

ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПЕРИОДУ ОД ПРВЕ ДО ПОСЛЕДЊЕ
ЈУГОСЛАВИЈЕ
(1918-2003)

Апстракт: Локална самоуправа је подручје које је одувек заокупљало пажњу правних теоретичара, законодаваца и грађана. Први су желели да створе што бољи концепт, други што бољи закон, а трећи што бољу праксу функционисања локалне самоуправе.

За реализацију концепта локалне самоуправе заинтересовани су и држава и грађани. Држава жели да има утицаја на локалну власт, а грађани да ефикасније остварују своја права и интересе у локалној заједници.

Чињеница је да је локална самоуправа најисплативија инвестиција у демократију и она мора да се стално развија и унапређује у демократском друштву.

Кључне речи: локална самоуправа, општина, срез, комуна, комунални систем, Југославија, устав, закон, грађанин.



I

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ОД
ФОРМИРАЊА ЈУГОСЛАВИЈЕ 1918.
ДО ЗАВРШЕТКА ДРУГОГ
СВЕТСКОГ РАТА 1946. ГОДИНЕ

И пре уједињења Срба, Хрвата и Словенаца у једну државу (1918) у појединим крајевима су постојале врло разноврсне и неуједначене

самоуправне организације.¹⁹² Нормализовањем прилика и успостављањем редовне власти различити облици аутономија су постепено гашени. Доношењем Устава 1921. године¹⁹³ напредне снаге тога времена су постављале захтев да се образује развијена и самостална локална самоуправа.

Видовдански устав је предвиђао локалну самоуправу, али у знатно

¹⁹² Мирослав Ђорђевић, Питање самоуправе у Србији 1791-1830, Градина, Ниш, 1981. г.

¹⁹³ Видовдански устав

умереном облику. Локална самоуправа је више била „децентрализација власти“ него права, истинска локална самоуправа. Касније је дошло до комбинације централизма и локалне самоуправе. Представници централне власти су истовремено били и носиоци државне власти.

Краљ је, у жељи да задржи своју власт, укинуо Видовдански устав и завео отворену „монархистичку и реакционарну диктатуру“ 1929. године.¹⁹⁴ Локална самоуправа у то време и у таквим политичким приликама готово потпуно замире.

У време важења Видовданског устава, као локалне јединице су образоване општине, срезови и области. У организовању општина пракса је нудила два решења: униформну организацију (по којој су све општине организоване на битно истим начелима) и двоструки систем (по коме се општине организују зависно од специфичности живота у њима и њиховог историјског развоја).

Прва унификација општинског система врши се доношењем закона 1933. године.¹⁹⁵ Општине су имале статус територијалних самоуправних јединица. Њени главни органи су били: општински одбор, општинска управа и председник.

Локална власт је имала обавезу да за државу обавља послове који су били тачно одређени законом. Држава је одређивала и начин на који ће се ови послови вршити. У те послове би спадали, на пример, полицијска власт, судство, поштански саобраћај и сл. Послови сопственог делокруга тицали

су се живота локалне заједнице, а односили се на економски, културни и социјални напредак у општини. У те послове би спадали, на пример, управљање општинском имовином, старање о здравственом стању становништва и сл.¹⁹⁶

У обављању послова из пренете надлежности локални органи су били под директним утицајем централне власти, али су имали извесну самосталност, јер централна власт није могла уместо њих обављати децентрализоване послове. Централни органи су били надлежни да цене законитост рада локалних органа. Дакле, локални органи су били децентрализовани органи, који су вршили послове из сопствене надлежности, утврђене Уставом и законима и послове из пренете надлежности, које им повере централни органи да би их вршили уместо њих.

У односима централних и локалних органа био је присутан и принцип хијерархије. „Нижи“ органи су били потчињени „вишим“. Та потчињеност се огледала у праву „виших“ органа да дају разна упутства „нижим“ органима, као и обавезу „нижих“ органа да поступају по појединим конкретним наређењима „виших“ органа. У обављању послова које им је поверила држава и који су непосредно додиривали њене интересе долазило је до стварања једног вида административног туто-

¹⁹⁴ Шестојануарска диктатура

¹⁹⁵ Закон о општинама 1933. г.

¹⁹⁶ Посебно треба погледати:

Закон о општинама допуњен одлукама

Државног савета и Касационог суда 1920. г.

Закон о обласној и среској самоуправи 1922.

г.

Закон о општој управи 1922. г.

рства „виших“ органа према „нижим“.

Слободан Јовановић¹⁹⁷ је указивао да то турство није у складу са начелима локалне самоуправе, критикујући тај крути централизам, који је гушио сваку иницијативу локалне власти. Он је указивао да су се, и поред децентрализације и одређене самосталности локалних органа у обављању послова локалног значаја, органи централне власти значајно мешали у рад локалних органа преко својих представника у локалним јединицама, тако да је слобода локалне управе у деловању била само привидна.

Јасно је да је локална самоуправа више била децентрализација централне власти него стварна самоуправа.¹⁹⁸ У периоду од 1929. године до 1941. године општине су, у ствари, биле локални органи централне власти.

Локална самоуправа, оптерећена бременом друштвено-политичких прилика, није имала плодно тле да изрази свој стварни карактер, нити се држава њоме бавила са аспекта задовољавања интереса грађана, већ је локалне органе сводила на следеће извршиоце својих наредби.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Слободан Јовановић, Сабрана дела, том III, СКЗ, Београд, 1990. г.

¹⁹⁸ Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја 1929. г.

¹⁹⁹ Закон о општинама 1933. г., Закон о градским општинама 1934. год., Закон о општинама 1935. г.

1. Бановина

Бановина²⁰⁰ је облик локалне самоуправе који се једном појавио и егзистирао релативно кратко. Од 1929. године држава је подељена на 9 бановина, а као посебно управно подручје издвојен је град Београд. Постојале су следеће бановине: Дравска, Савска, Врбаска, Приморска, Дринска, Зетска, Моравска и Вардарска.

Бановине су имале двојаки карактер. С једне стране, биле су самоуправне јединице, а са друге, територијалне јединице државне власти. Имајући ова својства бановине у виду, разликовали су се бански послови (у које су спадали државни послови, вршени на територији бановина и били од општег интереса) и бановски послови (у које су спадали послови самоуправне власти, који су били од интереса за саму бановину).

Органи бановине су били: бан, бановско веће и бановски одбор. Бан је био на челу бановине. Поред њега, били су предвиђени као самоуправни органи: бановско веће и бановски одбор. Ови органи су у пракси били у сенци бана, који је био стожер одлучивања из делокруга бановине.²⁰¹

²⁰⁰ Види шире о бановинама:

Ђорђе Тасић: Општи поглед на уредбу о бановини у Хрватској, „Браник“, бр. 9/1939, стр. 561-564

Ђорђе Тасић: Једно питање о бановини у Хрватској, „Браник“, бр. 10/1939, стр. 622-624

Ђорђе Тасић: Судови у сложеним државама, дакле, идеје аутономије бановине Хрватске у погледу судова, „Браник“, бр. 10/1939, стр. 624 - 625

²⁰¹ Закон о банској управи 1933. г.

2. Народноослободилачки одбори

Рат против фашистичког агресора врло брзо прераста у револуцију социјалистичког карактера. Рушени су дотадашњи компромитовани локални органи старог буржоаског друштва. У исто време се формирају нови политички органи, почев од најужих територија (село, општина), до ширих административно-територијалних јединица (срез, округ, област). У почетку су то били органи који су представљали политички ослонац оружаног борби, да би врло брзо добили својство органа власти. Тако се на ослобођеним и полу-ослобођеним територијама ширио систем народноослободилачких одбора, као нових, у борби створених, органа власти, који су помогли оружану борбу, а истовремено управљали свим пословима од локалног интереса на својој територији, по чему су били институције локалне самоуправе.²⁰²

У првим револуционарним данима народноослободилачки одбори су представљали спонтано формиране привремене органе власти. Међутим, посебно важни документи су усмеравали изградњу народне власти у Југославији.²⁰³ „Фочанским прописима“ је одређена физиономија органа власти и извршено разграничење њихових функција од функција војних власти. Почело је формирање

народноослободилачких одбора села, општина, града, среза, округа и области. Они су првобитно били проглашени за привремене органе народне власти.

Народноослободилачки одбори су добили свој трајни карактер 1943. године. На Другом заседању АВНОЈ-а потврђени су као народни органи власти у читавој организацији нове државне власти.

Народноослободилачки одбори су имали врло сложене задатке. У време рата су обављали све послове из домена власти на свом подручју, изузев оних који су због ратних прилика били у надлежности војних власти.

Народноослободилачки одбори су од самог почетка, по угледу на совјете, постављени као стална и једина база читаве државне власти. „Из народног одбора су постепено израсли „виши“ државни органи – окружни, републички, савезни... они су се конституисали у јединствен систем народне власти...“²⁰⁴

II

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ОД ЗАВРШЕТКА ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА 1946. ДО ОБРАЗОВАЊА САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ 1992. ГОДИНЕ

1. Локална самоуправа од завршетка Другог светског рата 1946. до Уставног закона 1953. године

²⁰² Види шире: Димитрије Кулић, Народноослободилачки одбори и судови у Србији, Београд, 1964, стр. 247

²⁰³ Ради се о „Фочанским прописима“ из 1942. год. и документима Врховног штаба „Задаци и устројство НОО“ и „Објашњење и упутство за рад НОО у ослобођеним крајевима“

²⁰⁴ Едвард Кардељ, Пуг нове Југославије, Београд 1949, стр. 237

Устав Југославије из 1946. године потврдио је народне одборе као локалне органе власти и истовремено предвидео локалну самоуправу као уставно-правну категорију.

Одмах након доношења Устава донет је први савезни пропис о народним одборима.²⁰⁵ Овим законом су одређени принципи о положају, организацији и надлежностима народноодборске власти.

Законом о народним одборима је регулисано да се народни одбори, као органи власти, образују у: местима, градовима, срезovima, околностима и областима.

Надлежност народних одбора није била подељена на послове локалног значаја и послове из пренете надлежности. Народни одбори, као локални органи власти, су били непосредни извршиоци свих мера које је предузимала централна власт у циљу изградње новог система (национализација, аграрна реформа и сл.).²⁰⁶

Међутим, и поред јаке централизације, народни одбори су истрајали у својој борби да очувају обележја локалне власти и задрже самосталност у управљању неким пословима од искључиво локалног значаја.²⁰⁷

Доношењем Општег закона о народним одборима из 1949. године

почео је нови курс у деловању народних одбора.²⁰⁸ Наиме, полако је отпочео процес децентрализације власти и процес њене децентрализације. Положај и организација народних одбора нису битније мењани, али је потпуније било решено питање њихове надлежности.

Разграничењем надлежности јачала је функционална самосталност народних одбора у односу на претходни период.

Највеће промене у децентрализацији власти су се догодиле 1950. године, што је директно утицало и на организацију народноодборске власти.²⁰⁹

Доношењем Закона о народним одборима из 1952. године долази до јачања аутономије народних одбора у локалним пословима, док у пословима од општег интереса они и даље остају извршни органи централне власти.

Разрађује се уставна поставка да народни одбори, као органи локалне самоуправе, нису антитеза државној власти.

У доба важења закона из 1946. године народни одбори практично стоје под општим надзором централних органа, што значи да је до 1952. године систем власти био заснован на великој моћи централних државних и партијских органа.²¹⁰

Јачао је процес централизације тако да је локалним властима сужаван простор аутономног деловања, што је

²⁰⁵ Закон о народним одборима од 28.5.1946.

Г.

²⁰⁶ Александар Јовановић, Славољуб Поповић и др., Комуне-њихова организација и надлежност, Београд, 1955.г.

²⁰⁷ В. Јован Ђорђевић, Проблеми локалне самоуправе и наши народни одбори, „Војно-политички гласник“ бр.6/52, Београд, 1952, стр. 9-39

²⁰⁸ Лазар Ђуровски: Еволуција у концепцији општине у Југославији, Београд, стр.47

²⁰⁹ Донет је Закон о уређивању привредних предузећа од стране радних колектива

²¹⁰ Општи закон о народним одборима 1946. г. и 1949. г.

изазвало појаву бирократизма, формализма, незаинтересованости за обављање локалних послова, зависност од инструкција и налога централних органа.

Доношењем закона о „радничком самоуправљању“ јачају локалне заједнице и народни одбори као органи власти и самоуправљања у тим заједницама. Донет је закон који правно фиксира већ остварену друштвену праксу.²¹¹ Поједностављена је територијална организација народних одбора. „Народни одбори, као локални органи државне власти, јесу органи народног самоуправљања у општинама, срезovima и градовима“.²¹² Локална самоуправа постаје двостепена, са изразитом улогом срезова, тј. среских народних одбора.

У организацији народних одбора предвиђа се дводомни систем. Поред општег политичко-представничког већа (среског и градског већа) уводе се већа произвођача, као представничка тела запослених у производњи, транспорту и трговини. У организацији политичког система уведен је тиме скупштински систем заснован на принципу јединства власти.

2. Локална самоуправа од Уставног закона 1953. до Устава ФНРЈ 1963. године

Доношењем Уставног закона 1953. године долази до уставно-правног регулisaња „самоуправљања радног народа у општини, срезу и

²¹¹ Закон о народним одборима од 19.4.1952.г.

²¹² Види члан 1. ст. 2 Закона о народним одборима од 19.4.1952.г.

граду“ и „друштвене својине на средствима за производњу“. Народни одбори и даље остају највиша представничка тела.²¹³

Истина, Уставним законом још није била одређена конкретна локална заједница која би представљала основну јединицу друштвеног и политичког система. Општина, срез и град су били комуналне заједнице.

Уставни закон је утврдио основне принципе комуналне самоуправе као основне институције нашег друштвеног и државног уређења.²¹⁴

Дотадашњи правни положај општина је био такав да оне, као локалне заједнице, нису биле више истицане у први план. Срезови су имали доминантну улогу, тако да је њиховим стварним утицајем постојала опасност да постану „тутор“ општини. Међутим, уставним реформама из 1953. године дошло је до јачања улоге општине. Реорганизација локалне самоуправе почела је формално-правно доношењем прописа о уређењу општина и срезова.²¹⁵ Овим законом се и формално-правно уводи комунални систем у Југославији. „Општина је основна политичко-територијална организација самоуправљања радног народа и основна друштвено-економска заједница становника на свом подручју“.²¹⁶ Овим је потврђен

²¹³ Закон о организацији народних одбора 1953. г.

²¹⁴ Миливоје Ковачевић, Комунални систем и комунална политика, Завод за издавање уџбеника, Београд

²¹⁵ Општи закон о уређењу општина и срезова, „Службени лист“ бр. 26 од 22.6.1955.г.

²¹⁶ Види члан 2 поменутог закона

Марксов принцип да у комуналном систему све надлежности има комуна, осим оних које по својој природи морају да врше „виши“ органи.

Народни одбори и даље остају основни органи народне власти. У организацији народних одбора у овом периоду нема неких битнијих новина, јер је Уставни закон само потврдио већ створену праксу која је настала после 1950 године.²¹⁷

У организацији народних одбора предвиђана су два већа и то: општинско веће и веће произвођача.

Учвршћује се улога савета народних одбора, који су образовани за вршење извршних и управних послова.

Уводи се начело „одређених права и дужности“ органа управе „вишег“ и „нижег“ степена, према коме су права органа управе „вишег“ степена законом и другим прописима прецизно одређена.²¹⁸

Доношењем посебних прописа²¹⁹ отпочео је широк фронт деататизације, што је довело до нове позиције органа локалне власти.

Увођењем комуналног система напушта се до тада присутан строги централизам између централних и локалних органа.

Напуштање принципа хијерархијске зависности „нижих“ органа од „виших“ имало је своје предности.

2.1. Срез

Срезови су постојали од самог почетка локалне самоуправе код нас.

Срез има двојаки карактер. Део је државне територије и као такав потпадао је под општу суверену власт и централну управу. С друге стране је локална самоуправна јединица.

У срезовима органи нису бирани од стране народа. Највиши орган је била среска скупштина и њу су чинили представници бирани у општинама, а извршни орган у срезу је био срески начелник.

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења и органима власти НР Србије 1953. године утврђује да је самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу основа друштвено-политичког уређења земље, што је посебно прецизирано савезним законима.²²⁰

Срезови су политичко-територијалне организације самоуправљања радног народа и друштвено-економске заједнице општине и становника на свом подручју.²²¹ Овим се указује да срез представља и заједницу општина, односно „виши“ ниво у територијалном организовању од општина.

Уставом ФНРЈ од 1963. године није био предвиђен срез као обавезна форма удруживања, већ је препуштено републичким уставима да реше питање њиховог постојања на својим територијама, али су их све републике и образовале. Општина је,

²¹⁷ Александар Јовановић, Комунално уређење Југославије, Београд, 1962, стр. 462

²¹⁸ Уставни закон из 1953. г.

²¹⁹ Закон о уређењу општина и срезова 1955. г. и 1957. г.

²²⁰ У вези са срезовима видети Закон о уређењу општина и срезова из 1955. г. и 1957. г.

²²¹ Уставни закон из 1953. г.

иначе, основа друштвено политичког уређења.

У Уставу Србије из 1963. године је тачно дефинисано да су друштвено-политичке заједнице: општине, срезови и САП.²²² Суштински, срез се образује за вршење послова од заједничког интереса за општине, које својим одлукама могу поверити срезу те послове. Али, и на бази законских овлашћења Републике срез се бави остваривањем функција које му она повери.

У целини посматрано, срез не може бити третиран као основна институција комуналне самоуправе, који је био неопходан ради непосредног пружања помоћи општинама у задовољавању њихових потреба. У овом периоду је постојало 8 срезова (Крагујевац, Краљево, Лесковац, Ниш, Смедерево, Титово Ужице, Ваљево и Зајечар).

Од 1967. године до Устава из 1974. године нису постојали срезови, нити су установљени Уставом од 1974. године. Не постоје ни данас.

Наиме, са замахом самоуправљања слабила је улога државе, а јачала улога општина, што је утицало на укидање срезова.

Међусобно повезивање општина вршено је путем ванинституционалних форми, али су процеси централизације и све већег затварања општина неминовно доводили до потребе за чвршћим институционалним облицима повезивања са општинама. Тако су

формиране међуопштинске регионалне заједнице.

3. Локална самоуправа од Устава ФНРЈ 1963.

до Устава СФРЈ 1974. године

У Уставу из 1963. године општина се дефинише као основна друштвено-политичка заједница. Дошло је до уставног дефинисања и потпуног учвршћења комуналног система.²²³

Општина је постала једнообразна у свом организационом и функционалном смислу. Утврђена је „презумпција надлежности“ у корист општине, као основне друштвено-политичке заједнице.

На овој основној комуналној структури се конституише цео друштвено-политички систем.

Народни одбори прерастају у општинске скупштине. Сматрало се да је тај термин подеснији. Скупштина општине представља највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања у општини.²²⁴

У овом развојном периоду општина се дефинитивно афирмисала као део друштвено-политичког система Југославије.

У циљу афирмације начела „јединства друштвено-политичког система“ општина је преко својих

²²² Види члан 44 Устава Србије из 1963. год и чл . 118-128 истог Устава

²²³ Види о комуни шире: Најдан Пашић, Развој комуналног система, „Општина“, бр. 3-5/81, Београд, 1981.г. Најдан Пашић, Историјски пут комуне, Рад, Београд, 1984. г.

²²⁴ Бранислав Марковић, Формирање и развој народне власти, Београд, стр. 3.

органа обезбеђивала извршавање савезних и републичких закона.

Општински органи су обављали послове од непосредног интереса за општину, послове извршавања прописа и послове управног надзора из делокруга ширих друштвено-политичких заједница који су им прописима поверени.

4. Локална самоуправа од Устава СФРЈ 1974. до формирања Савезне Републике Југославије 1992. године

По Уставу из 1974. године општина се дефинише као „самоуправна и основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи“.²²⁵

У погледу надлежности општине остварена је „презумпција надлежности“ у њену корист. У општини радни људи и грађани остварују и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развој, остварују и усклађују своје интересе, задовољавају заједничке потребе и управљају другим друштвеним пословима.

При остваривању својих заједничких интереса, радни људи и грађани одлучују организовани у основне организације удруженог рада, месне заједнице и друге облике удруживања споразумевањем и друштвеним договарањем и путем делегација и делегата у општинској скупштини и другим органима самоуправљања.

²²⁵ Устав СФРЈ, „Службени лист СФРЈ“ бр. 9 од 21.2.1974.г.

У овако датом уставном концепту општине уочљива су два њена својства. Она је самоуправна и основна друштвено-политичка заједница, што је по Уставу из 1963. године била једина њена димензија. Сада се посебно наглашава самоуправна димензија. Међутим, да би се општина схватила као целина, неопходно је оба исказана аспекта посматрати у њиховом јединству. Општина је „прва глобална друштвена заједница у којој радни људи и грађани остварују своје заједничке интересе, које је реално могуће остварити у том друштвеном оквиру“.²²⁶

Од увођења комуналног система основна тенденција је била стварање велике општине.

У том контексту месна заједница је добила своје видно место и одређена је као специфичан облик добровољног организовања грађана и као самоуправна заједница, без елемената власти.²²⁷ Кроз месну заједницу радни људи и грађани учествују у вршењу друштвених послова и одлучују о питањима од заједничког интереса.

Надлежности општине се огледају кроз њена права и дужности, која су утврђена Уставом и статутом општине.

У одређивању права и дужности општина, Ратко Марковић²²⁸ их, такође, распоређује у три групе општинских функција и то:

²²⁶ Лазар Ђуровски, Еволуција у концепцији општине у Југославији, Београд, стр. 110-111

²²⁷ Лазар Ђуровски, цит. дело, стр. 151

²²⁸ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, Београд, 1995. г.

- друштвено-економска и координирајућа,
- друштвено-политичка и регулативна и
- заштитна и надзорна.

Устав из 1974. године нешто другачије даје дефиницију општине, јер се ставља акценат на њену самоуправност.²²⁹

За све скупштине општина је јединствена самоуправна основа из које се оне конституишу, што је последица уставне концепције скупштинског система власти. Свака општинска скупштина има три већа и то: веће удруженог рада, веће месних заједница и друштвено-политичко веће.

У раду скупштине општине одређену улогу има њен извршни орган – извршни одбор или извршни савет и то као колегијални извршни орган. Он је био скупштини одговоран за стање у општини, био је предлагач политике, прописа и општих аката, спроводио је политику извршавања прописа и других општих аката скупштине, као и усмеравао и усклађивао рад општинских органа управе.

Значајно место припада и општинским органима управе. Они су имали врло различите функције: извршавали законе, прописе и друге опште акте скупштине и прописе њеног извршног органа; спроводили смернице скупштине и њеног извршног органа; одговарали за стање у областима за које су били организовани; пратили стање у одређеним областима и давали иницијативе за решавање питања из

ових области; решавали о управним стварима; вршили управни надзор и друге управне послове; примењивали прописе и друге опште акте и вршили друге стручне послове за скупштину друштвено-политичке заједнице и њен извршни орган.

Дакле, посебна карактеристика друштвено-политичког система Југославије је била општина, као основна друштвено-политичка заједница, која је стављена у сам центар политичког система Југославије. Општина је била, у најширем друштвено-политичком смислу, територијална друштвено-политичка заједница самоуправљања и власти радних људи и грађана.

Увођењем скупштинског система у организацију власти дошло је до успостављања новог односа између општине и других друштвено-политичких заједница (република и аутономних покрајина). Општина, као основна друштвено-политичка заједница, увелико се афирмисала као основа на којој се гради структура ширих друштвено-политичких заједница.

Нови уставни положај општине по Уставу из 1974. године, где се општина третира као основна друштвено-политичка заједница и где је остварена презумпција надлежности у корист општинских органа, довео је до много веће самосталности општине него што је то раније био случај.

Међутим, не треба закључити да је општина постала изолована, сама себи довољна и сасвим независна од ширих заједница. Општина је имала интереса да се удружује са другим општинама у разним видовима удруживања у циљу

²²⁹ Упоредити са чл. 96 Устава из 1963. г.

остваривања и заштите заједничких интереса. Облици међуопштинске сарадње предвиђени су и у претходном уставном периоду, али је Устав из 1974. године те облике сарадње продубио. Но, без обзира о каквом облику сарадње је реч, међуопштинска сарадња се заснивала на принципима добровољности и солидарности. Ова сарадња је регулисана самоуправним споразумима између заинтересованих општина. Најчешћи облици међуопштинске сарадње су се појављивали на подручју управе. Створени су заједнички управни органи за две или више општина (на пример: општински органи за прекршаје, органи унутрашњих послова и сл.). Постојале су градске и регионалне заједнице које нису имале статус посебне друштвено-политичке заједнице.

4.1. Међуопштинска регионална заједница

Међуопштинске регионалне заједнице су формиране на основу Устава СФРЈ, по коме се општине могу удруживати у градске или регионалне заједнице ради обављања послова од заједничког интереса и за задовољење заједничких потреба.²³⁰

Полазећи од овога, Устав Србије из 1974. године²³¹ прецизније одређује мотиве удруживања у међуопштинске регионалне заједнице.

Први концепт је подразумевао постојање 16 регионалних заједница да би се остало на 8 (Ниш, Лесковац,

Краљево, Крагујевац, Шабац, Смедерево, Зајечар, Т. Ужице).²³²

Образоване су Законом поверавању МРЗ вршења одређених права и дужности Републике и одлукама скупштина општина.

Основне функције МРЗ су биле:

- остваривање трајне сарадње општина,
- планирање развоја, усклађивање планова и програма развоја општина и доношење заједничких планова и програма,
- усклађивање политике општина у одређеним областима,
- заузимање и усклађивање ставова општина по питањима о којима се одлучује у органима Федерације и Републике, а који су од интереса за МРЗ,
- размена искустава и вођење заједничких акција и
- образовање заједничких органа, организација и служби.

Република и општине су повериле МРЗ вршење одређених управних послова, као и послове инспекцијског надзора, с тим што су ти послови уставно-правно ограничени, јер постоје неотуђиве функције општина које се не могу преносити.

Република је поверила МРЗ да решавају у другостепеном управном поступку о правима и обавезама грађана у највећем броју области, а пренела је посебним законима избор судија, вршење друштвеног надзора над регионалним самоуправним интересним заједницама и др.

²³⁰ Види чл. 119 ст. 1 Устава СФРЈ

²³¹ Види чл. 283, 284 и 285 Устава Србије из 1974.г.

²³² Ружа Петровић, Милорад Крнета, Силвано Балчић, Развој територијалних заједница, општина и региона СР Србије, Београд, 1981, ст. 137

Основни орган самоуправљања МРЗ била је скупштина, која је организована као једнодомна, избором једнаког броја делегата свих општина које су чиниле МРЗ. Одлучивање у скупштини је било на више начина: уз сагласност општина, по претходно прибављеном мишљењу Скупштине СР Србије, равноправно са скупштинама СИЗ и самостално.

У МРЗ су постојали органи за вршење поверених управних и стручних послова, који су установљавани и одређивани статутом МРЗ.²³³

После више од 15 година рада, ступањем на снагу Закона о територијалној организацији Републике и локалној самоуправи, престале су са радом МРЗ.

4.2. Округ

Округ се први пут помиње још у Сретењском уставу, када је Србија била подељена на округе, срезове и општине, као локалне органе власти. Тек, Устав од 1878.г. установљава и самоуправне органе: окружну скупштину и окружни одбор. У округу највиши представник краљевске владе је био окружни начелник.

У новије време, окрузи су формираны почетком 1992.године²³⁴. Посебном уредбом су уређени послови државне управе које министарства и посебне организације обављају ван њиховог седишта,

²³³ Миле Илић, Међопштинске регионалне заједнице у СР Србији, Стручна књига, Београд, 1988. г.

²³⁴ Уредба о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта

подручује где се ти послови обављају, начин њиховог организовања и руковођења.

Ти послови су били:

- управни надзор,
- решавање у управним стварима у првом степену,
- решавање у управним стварима у другом степену када други субјекти решавају у првом степену,
- надзор над повереним пословима државне управе,
- стручни надзор над радом организација и др.

Данас је у Србији формирано 29 округа.

Новим законом о државној управи образовани су управни окрузи.

III

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ОД ФОРМИРАЊА САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ 1992. ДО ЊЕНОГ УКИДАЊА 2003. ГОДИНЕ

Локална самоуправа свој нормативни израз добија као уставна категорија 1990. године у Уставу Републике Србије, као и уставним амандманима 106-108 из 1991. године на Устав СР Црне Горе из 1974. године и у Уставу СРЈ од 1992. године, који је донет после републичких устава. Свој законски израз локална самоуправа добија у првим законима о локалној самоуправи. Тако је у Србији донет Закон о територијалној организацији Републике и локалној самоуправи 1991. године, са изменама, допунама и исправкама од 1992. и 1994. године, а у Црној Гори Закон о локалној

самоуправи 1991. године, са изменама и допунама 1995. године.

Касније су у Србији донета још два закона о локалној самоуправи, 1999. и 2002.г. који је сада на снази. Ради заокружења ове материје у Србији донет је и Закон о локалном изборима, који је комплементаран Закону о локалној самоуправи и заједно чине једну целину. У досадашњем периоду, уређивање система локалне самоуправе је било у искључивој надлежности република, с обзиром да је Уставом²³⁵ било утврђено да се грађанима јамчи право на локалну самоуправу, у складу са уставом република-чланица.

Садашњи уставни модел локалне самоуправе у Србији је, иначе, формално вишетипски, јер су јединице локалне самоуправе општина и град. Град Београд се одређује као посебна територијална јединица,²³⁶ а Уставом се утврђује и могућност²³⁷ да се поједина општина може утврдити као град на чијој територији се образују две или више општина. У статусном смислу локална самоуправа је једнотипска.

Уставним уређењем Србије из деведесетих година прошлог века, ипак, се уводи нови концепт локалне самоуправе, као тековина већине модерно организованих држава. На локалном нивоу су државна и самоуправна сфера стриктно раздвојене. Губећи обележја „мини државе“, општина се, све више, бави

пословима од непосредног интереса за грађане. Уставом и законима, применом методе позитивне енумерације, прецизно су прописани послови које у сопственом делокругу обављају органи локалне самоуправе, али се јединицама локалне самоуправе може, законом, поверити и извршавање поверених послова од стране државе.

И у овом периоду локална самоуправа има сличности са периодима развоја у којима је доминирао централизам. У упоредно-правном погледу српски модел локалне самоуправе садржи решења која постоје у различитим правним системима, па се тешко може сврстати у неку категорију познатих система, већ се, на неки начин, може сматрати оригиналним и атипичним.

Први закон који уређује само локалну самоуправу у Републици Србији, после доношења новог Устава Србије из 1990. године, донет је 1999. године.²³⁸

Систем локалне самоуправе у почетку није био уређен посебним законом, већ Законом о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи²³⁹, иако су

²³⁵ Види: члан 6 Устава СРЈ

²³⁶ Види: члан 7 став 2 Устава Србије („Службени гласник Републике Србије“ бр. 1/1990)

²³⁷ Види: члан 117 Устава Србије („Службени гласник Републике Србије“ бр. 1/1990)

²³⁸ Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 72. став 1 тачка 12, а посебно у одредби члана 113 став 2 Устава, којим је предвиђено да се систем локалне самоуправе уређује законом. Поред тога, положај општина, града и града Београда, као јединица локалне самоуправе, уређен је одредбама члана 113 до 118 Устава Републике Србије.

²³⁹ В. „Службени гласник РС“ број 47/91, 79/92, 82/92 и 47/94

значај, садржај и обим материје заслуживали посебну кодификацију, а пракса истовремено указала и на више његових слабости.

Систем локалне самоуправе није у потпуности био разрађен, тако да поједина питања од значаја за његово остваривање нису уопште, или су само делимично, била уређена. Штавише, поједина и то фундаментална питања функционисања локалне самоуправе (као што су послови општине) расута су била у великом броју материјално-правних прописа који су уређивали различите области друштвеног живота. Поред тога, поједини институти нису били довољно конкретизовани, а поједине одредбе нису биле довољно прецизне.

Полазећи од уочених слабости, а у циљу доградње система локалне самоуправе, донет је нови, посебан Закон о локалној самоуправи 11. 11. 1999.г., у коме је систем локалне самоуправе уређен целовито и потпуније него тада. Дефинисан је био појам локалне самоуправе и уставно право грађана да одлучују о пословима локалне самоуправе.²⁴⁰ Утврђени су изворни послови јединица локалне самоуправе, наглашена њихова самосталност у обављању ових послова и самосталност у утврђивању организације и рада органа јединица локалне самоуправе. Допуштена је могућност да се јединици локалне самоуправе повере послови из оквира права и дужности Републике. Утврђени су принципи међусобних односа

државних органа и органа јединица локалне самоуправе.

Најновији Закон о локалној самоуправи донет је 14. 2. 2002.г.,²⁴¹ полазећи од тога да претпоставку демократског устројства савремене државе представља локална демократија, односно систем власти на нивоу који је најближи грађанима.

Становиште аутора овог закона је да се, у постојећем економском, политичком и правном амбијенту, њиме постиже потребна мера рационалне расподеле надлежности између државних и органа локалне самоуправе, ефикасност локалне управе и њена хармонизација са прописима Евро-пске уније, пре свега са Европском повељом о локалној самоуправи и решењима до којих се у том погледу дошло у развијеним демократским земљама Европе.

Законом су утврђена основна полазишта за уређење локалне самоуправе у Републици Србији.²⁴²

У вези са правним статусом општине, као основне територијалне јединице у којој се остварује локална самоуправа, утврђен је врло прецизно њен изворни делокруг.

У односу на поверене послове утврђен је принцип да се поједини послови поверавају свим или појединим општинама.

Дефинисано је да град обавља изворне послове општине, као и поверене послове из оквира права и дужности Републике и облика територијалне аутономије.

²⁴⁰ В. чл. 1-17 Закона о локалној самоуправи из 1999.г. („Службени гласник Србије бр. 4/1999)

²⁴¹ В. „Службени гласник“ бр. 9/2002.г.

²⁴² В. члан 1-13 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Србије“ бр. 9/2002)

Положај града Београда и статус градских општина у њему уредиће се посебним законом. У питању је законски пројекат којим ће се заокружити систем локалне самоуправе у Србији, а закон о главном граду је требало донети у року од шест месеци од ступања на снагу Закона о локалној самоуправи, што значи до краја септембра 2002.г., али он није донет.

Најзначајније новине предвиђају се у организацији јединица локалне самоуправе.

Као органи општине утврђују се: скупштина општине, општинско веће и председник општине. Уместо досадашњег система јединства власти уведен је специфичан систем поделе власти између скупштине, као представничког органа и општинског већа и председника општине, као носилаца извршне власти.

Изборни систем и начин избора одборника и председника општине уређен је посебним законом.²⁴³ Битна новина је да на челу извршне власти буде председник општине.

Полазећи од принципа поделе власти одређено је да председник општине не буде одборник скупштине општине и да се бира непосредно тајним гласањем.

Председник општине представља и заступа општину, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине, предлаже одлуке и друге акте које скупштина доноси, усмерава и усклађује рад општинске управе и

врши друге послове утврђене статутом и другим актима општине.

У циљу стручнијег и одговорнијег рада у области урбанизма и грађевине, као најбољније тачке у савременим локалним срединама, предвиђена је могућност постављања, у складу са законом, главних стручњака и у другим областима: примарна здравствена заштита (на пример општински физикус), заштита животне средине и др. У складу са развојем система тржишног привређивања и предузетништва, у коме и општине и градови имају значајну улогу, предвиђена је могућност увођења општинског менаџера.

Дакле, постоји низ новина у односу на раније законе који су регулисали проблематику локалне самоуправе.

Локална самоуправа у Црној Гори је настала практично у истовестним друштвеним околностима и условима као и у Србији. На основу уставних амандмана на Устав из 1992. године и одговарајућег основног закона о локалној самоуправи из исте године, донети су 1992.г. Закон о преношењу послова државне управе на органе локалне самоуправе и Уредба Владе Црне Горе о поверавању послова државне управе локалној самоуправи, чиме је започет процес деконцентрације послова државне управе на органе локалне самоуправе. Такође, донет је Закон о престоници 1993. године. Процес децентрализације заокружен је изменама и допунама Закона о локалној самоуправи 1995.г., чиме је знатно повећана самосталност и проширен делокруг локалне самоуправе. Касније је донет и нови Закон о локалној самоуправи.

²⁴³ Закон о локалним изборима („Службени гласник Србије“ бр. 33/2002.г.)

Локална самоуправа у Републици Црној Гори настала је, иначе, у условима постојања тржишног модела привреде и вишепартијског система, што је захтевало и нове облике организације власти и другачији начин њеног функционисања. На државном нивоу напушта се систем јединствене власти и уводи систем поделе власти, а на локалном се успоставља класичан систем локалне самоуправе, при чему је дошло до јасне дистинкције између централне и локалне власти.

Усвајањем поменутих прописа започета је деконцентрација надлежности органа државне управе, при чему су стално повећане надлежности локалне самоуправе.

Промењен је уставно-правни статус локалне самоуправе, извршена децентрализација власти и даље проширење послова локалне самоуправе, чиме је ојачана самосталност локалних органа на начелима поделе власти и битно увећан изворни делокруг локалне самоуправе, што се све чини доношењем великог броја посебних закона из великог броја области друштвеног живота.

Црна Гора изграђује концепт тзв. „нецентралних јединица опште надлежности“, који се другачије зове „омнибус“ систем, по коме органи локалне самоуправе извршавају послове из различитих области, али све јединице локалне самоуправе обављају исте послове на нивоу локалне заједнице. Изузетак је Престоница, којој припадају неке надлежности које немају остале јединице локалне самоуправе и њен положај се уређује посебним законом.

Дакле, у локалној самоуправи Црне Горе постоје принципи монотипности и једноступености територијалних јединица, тако да не постоје другостепени облици локалне самоуправе, који су присутни у правним системима других земаља, а што се образлаже чињеницом да је Црна Гора мала држава, тако да нема објективних разлога за вишеступношћу локалне самоуправе.

Положај и организација главног града у Црној Гори уређена је посебним Законом о главном граду, којим су изражене његове посебности као специфичне јединице локалне самоуправе, што се огледа у посебној организацији органа и већим бројем извора финансирања. Главни град Црне Горе је Подгорица.

Правни положај Престонице је уређен на основу Устава и Закона о престоници из 1993.г., чиме су уважене специфичности Цетиња, које је дефинисано као историјски и културни центар Црне Горе, а са специфичностима које немају остале јединице локалне самоуправе, осим главног града.

Према томе, на нивоу Савезне Републике Југославије није постојао никакав закон, нити основе закона које би регулисале проблематику локалне самоуправе.

Доношењем Уставне повеље²⁴⁴ о образовању Државне заједнице Србија и Црна Гора престала је да постоји Савезна Република Југославија, односно престало је постојање Југославије независно од облика њеног организовања.

²⁴⁴ Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“ бр. 1/2003)