или културну делатност	51
Радних заједница државних органа, друштвено-политичких организација и удружења и активних војних и грађанских лица на служби у оружаним снагама СФРЈ	1307
ВЕЋЕ МЕСНИХ ЗАЈЕДНИЦА	13831
Делегати изабрани из делегација радних људи и грађана у месним заједницама	13831
ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКО ВЕЋЕ	13463
Делегати изабрани из делегација радних људи у рукаводствима друштвено-политичких организација	13463

(Подаци: ДЕЛЕГАЦИЈЕ ОСНОВНИХ САМОУПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И ЗАЈЕДНИЦА И СКУПШТИНЕ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА, ИЗБОРИ И САСТАВ — 1978, СТАТИСТИЧКИ БИЛТЕН бр. 1140 од 1979, стр. 31).

Пре свега, делегације су дужне да раде по смерницама самоуправних организација и заједница. Такође, оне су дужне да обавештавају радне људе и грађане у њиховим самоуправним организацијама и заједницама о свом раду и раду изабраних делегата у скупштинама општина односно о раду самих скупштина. Делегације су, наравно, за свој рад одговорне самоуправним организацијама и заједницама из којих потичу.

Иначе, делегације међусобно сарађују у циљу изналажења заједничких решења која се односе на питања из надлежности скупштина општина, као и ради решавања других питања која су од заједничког интереса. Њихова сарадња и међусобни односи почивају на споразумевању и договарању што, иначе, постаје све више карактеристика читавог југословенског политичког система.

Најзад, делегације имају право и дужност да утврђују основне ставове за рад делегата у скупштинама општина и за њихово учешће у одлучивању у овим скупштинама. Ове ставове делегације утврђују руководиоци се интересима својих организација и заједница као и њиховим смерницама, али уз уважавање интереса и других организација и заједница и општедруштвених интереса и потреба. Наравно, изабрани делегати у скупштинама општина су дужни да раде у складу са основним ставовима делегација односно друштвено-политичких организација које су их делегирале, као и са смерницама њихових самоуправних организација и заједница. Они су дужни да то чине у сагласности са заједничким и општедруштвеним интересима и потребама. При томе, они су самостални у опредељивању и гласању. Разуме се, делегације прате рад делегата, прате остваривање основних ставова које су оне утврдиле за рад делегата, покрећу преко делегата иницијативе у скупштинама за разматрање појединих питања и доношење одлука, итд. Делегати су иначе одговорни за свој рад делегацијама и самоуправним организацијама и заједницама односно друштвено-политичким организацијама које су их делегирале и дужни су да их обавештавају о свом раду и раду скупштине.

4. — Механизмом односа и узајамних права и дужности делегација и делегата у скупштинама и радних људи и грађана, делегатски систем успоставља и развија (и обезбеђује) један чврст непрекинути и активан однос радних људи и грађана организованих у самоуправне организације и заједнице и друштвено-политичке организације и скупштина општина (разуме се, и скупштина других друштвено-политичких заједница и самоуправних интересних заједница). Тако се обезбеђује не само присуство интереса, потребе и захтева радних људи и грађана у скупштинама општина, већ и њихов непосредан и сталан утицај, па и учешће у остваривању функција ових скупштина. Тачније речено, на овај начин се конституише један јединствени и непрекинути процес стварања и доношења одлука у скупштини. Тај процес се рађа у самоуправној бази, а завршава у скупштинама општине. То онда и чини да скупштине општина (и све остале југословенске скупштине) у југосло-

венском систему социјалистичке самоуправне демократије стичу карактер инструмента самоуправљања. То је несумњиво од посебне важности у условима развоја скупштинског система у Југославији у коме су скупштине један од најзначајнијих облика остваривања власти и управљања другим друштвеним пословима.

У пракси протеклог периода, почев од 1974. године када је успостављен Уставом СФРЈ и уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина па до данас, делегатски систем у општини (и уопште у читавом југословенском политичком систему) је, и поред испоњених извесних слабости и тешкоћа у функционисању, потврдио своје вредности и, у основи, остварио своју битну функцију — обезбеђење повезаности радника, радних људи и грађана са скупштином односно обезбеђење одлучујућег утицаја радника, радних људи и грађана на рад скупштине и одлуке које оне доносе.

У прилог оваквог закључка говоре и резултати једног значајног емпиријског истраживања. Тако, 78% радника и радних људи је изјавило да је делегатски систем у сфери удруженог рада довео да позитивних промена у погледу повећане могућности радника и радних људи и њихових организација удруженог рада да изразе своје интересе, да изнесу своје проблеме, да ускладе своје интересе, као и да утичу на одлуке које се доносе. У истом смислу се изјаснило и 78% грађана о функционисању делегатског система у месним заједницама.²⁵⁾

⁽²⁵⁾ Видети о томе, Радивоје Маринковић: ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ У ФУНКЦИЈИ ИСПОЉАВАЊА, УСАГЛАШАВАЊА И ЗАДОВОЉАВАЊА ПОТРЕБА И ИНТЕРЕСА, у књизи ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ — ФУНКЦИОНИСАЊЕ И ОСТВАРИВАЊЕ, Београд, 1979, стр. 33 и даље, 47 и даље.

СТАВОВИ РАДНИХ ЉУДИ И ГРАЂАНА О ДЕЛОВАЊУ ДЕЛЕГАТСКОГ СИСТЕМА

	У организацијама удруженог рада	У месним заједницама
Већа је могућност радних људи односно грађана да изнесу своје ставове и интересе	38%	38%
На местима одлучивања (општина, интересна заједница) више се уважавају ставови организација удруженог рада односно месних заједница	12%	12%
Преко делегација успешније се изражавају и усклађују интереси радних људи и грађана у оквиру организација удруженог рада односно месних заједница	18%	20%
Делегатски систем омогућава успешније усклађивање и формирање интереса и разрешавање проблема међу појединим организацијама удруженог рада односно месним заједницама	8%	10%
Услед сложености система не може да се оствари утицај радних људи односно грађана	3%	3%
Потцењује се улога делегације, проблеми се решавају другим каналима	3%	2%
Чланови делегације нису довољно оспособљени за решавање проблема	7%	7%
Нема значајних промена	6%	5%
Нисам упознат с функцијом делегатског система у организацији удруженог рада односно у месној заједници	4%	6%

(Подаци: Радивоје Маринковић: наведено дело, стр. 33. и 47).

V

СКУПШТИНСКИ СИСТЕМ

Темељни уставни принцип југословенског политичког система по коме радни људи остварују власт и управљају другим друштвеним пословима, између осталог, и путем делегација и делегата у скупштинама друштвено-политичких заједница, као и усмеравањем и контролом рада органа који су им одговорни,²⁰) недвосмислено опредељује положај и улогу скупштина у целокупном уставном и политичком систему Југославије. Спровођење овог уставног принципа неминовно предпоставља афирмисање скупштина: То, међутим, захтева концентрисање најширих функција у домену власти и у области других друштвених послова (свих оних које радни људи и грађани не врше непосредним одлучивањем или у својим самоуправним организацијама и заједницама) управо у рукама скупштина, као што условљава и њихов преовлађујући положај у односу на друге органе — извршне, управне и друге.

1. — У складу са поставкама скупштинског система заснованог на начелу демократског јединства власти, скупштина општине је орган друштвеног самоуправљања и највиши орган власи у оквиру права и дужности општине.

а) У овом својству скупштине општина данас врше функције које су од пресудног значаја за вођење политике у општини и остваривање интереса радних људи и грађана и њихових самоуправних организација и заједница, а које они — како је већ наглашено — не остварују непосредно.

Тако, скупштина општине има, најпре, врло широка права и овлашћења у домену нормативне функције. Она доноси статут општине, одлуке и друге опште акте, а затим и друштвени план, буџет, завршни рачун општине, просторне и урбанистичке планове. У доношењу ових аката скупштина је сасвим самостална и други органи у општини у том погледу не располажу никаквим овлашћењима. Осим тога, скупштина утврђује политику извршавања одлука и других општих аката које доноси, као и обавезе органа и организација у општини у вези са извршењем ових аката. Скупштина даје и иницијативу за закључивање и учествује у закључивању друштвених договора.

Даље, скупштина општине утврђује политику и одлучује о другим основним питањима од значаја за политички, привредни, социјални, културни и друштвени развој општине. Осим тога, она разматра питања од заједничког интереса за организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, усклађује њихове односе и интересе, претреса питања из области народе одбране и друштвене самозаштите, и сл.

(²⁰) Види, УСТАВ СФРЈ, чл. 89.

Значајна функција скупштине општине је бирање, именовање од-
носно разрешавање других органа у општини — извршног, управних,
судских и других.

Томе треба додати и политичко-контролну функцију која се састо-
ји у политичкој контроли над радом извршног савета, органа управе и
носилаца самоуправних, јавних и других друштвених функција, у врше-
њу друштвеног надзора и сл. Вршењем ове функције скупштина општи-
не стиче у својим рукама једно средство утицаја на остваривање поли-
тике коју је она и утврдила, у ствари и на вршење политичко-извршне и
управне функције.

Скупштина општине, даље, оснива општинске органе управе и
друге општинске органе и организације које врше послове од интереса
за општину и утврђује основе њихове организације и делокруг рада,
оснива организације удруженог рада, итд. У њену надлежност спада,
такође, и избор делегата за скупштине других друштвено-политичких за-
једница, избор и разрешење функционера у скупштини општине, распи-
сивање референдума у општини, одлучивање о задужењу општине, од-
лучивање о удруживању са другим општинама у међуопштинске регио-
налне заједнице, разматрање извештаја судова, итд.²⁷⁾

Наравно, своје надлежности скупштина остварује на основу и у
оквиру устава, закона и статута општине. Гаранција уставности и зако-
нитости њеног рада лежи у праву уставног суда да укида и поништава
неуставне и незаконите прописе скупштине општина.

(б) Поред функција и надлежности, други значајан чинилац који
опредељује положај скупштине у организацији власти и самоуправљања
у општини је карактер и сплет међусобних односа скупштине и других,
нарочито извршних и управних органа.

Односе скупштине општине и њеног извршног органа карактеришу
превасходно следећи елементи: (1) одговорност извршног савета пред
скупштином, а посебно одговорност за стање у свим областима друш-
твеног живота, за остваривање политике и извршавање закона и одлука
и других прописа и општих аката скупштине општине као и за усме-
равање и усклађивање рада општинског органа управе; (2) уставност и
законитост рада извршног савета, а уз право скупштине општине да
укида или поништава прописе извршног савета који нису у сагласности
са законом, одлуком или другим општим актом скупштине општине;
(3) политичка контрола скупштине над радом извршног савета; (4) дава-
ње смерница извршном савету од стране скупштине; (5) избор и разре-
шење извршног савета од стране скупштине.

Поставке скупштинског система су доследно примењене и у сфе-
ри међусобних односа скупштине општине и њеног извршног органа са
општинским органима управе. Главне карактеристике ових односа се

⁽²⁷⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, чл. 143, СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., чл. 291; СТА-
ТУТ ОПШТИНЕ ЛЈУБОВИЈА од 1974., чл. 213; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978.,
чл. 207. и др.

испољавају у одговорности ових органа пред скупштином и извршним саветом, у праву скупштине да именује и разрешава старешине органа управе, у уставности и законитости рада органа управе и повезано с тим, у праву скупштине и извршног савета да укидају (скупштине и да поништавају) незаконите прописе органа управе, у праву скупштине да врши политичку контролу и праву извршног савета да врши надзор над радом ових органа, у праву извршног савета да усмерава и усклађује њихов рад, у праву скупштине да оснива ове органе, итд.

(в) Израженом положају и улози скупштине у самоуправном механизму општине посебно доприноси карактер скупштине као органа друштвеног самоуправљања. Такав карактер скупштине општине је нарочито условљен њеном структуром. Скупштина општине представља изабрану и смењиву делегацију радних људи у самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама, тј. орган у коме се и преко кога се обезбеђује организовано изражавање интереса радних људи и грађана у свим облицима њиховог организовања.

Наиме, како је на претходним страницама већ поменуто, у скупштини општине су представљени радни људи у основним организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама (веће удруженог рада), радни људи и грађани у месним заједницама (веће месних заједница) и радни људи и грађани организовани у друштвено-политичке организације (друштвено-политичко веће). Оваква структура скупштине општине не само да обезбеђује широку и директну партиципацију радних људи и грађана у вршењу власти и управљању другим друштвеним пословима, већ и остваривање самог самоуправљања. Осим тога, оно неминовно утиче и на одговарајући састав (социјални) скупштине.²⁸⁾

Карактер појединих скупштинских већа је определио и њихову надлежност. Тако, веће удруженог рада учествује у одлучивању о питањима од интереса за раднике и друге радне људе у удруженом раду, веће месних заједница учествује у одлучивању о питањима од интереса за радне људе и грађане у овим заједницама, док је друштвено-политичком већу поверено одлучивање о питањима остваривања, развоја и заштите уставом утврђеног социјалистичког самоуправног система. Иначе, послове из надлежности скупштине поменута већа врше самостално, у равноправном делокругу и на заједничкој седници. Треба додати и то да о питањима из области образовања, науке, културе, здравства и социјалне заштите, у скупштини општине одлучују надлежно скупштинско веће и скупштина одговарајуће самоуправне интересне заједнице равноправно. На тај начин, скупштине самоуправних интересних заједница иако не стичу формални статус скупштинског већа, у одређеним ситуацијама располажу овлашћењима и функцијама у дотичној области као и сама већа скупштине општине.

Остварењу надлежности и улоге уопште скупштине у самоуправном механизму општине доприноси и одговарајућа унутрашња органи-

зација скупштине. Поред одбора и комисија као радних тела, председника и подпредседника скупштине као и председника већа, у скупштини општине се образује и председништво скупштине које нарочито има значајне компетенције у време ратног стања и у случају непосредне ратне опасности.

(г) На крају, ваља поменути да скупштина општине може да сазове општи сабор општине. Овај сабор чине скупштина општине, делегати самоуправних организација и заједница и друштвено-политичке организације одређене договором у оквиру Социјалистичког савеза радног народа општине. Општи сабор разматра нарочито предлог статута општине, друштвеног плана и буџета општине, плана просторног развоја, генералног урбанистичког плана као и предлог за расписивање самодоприноса и општинских зајмова са јавним уписом. Сабор може да заузима ставове и доноси препоруке и закључке.

2. — У складу са концепцијом скупштинског система и начелом демократског јединства власти, извршни савети (одбори, већа) образују се као извршни органи скупштина општина којима се поверава вршење

(⁸⁸) ДЕЛЕГАТИ СКУПШТИНА ОПШТИНА (избори одржани 1978. год.)

	СФРЈ	Веће удруженог рада	Веће месних заједница	Друштвено-политичко веће
Укупно	50035	22741	13831	13463
Пољопривредни радници и сродни радници	8517	4109	3317	1091
Рудари, индустријски и сродни радници	10795	6294	2115	2386
Радници у трговини	2342	1184	714	444
Радници у услугама	1961	1221	481	259
Радници друштвене заштите	626	313	151	162
Управни, административни и сродни радници	6481	3172	1685	1624
Руководећи радници	5843	1469	1534	2840
Стручњаци и уметници	8662	4385	1876	2401
Остала занимања	1295	467	300	528
Лица с личним приходом	2493	7	1170	1316
Израђавана лица	854	47	447	360
Непознато	166	73	41	52

(Подаци: ДЕЛЕГАЦИЈЕ ОСНОВНИХ САМОУПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И ЗАЈЕДНИЦА И СКУПШТИНЕ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА, ИЗБОРИ И САСТАВ — 1978, СТАТИСТИЧКИ БИЛТЕН бр. 1140 од 1979, стр. 37).

политичко-извршне функције у оквиру права и дужности општине. Другу димензију функције „извршне власти” у општини изражене у виду управне функције врше посебни општински органи управе.

У својству извршног органа скупштине општине извршни савет сноси одговорност пред скупштином за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање закона и одлука и других прописа и општих аката скупштине, као и за усмеравање и усклађивање рада општинских органа управе. Управо то и одређује домаћај и карактер његове политичко-извршне функције. У остваривању ове своје функције, а у оквиру права и дужности општине, извршни савет скупштине општине нарочито: прати стање и остваривање политике коју је утврдила скупштина и стара се о спровођењу те политике, и извршавању одлука и других општих аката скупштине, општинског буџета и општинског завршног рачуна, као и политике одбране земље и о спровођењу припрема за одбрану; усклађује и усмерава рад општинских органа управе и врши надзор над њиховим радом, укида њихова незаконита нормативна акта, утврђује општа начела унутрашње организације општинске управе; предлаже скупштини општине утврђивање политике, предлаже одлуке и друге прописе и опште акте, утврђује предлог друштвеног плана општине, општинског буџета и општинско завршног рачуна; доноси прописе за извршавање одлука и других општих аката скупштине (по правилу, ако је за то овлашћен), итд. Иначе, извршни савет у вршењу послова из свог делокруга доноси наредбе, решења, закључке, упутства и препоруке.²⁹⁾

Овакав обим и карактер политичко-извршне функције извршних савета, као и раније приказани сплет њихових односа са скупштинама, дају овим органима печат издвојених и осамостаљених извршних органа скупштине општине, а не и тзв. „политичко-извршних одбора” скупштина. То тим пре што извршни савети не произилазе из скупштине, с обзиром да њихови чланови не могу бити у исто време и делегати у скупштини. Осим тога, треба имати у виду да су извршни савети данас персонално повезани са управом — функционери који руководе општинским органима управе истовремено су и чланови извршног савета, што наравно — све доприноси већој ефикасности у вршењу политичко-извршне и управне функције, али и чини јачом позицију ових органа у целокупном механизму.

Као колегијални орган, извршни савет скупштине општине је састављен од председника, чланова савета које бира скупштина и старешина општинских органа управе и организација које врше послове од интереса за општину. Мандат председника и чланова извршног савета траје четири године и, у складу са општим уставним принципом, исто лице може бити бирано за председника највише два пута, а за члана изузетно и трећи пут и то по посебном поступку. Сваки члан извршног са-

⁽²⁹⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, чл. 148, ст. 2; СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., чл. 341; СТАТУТ ОПШТИНЕ ЈУБОВИЈА од 1974., чл. 257; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978. године, чл. 249, и др.

вета може поднети оставку, а савет може скупштини поднети и колективну оставку, а у одређеним случајевима савет може поставити и питање поверења. Међутим, и свако веће скупштине може поставити питање поверења извршном савету, а група делегата скупштине (најмање 10) може у свом већу да поднесе и интерпелацију за претресање одређених политичких питања у вези са радом извршног савета.

3. — Управну функцију у општини врше посебно образовани органи општинске управе. Наиме, за вршење послова управе у оквиру права и дужности општине образују се општински секретаријати (одељења) и други општински органи управе, док се за вршење одређених управних, стручних и других послова могу образовати организације које врше послове од интереса за општину, а затим и други органи и организације. У насељеним местима ван седишта општине могу се оснивати месне канцеларије. Одређени послови управе могу се поверити и организацијама удруженог рада, интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама.

Функцију коју врше органи управе у општини чини нарочито: спровођење утврђене политике, извршавање закона, одлука и других општих аката скупштине општине и извршног савета, спровођење смерница скупштине општине, одговорност за стање у областима за које су образовани, праћење стања у одређеним областима, давање иницијативе за решавање питања у тим областима, решавање у управним стварима, вршење управног надзора и других управних послова, доношење прописа за које су овлашћени, припремање прописа и других општих аката и обављање других стручних послова за скупштину и извршни савет, итд.⁽³⁰⁾

У вршењу послова своје функције општински органи управе су самостални у оквиру својих овлашћења. Међутим, приказани елементи њихових односа са скупштином општине и извршним саветом, опредељују положај управних органа као органа који су у свом раду окренути скупштини и извршном савету. Такав њихов положај и одговара концепцији скупштинског система.

На челу органа управе у општини се налазе старешине које се именују на четири године. Исто лице може бити именовано два пута узастопно на исту функцију, а изузетно се то може учинити и трећи пут, али по посебном поступку.

4. — Најзад у оквиру организације власти и самоуправљања у општини се образују судски и други органи.

Тако, у јединственом систему власти и самоуправљања радничке класе и свих радних људи, судску функцију у општини врше општински суд као орган државне власти и самоуправни судови (судови удруженог рада, арбитраже, мировна већа, избрани судови и сл.). Положај ових судова као и судства уопште у Југославији, карактеришу принципи неза-

⁽³⁰⁾ Видети: УСТАВ СФРЈ, чл. 149, ст. 2.; СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. чл. 356; СТАТУТ ОПШТИНЕ ЉУБОВИЈА од 1974., чл. 267; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978. године, чл. 256 и др.

висности и уставности и законитости. Скупштина општине врши само избор судија и разматра стање и опште проблеме уставности, законитости и правосуђа.

Функцију јавног тужилаштва у општини врши општински јавни тужилац кога именује и разрешава скупштина општине.

Функцију друштвеног правобраниоца самоуправљања, у оквиру права и дужности општине, врши општински друштвени правобранилац самоуправљања. Његово именовање и разрешавање врши скупштина општине.

У општини се образује јавно правобранилаштво које пред судом и другим органима заступа општину, њене органе и месне заједнице у погледу имовинских права и интереса. Скупштина општине именује и разрешава општинског јавног правобраниоца.

Најзад, функцију органа за вођење прекршајног поступка и доношење решења о прекршајима у општини врши општински судија за прекршаје. Његово именовање и разрешавање такође врши скупштина општине.

VI

ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ДРУШТВЕНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И УДРУЖЕЊА ГРАБАНА

Саставни и изузетно значајни део самоуправног механизма у општини и уопште у југословенском политичком систему, представљају друштвено-политичке организације, а затим и друштвене организације и удружења грабана.⁽³¹⁾

Друштвено-политичке организације су облик слободног политичког организовања радних људи и грабана на класним социјалистичким основама. Као такве, оне су, посебно и у општини, активан чинилац система самоуправљања. У том погледу, као што је познато, Савез комуниста Југославије у целокупном савременом политичком систему представља организовану водећу идејну и политичку снагу радничке класе и свих радних људи у изграђивању социјализма и у остваривању солидарности радних људи и братства и јединства народа и народности Југославије. Социјалистички савез радног народа, пак, представља данас најширу основу друштвено-политичке активности радних људи и грабана и свих организованих социјалистичких снага у југословенском социјалистичком самоуправном систему. У њему радни људи и грабани, Савез комуниста као водећа идејна и политичка снага, друге друштвено-политичке организације и све организоване социјалистичке снаге уопште, остварују политичко и акционо јединство социјалистичких снага и усмеравају друштве-

⁽³¹⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, Основна начела, одељак IV и VII; СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., чл. 269. и др.; СТАТУТ ОПШТИНЕ ВАЉЕВО од 1974., чл. 183. и др.; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978., чл. 78. и др. и чл. 275. и др.; СТАТУТ ОПШТИНЕ КИЈАЖЕВАЦ од 1974., чл. 193. и д.

ни развој на основама власти и самоуправљања радничке класе и свих радних људи. Веома значајну улогу у југословенском друштву има и Синдикат као најшира организација радничке класе, а затим Савез удружења бораца народноослободилачког рата, Савез омладине, Конференција за друштвену активност жена, итд.

У општини радни људи и грађани организовани у организације Савеза комуниста и организације других друштвено-политичких организација, покрећу и усмеравају политичке и друге активности. Они то чине у циљу заштите тековина социјалистичке револуције и развоја самоуправних односа, а посебно самоуправне и социјалистичке свести и оспособљавања радних људи да управљају друштвеним пословима у општини. Са овим организацијама сарађују скупштина општине и њени органи, а о питањима од заједничког интереса за радне људе и грађане.

Радни људи и грађани у општини, и уопште у југословенском друштву, слободно се удружују у друштвене организације и удружења грађана, а у циљу остваривања својих заједничких интереса и развијања свестраних активности. Организовани у ове друштвене организације и удружења као и друштвено-политичке организације, радни људи и грађани у општини покрећу иницијативе за разматрање питања од општег друштвеног и заједничког интереса, предлажу организовање заједничких састанака и саветовања представника организација удруженог рада, самоуправних интересних заједница и организација у општини, расправљају преко својих представника на седницама скупштине општине о питањима која се разматрају по покренутој иницијативи, усклађују мишљења и политичке ставове у погледу решавања појединих питања друштвеног развоја, остваривања права и интереса радних људи и грађана, итд. Скупштина општине и њени органи су обавезни да размотре иницијативе и предлоге које покрећу односно које им упуте поменуће организације и удружења а затим и да их обавесте о свом ставу.

* * *

У целини посматрано, може се закључити да овако конституисан механизам власти и самоуправљања у општини показује да се у југословенској општини, уосталом као и у целокупном југословенском самоуправном систему, остварује процес поступног подруштвљавања власти. Како се могло видети, поред елемената организације државне власти, овај механизам садржи и значајне (и све развијеније и потпуније) облике самоуправљања. Читав механизам се, у ствари, поступно преображава у један специфичан и оригиналан систем самоуправљања у општини.