

Izvorni naučni rad

342.25(497.11)

352.07(497.11)

*Dr Aleksandar Đurđev, redovni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI – od 1804. godine do tranzicije –

Sažetak: Rad predstavlja kratak prikaz razvoja lokalne samouprave u Srbiji od nastanka srpske državnosti do kraja socijalističke ustavnosti. Sadrži dva dela i zaključna razmatranja. U prvom delu obrađen je nastanak i razvoj lokalne samouprave do Drugog svetskog rata sa vrstama lokalnih jedinica, njihovim funkcijama i organima. Drugi deo je sintetički pregled razvoja lokalne samouprave za vreme socijalizma i izgradnje komunalnog sistema na osnovama marksističkih naučnih saznanja. U zaključku je izvršen pokušaj upoređivanja dva sistema organizacija lokalnih zajednica.

Ključne reči: Lokalna samouprava, opština, komunalni sistem, demokratija, političko-teritorijalna organizacija, funkcije lokalnih jedinica.

I DEO

Opština, kao savremena jedinica lokalne samouprave, predstavlja značajnu političko-pravnu ustanovu koja prati nastanak i razvoj srpske državnosti. Koreni lokalne samouprave u Srbiji postoje i pre Prvog srpskog ustanka. Srpski narod je imao izvesnu lokalnu samoupravnost i za vreme turske vladavine. „Najdublja i najstarija idejna osnova samoupravne svesti kod Srba nalazi se u kulturološkoj matrici pravoslavlja, njegove institucije sabornosti i drugim običajima. Okupljanje i zborovanje pripadnika iste vere, njihovo zajedničko učešće u uređivanju onoga što je javni

život i javno dobro, nesporno predstavlja svojevrsni vid samoregulacije i samoupravnog praksisa¹. U socijalnom životu patrijarhalnih zadruga takođe, se nalazi deo samoupravnih tradicija u nas.

Narod je birao svoje seoske knezove, knežinske knezove (oborkneževe), održavao seoske zborove, knežinske i nahijske skupštine. Fermeom iz 1793. godine, posle Svištovskog mira, formalno-pravno potvrđena je postojeća organizacija lokalne vlasti i njena samoupravna nadležnost. Međutim, povratkom janičara i uspostavljanjem vlasti dahija, zamiru svi dotadašnji nivoi lokalne samouprave.

Dva veka od Prvog srpskog ustanka je prilika da se, bar u najkraćim centrima, osvrnemo, ne samo na razvoj državnosti i ustavnosti, nego i na položaj opštine i razvoj lokalne samouprave u protekom vremenu. Razumljivo da je u centru interesa političke i pravne misli bila država, vlast, dinastija i političke borbe, ali istoj ravni treba priključiti i opštinu kao osnov novih civilizacijskih vrednosti iz kojih je nastajala nacionalna država. Opština je bila i ostaje politički oblik i tlo suverenosti srpskog naroda i legitimiteta organa centralne vlasti. Zato i zaslužuje da bude posebno naznačena.

Nastanak i razvitak srpske državnosti i ustavnosti ne može se celovito razumeti bez analiziranja društveno-ekonomskih i političkih promena u okvirima lokalnih zajednica. Za to su potrebna dublja interdisciplinarna istraživanja sa opštinom kao glavnom predmetom proučavanja. Takvi projekti pretpostavljaju institucionalnu organizaciju (koje nemamo – jer je atrofirala) i negovane, usmerene, a pre svega mlade naučne kadrove (koji se ne stvaraju). Nedostaju instituti, centri, odeljenja, zavodi, obrazovni smerovi i programi koji bi kadrovske potencijale edukovali i usmeravali. Takođe nedostaje i bibliografija radova o opštini. Svakako da ove konstatacije mogu biti upozorenje i inspiracija mladim kadrovima u sretnija vremena. Političke partije se nedovoljno bave u svojim programima razvojem lokalne samouprave.

Proučavanje položaja lokalne samouprave, u protekla dva veka, moguće je, prema periodizacijama, u zavisnosti od argumentovanih opredeljenja svakog autora. Čini se primeren metodološki pristup dr Ružice Guzine na dva vremenska intervala: 1804–1839. i 1839–1914. To je svakako, istorijski posmatrano korektno, ali sa aspekta celovitosti nedovoljno, što i nije bila namera autorke. Budućim istraživačima ostavlja se sloboda i drugačijih opredeljenja. Svakako da celovitost pristupa obuhvata i elaboraciju složene situacije lokalne organizovanosti i vreme svetskih

¹ Dr Ljubiša Mitrović, *Lokalna samouprava u Srbiji u svetlu nacionalne tradicije i savremenosti*, Lokalna samouprava, br. 3/1998, Niš, str. 71.

ratova, stvaranja Kraljevine Jugoslavije, socijalističke Jugoslavije i savremenu etapu tranzicije.

Prema Ustavu iz 1835. godine Srbija je u političko-teritorijalnom smislu organizovana na okružja, srezove i opštine, dok je tokom Turskog ustava (1838.) organizovana na okruge, srezove, seoske i varoške opštine, a Beogradu se prvi put određuje poseban status. Interes poslenika u ovoj oblasti, u buduće, svakako pažnju treba usmeriti na istraživanje ustavnopravnog položaja Beograda od tadašnjih do današnjih vremena. Istovremeno, korišćenjem uporedno-pravnog metoda u izučavanju položaja glavnih gradova balkanskih država došli bi do novih saznanja korisnih za šire oblike regionalne integracije. U tome se mogu nazirati u buduće inicijative Balkanskog centra za lokalnu samoupravu.

Na osnovu Turskog ustava, donet je, pre donošenja zakona o opštinama, Zakon o uređenju okružnih načelstava i dužnostima sreskih načelnika.² Okruzi i srezovi bili su samo administrativno-teritorijalne jedinice i oblici dekoncentracije vlasti bez samoupravnih nadležnosti. Okrug, kome je upravljalo okružno načelstvo sastavljeno od okružnog načelnika, njegovog pomoćnika, blagajnika, drugih upravnih službenika i pripadnika policije, predstavljalo je značajniju instituciju od sreza.

Srezom je upravljalo sresko načelstvo koga su činili sreski načelnik, pisar i određeni broj pandura. Kao ispostava okružnog načelstva, sresko načelstvo se brinulo o čuvanju reda i mira u srezu i vršilo kontrolu nad radom opština.³

Ustavobraniteljski period razvoja srpske ustavnosti karakteriše stroga centralizacija državne vlasti. Lokalna samouprava svodi se u to vreme na minimum. Više je predstavljala lokalnu upravu kao deo državne vlasti, nego realnu sadržinu lokalne samouprave.

Donošenjem prvog opštinskog zakona 1839. godine lokalna samouprava postaje sfera primarnog interesovanja svih političkih subjekata, kako pojedinca državnika, naučnika, publicista, tako i političkih partija u nastajanju. Ovim zakonom opštine su dobile veća ovlašćenja od mogućnosti njihove realizacije, a uticajima sreskih načelnika su ustvari stavljene pod policijsku kontrolu. U opštinama su postojala svega dva organa: opštinski odbor i opštinski sud. Zakonom o opštinama iz 1866. godine uvedeni su novi organi: opštinski zbor, opštinski sud i opštinski odbor, sa kmetom kao najvišim organom. Zakon je razlikovao seoske i varoške opštine. Normativnim rešenjima i njih-

² Ustrojenje okružnih načelstava i glavne dužnosti sreskih načelnika (12.V 1839.).

³ Ustrojenje okružnih načelstava i glavne dužnosti sreskih načelnika (12.V 1839.).

vom realizacijom minimiziran je položaj, i značaj lokalne samouprave. „Osnovna kritika koja je dolazila od demokratskih snaga na zakon iz 1866. godine je bila da se izbor opštinskih organa vršio pod prisмотром policije i što je, mimo odluke građana, državna vlast mogla da spaja ili razvoja opština“.⁴

Tokom čitave ustavnopravne istorije Srbije model državnog uređenja zauzimaо je centralno mesto i pobuđivao posebnu pažnju. U drugoj polovini XIX veka dolazi do konfrontacije dva međusobno suprotstavljena modela: liberalističkog i monarho-centralističkog. Položaj opštine i lokalne samouprave u tome bilo je osnovno pitanje.

Sedamdesetih godina XIX veka Marković se zalaže da se u Srbiji izvrši „socijalni preobražaj iznutra, na osnovu narodnog suvereniteta i opštinske samouprave“.⁵ Kao protivnik vladalačkog ličnog režima, Marković je bio protiv centralizacije i birokratizacije, a za razvijanje i prenošenje vlasti na samoupravne organe lokalnih zajednica. Zakonom o opštinama iz 1866. godine lokalna samouprava je praktično ukinuta što je izazvalo političko nezadovoljstvo, skupštinske rasprave i bezuspešne inicijative za promenu postojećih zakonskih rešenja. U tome je naročito prednjačila liberalna opozicija. Celovitu analizu i kritiku normativnog položaja lokalne samouprave izvršio je Svetozar Marković, konstatujući da „...naša opština nije ni u čemu samostalna. Ona stoji neposredno pod tutorstvom policije“.⁶ Zalaganjem za opštinsku samoupravnost Marković nije negirao funkcije države i potrebu njene organizacije. Njegovo insistiranje za razgraničenje opštinskih i državnih funkcija je ustvari osnova savremene organizovanosti lokalnih zajednica u svetu.

Izmenama i dopunama Zakona o ustrojstvu opština 1875. godine bitno je poboljšан položaj lokalne samouprave. Opština dobija široku autonomiju, zadržavaju se postojeći lokalni organi (opštinski zbor, opštinski odbor, opštinski sud i kmet) i proširuje njihove nadležnosti i način odlučivanja. Teritorijalna organizacija opština prelazi u nadležnost građana i prestaje intervencija policije nad opštinskim organima.

Proglašenjem nezavisnosti 1878. godine vrše se izmene i dopune postojećih zakonskih rešenja kojim se praktično ukida opštinska samouprava. Ustavom iz 1888. godine lokalna samouprava ponovo je doživela afirmaciju. Srbija se deli na okruge, srezove i opštine, donose se dva zakona: o

⁴ Dr M. Ilić, *Opštinska vlast u Srbiji od 1804. do danas*, Lokalna samouprava br. 13–14, Niš 2006.

⁵ S. Marković, Radenik br. 22/1874.

⁶ Svetozar Marković, Celokupno delo, Beograd 1888.

opštinama (1889) i o uređenju okruga i srezova (1890). Dolazeći na vlast Radikalna stranka, preko skupštine donosi 1890. godine Zakon o uređenju okruga i srezova koji se u velikoj meri razlikuje od njenih političkih zalaganja iz vremena kada nije bila na vlasti. Okruzi i srezovi su organizovani na načelu dvostrukog koloseka. Okrug je od organa imao okružnu skupštinu, okružni odbor i okružnog načelnika, dok je srez imao sresku skupštinu i sreskog načelnika. Ovaj model samoupravne organizacije nastao je u periodu građanske demokratske revolucije. „Ona je pripadala tipu predstavničke samouprave s načelom 'kabinetske vladavine', po ugledu na francusku samoupravu, sa samoupravom i državnim organima, pri čemu su ovi poslednji imali preovlađujući uticaj i odlučujuću ulogu“.⁷ Okruzi koncentrišu državnu i samoupravnu nadležnost. Državnim udarom 1894. godine vraća se Zakon o ustrojstvu opština iz 1866. godine i Zakon o okruzima i srezovima iz 1839.

Na osnovu Oktroisanog ustava iz 1901. donet je nov Zakon o opštinama 1902. godine kojim se opština određuje kao osnovna upravna i sudska jedinica sa postojećim opštinskim organima. Majskim preokretom 1903. godine potvrđen je postojeći Zakon o opština iz 1902. godine koji je doživeo četiri izmene i dopune (1903, 1904, 1905 i 1909.). Zakonom o uređenju okruga i srezova iz 1905. godine ne vrše se bitne izmene. Okrug se definiše kao najviša upravna jedinica sa okružnom skupštinom, okružnim odborom i okružnim delovodom. Srez se određuje kao srednje upravna jedinica čiji su organi: sreski načelnik, sreska skupština, sreski odbor i sreski delovođa. Model lokalne organizacije vlasti i samouprave ostao je na snazi sve do Prvog svetskog rata. Za vreme okupacije osvajačke snage su uspostavile poseban režim.

Ulazeći u sastav Kraljevine SRS, a kasnije Kraljevine Jugoslavije, Srbija gubi svoju državnu samostalnost. Administrativnim merama 1929. godine teritorija Jugoslavije je podeljena na 9 banovina, pri čemu je područje Srbije podeljeno na četiri banovine: Dunavsku, Moravsku, Vardarsku i Drinsku. Banovine su bile administrativno-teritorijalne jedinice čiji su organi bili ispostava centralne državne vlasti.

Dr Đorđe Tasić (1892–1943), pravnik, naučni radnik, „heroj misaonog uma u nas“⁸ u bogatom i raznovrsnom opusu posvetio je i opštini dva značajna članka. Prvi rad o opštinskoj samoupravi objavio je 1926. godine, a drugi, „Je li opština državna fikcija i ima li ona pravo na vršenje te

⁷ Dr Vojislav Simović, *Komunalni sistem i komunalna politika*, Naučna knjiga, Beograd 1966, str. 113.

⁸ Dr Milijan Popović, *Đorđe Tasić i prava čoveka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1993, str. 7.

funkcije ili je to fikcija“ godinu dana kasnije. U vreme strogog monarho-centralizma oni su predstavljali tematski podstrek demokratskom razvoju opštinske samoupravnosti, koji nije imao uticaja u praksi.

Za vreme Drugog svetskog rada na nov način je dezintegrisana srpska državna teritorija. Jedan deo je darovan fašističkim saveznicima (Mađarskoj, Bugarskoj, Albaniji i NDH), a na ostatke prostora izvršen je neuspeo pokušaj uspostavljanja srpske kolaboracionističke države. Ovakvo stanje održavano je silom okupatora, bez ikakvog međunarodnog priznanja.

II DEO

Nakon primene jednog od prilagođenih ustava građanske samouprave, u Srbiji, kao federalnoj jedinici, posle oslobođenja, u okviru složene države, započeo je proces izgrađivanja države u celini, pa i lokalnih jedinica, na novim socijalističkim osnovama.

Prvi pravni propisi o administrativno teritorijalnoj organizaciji socijalističke Jugoslavije donele su republike već u toku 1945. godine. Tako je Zakon o administrativnoj podeli Srbije donet 1. 09. 1945. godine.⁹ Opštini Zakonom o narodnim odborima iz 1946. uveden je složen sistem administrativno-tehničkih jedinica: mesto (selo i manji gradovi), gradovi u okviru srezova, srezovni gradovi van srezova, okruzi i oblasti. Ovaj zakon nije poznavao termin opština nego je upotrebljavan narodni odbor kao jedinstven za organe državnog i lokalnog upravljanja u postojećim teritorijalnim zajednicama. U prvom periodu nastala je, znači, višestepena organizacija lokalnih zajednica sa delimično nasleđenom administrativno-teritorijalnom podelom.

Donošenjem drugog Opšteg zakona o narodnim odborima iz 1949. godine izvršene su karakteristične promene: uvedene su oblasti kao vrste administrativno-tehničke jedinice, napravljena je razlika između gradova u sastavu sreza i gradova van sastava srezova, glavni gradovi republika se izuzimaju iz sastava oblasti i jača samostalnost narodnih odbora u poslovima lokalnog značaja tako da postaju organi lokalne samouprave.

Osnovnim zakonom o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva 1950.¹⁰ iz osnova je promenjen položaj i uloga narodnih odbora koji prestaju da budu organi administrativnog upravljanja privredom. Paralelno s tim izvršenim teritorijalnim promenama smanjen je i broj i vrsta teritorijalnih

⁹ Službeni glasnik NR Srbije, br. 28/1945.

¹⁰ Službeni list FNRJ, br. 43/1950.

jedinica i pojednostavljen je sistem lokalnog samoupravljanja. Okruzi se ukidaju 1947, a oblasti 1951. godine.

Donošenjem trećeg Opšteg zakona o narodnim odborima 1952. godine otvorena je nova etapa u razvoju narodnih odbora i lokalne samouprave. Opštine i srezovi postaju osnovni oblici političko-teritorijalnog organizovanja na lokalnom nivou. Menja se položaj, funkcije i karakter narodnih odbora. Narodni odbori od lokalnih organa državne vlasti u administrativno-teritorijalnim jedinicama postaju opšta predstavnička tela lokalnih zajednica tipa opštinskih i sreskih skupština. Ukidanjem mesnih narodnih odbora praktično je uveden dvostepeni sistem lokalne samouprave. Prvi put se formiraju opštine kao posebne vrste teritorijalnih jedinica.

U 1952. godini u Srbiji je formirano 2.206 opština, 47 gradskih opština, 7 gradova i 126 srezova. Sledeće godine broj opština je povećan na 2.255.

Opštim zakonom o uređenju opština i srezova iz 1955. godine¹¹ počinje faza izgradnje novog-komunalnog sistema. Opština postaje osnovica sveukupnog mehanizma socijalističke demokratije sa naglašenim privrednim funkcijama i ekonomskom samostalnošću. Sa značajnim privrednim nadležnostima i instrumentima raspodela opština izrasta u osnovnu društveno-ekonomsku zajednicu. U cilju uspešnog ostvarivanja svojih funkcija opštine se zaokružuju kao privredne i teritorijalne celine. Spajanjem manjih opština stvorene su teritorijalno prostorna i ekonomski složene zajednice sposobne da ostvaruju brojne funkcije koje su im normativno dodeljene. Funkcije opštine utvrđivane su zakonom, a konkretizacija je vršena i statutima opština.

Sa uvođenjem komunalnog sistema 1955. godine broj opština je svedena 737, a srezova na 42. Sve do uvođenja komunalnog sistema srez je bio osnovni faktor sistema lokalne samouprave, da bi kasnije evoluirao u svojevrsnu zajednicu samoupravnih opština, a potom 1966. godine i u potpunosti atrofirao.

Komunalni sistem počeo je da se razvija na principu monotipne organizacije opština. Razvoj komunalnog sistema pratio je izrazit ekonomski rast i intenzivan proces urbanizacije.

Nakon ustavnih promena iz 1963. godine opština je definisana kao osnovna društveno-politička zajednica čija se prava utvrđuju ustavom, zakonom i statutom opštine. Princip jednostепенosti dopunjen je otvaranjem ustavne mogućnosti za udruživanjem opština u regionalne i gradske zajednice.

¹¹ Službeni list FNRJ, br. 26/1955.

Organizacionu strukturu opštine činili su: skupština opštine, izvršno veće i opštinski organi uprave.

Ustavnom promenom iz 1974. godine naglašena je samoupravna priroda opština naročito uvođenjem delegatskog sistema, samoupravno-interesnog organizovanja i formiranjem osnovnih samoupravnih organizacija i zajednica.

Ustavom SFRJ iz 1974. godine učinjene su značajne promene u definisanju položaja opštine i njihovim međusobnim odnosima posebno u velikom gradu. Opštine u gradovima udružuju se, u skladu sa Ustavom, u gradske zajednice kao posebne društveno-političke zajednice kojima opštine, u zajedničkom interesu, poveravaju određeno prava i dužnosti. Na ove zajednice mogu se preneti određeni poslovi iz nadležnosti republika, odnosno autonomne pokrajine (član 119). Razvijajući postavke saveznog ustava, Ustavom Socijalističke Republike Srbije grad je definisan kao gradska zajednica opštine, ali i kao posebna samoupravna zajednica. U posebnom delu Ustava regulisan je položaj Beograda. „Grad Beograd je gradska zajednica opštine i posebna samoupravna društveno-politička zajednica – član 286).

Pregled
političko-teritorijalne podele u Srbiji
za period 1946–1975.

| | Svega | Srbija | | |
|--------------------------|-------|--------------|--------|-----------|
| | | Uže područje | Kosovo | Vojvodina |
| <i>1946. godina</i> | | | | |
| Mesni narodni odbori | 3.816 | 3.153 | 253 | 420 |
| Gradovi u sistemi sreza | 30 | 20 | 1 | 9 |
| Srezovi | 153 | 107 | 15 | 31 |
| Gradovi u sistemu okruga | 1 | 1 | – | – |
| Okruzi | 23 | 17 | – | 6 |
| Oblasti | – | – | – | – |
| <i>1947. godina</i> | | | | |
| Mesni narodni odbori | 2.573 | 1.949 | 231 | 395 |
| Gradovi | 34 | 21 | 4 | 9 |
| Srezovi | 120 | 81 | 16 | 23 |
| Oblasti | – | – | – | – |
| <i>1948. godina</i> | | | | |
| Mesni narodni odbori | 2.575 | 1.949 | 231 | 23 |
| Gradovi | 34 | 21 | 4 | 9 |
| Srezovi | 120 | 81 | 16 | 27 |
| Oblasti | – | – | – | – |

| | | | | |
|---------------------------|-------|-------|-----|-----|
| <i>1949. godina</i> | | | | |
| Mesni narodni odbori | 2.577 | 1.951 | 231 | 395 |
| Gradovi u sistemu sreza | 57 | 31 | 4 | 22 |
| Gradovi van sastava sreza | 35 | 21 | 4 | 10 |
| Srezovi | 122 | 82 | 16 | 24 |
| Oblasti | 7 | 5 | 1 | 1 |
| <i>1950. godina</i> | | | | |
| Mesni narodni odbori | 2.582 | 1.972 | 239 | 371 |
| Gradovi u sistemu sreza | 57 | 31 | 4 | 22 |
| Gradovi van sastava sreza | 35 | 21 | 4 | 10 |
| Srezovi | 137 | 93 | 17 | 27 |
| Oblasti | 7 | 5 | 1 | 1 |
| <i>1951. godina</i> | | | | |
| Mesni narodni odbori | 2.582 | 1.971 | 239 | 372 |
| Gradovi u sistemu sreza | 57 | 32 | 3 | 22 |
| Gradovi van sastava sreza | 37 | 22 | 5 | 10 |
| Srezovi | 137 | 93 | 17 | 27 |
| <i>1952. godina</i> | | | | |
| Opštine | 2.206 | 1.624 | 195 | 387 |
| Gradske opštine | 47 | 25 | 6 | 16 |
| Gradovi | 7 | 3 | 1 | 3 |
| Srezovi | 126 | 84 | 17 | 25 |
| <i>1953. godina</i> | | | | |
| Opštine | 2.255 | 1.653 | 195 | 407 |
| Gradske opštine | 47 | 25 | 6 | 3 |
| Gradovi | 7 | 3 | 1 | 3 |
| Srezovi | 126 | 84 | 17 | 25 |
| <i>1954. godina</i> | | | | |
| Opštine | 2.255 | 1.653 | 195 | 407 |
| Gradske opštine | 47 | 25 | 6 | 16 |
| Gradovi | 7 | 3 | 1 | 3 |
| Srezovi | 126 | 84 | 17 | 25 |
| <i>1955. godina</i> | | | | |
| Opštine | 737 | 443 | 82 | 212 |
| Srezovi | 42 | 24 | 5 | 13 |
| <i>1956. godina</i> | | | | |
| Opštine | 737 | 434 | 82 | 212 |
| Srezovi | 42 | 24 | 5 | 13 |
| <i>1957. godina</i> | | | | |
| Opštine | 737 | 434 | 82 | 212 |
| Srezovi | 41 | 24 | 5 | 12 |
| <i>1958. godina</i> | | | | |
| Opštine | 501 | 275 | 65 | 161 |
| Srezovi | 37 | 21 | 5 | 11 |

| | | | | |
|---------------------|-----|-----|----|-----|
| <i>1959. godina</i> | | | | |
| Opštine | 501 | 275 | 65 | 161 |
| Srezovi | 37 | 21 | 5 | 11 |
| <i>1960. godina</i> | | | | |
| Opštine | 240 | 155 | 28 | 57 |
| Srezovi | 21 | 15 | – | 6 |
| <i>1961. godina</i> | | | | |
| Opštine | 240 | 155 | 28 | 57 |
| Srezovi | 21 | 15 | – | 6 |
| <i>1962. godina</i> | | | | |
| Opštine | 240 | 155 | 28 | 57 |
| Srezovi | 21 | 15 | – | 6 |
| <i>1963. godina</i> | | | | |
| Opštine | 217 | 140 | 28 | 49 |
| Srezovi | 14 | 9 | – | 5 |
| <i>1964. godina</i> | | | | |
| Opštine | 217 | 140 | 28 | 49 |
| Srezovi | 14 | 9 | – | 5 |
| <i>1965. godina</i> | | | | |
| Opštine | 217 | 140 | 28 | 49 |
| Srezovi | 9 | 9 | – | – |
| <i>1966. godina</i> | | | | |
| Opštine | 185 | 110 | 22 | 44 |
| Srezovi | 9 | 9 | – | – |
| <i>1967. godina</i> | | | | |
| Opštine | 181 | 115 | 22 | 44 |
| Srezovi | 9 | 9 | – | – |
| <i>1968. godina</i> | | | | |
| Opštine | 179 | 113 | 22 | 44 |
| <i>1969. godina</i> | | | | |
| Opštine | 179 | 113 | 22 | 44 |
| <i>1970. godina</i> | | | | |
| Opštine | 179 | 113 | 22 | 44 |
| <i>1971. godina</i> | | | | |
| Opštine | 179 | 113 | 22 | 44 |
| <i>1972. godina</i> | | | | |
| Opštine | 179 | 113 | 22 | 44 |
| <i>1973. godina</i> | | | | |
| Opštine | 179 | 113 | 22 | 44 |
| <i>1974. godina</i> | | | | |
| Opštine | 179 | 113 | 22 | 44 |
| <i>1975. godina</i> | | | | |
| Opštine | 180 | 114 | 22 | 44 |

Određivanje prostora opština spada u područje izučavanja političko-teritorijalnih sistema. Očigledna je povezanost između funkcionisanja teritorijalnih sistema, teritorijalno-političkih institucija u njima i mesta i uloge lokalnih zajednica, odnosno opština.

Kakav je uticaj tradicije i kako ona deluje na teritorijalno-političke sisteme. Ukoliko je data prostorna dimenzija, kao iskustveni standard, dovedena u pitanje kao istrošen model, zaslužuje li zamenu kvalitetnijom i racionalnijom. Jer, evidentan je raskorak između prevaziđenih realnosti i imperativa alternativnih mogućnosti. U tom smislu treba i razmišljati o modelima politipske i monotipske administrativno-teritorijalne podele i određivanja mesta lokalnih zajednica.

Političko-teritorijalna podela je bio uobičajen naziv za teritorijalnu organizaciju nižih (lokalnih) zajednica u okviru republika kao federalnih jedinica složene države. Zakonodavna terminologija posle Drugog svet-skog rata koristila je termin „administrativna podala“, a nešto kasnije „administrativno-teritorijalna podela“. Ovi pojmovi se posle 1952. godine identifikuju kao podela teritorije republike na opštine i srezove, odnosno utvrđivanje područja opština i srezova na teritorijama republika. Donošenjem Ustava SFRJ iz 1963. godine utvrđivanje teritorija opština i srezova, odnosno njihovo prostorno definisanje naziva se političko-teritorijalnom podelom.

Komunalni sistem je dozvoljavao mogućnost regionalizacije u okviru republike i pokrajina. Oblici regionalizacije razvijali su se putem međuopštinske saradnje i udruživanja opština u gradske i regionalne zajednice. Ustavom Socijalističke Republike Srbije iz 1974. godine opštine se udružuju u regionalne i gradske zajednice radi ostvarivanja trajne saradnje, planiranja, razvoja i usklađivanja svojih i donošenje zajedničkih planova i programa, kao i radi ostvarivanja drugih zajedničkih interesa. Udruživanje se vršilo na osnovu društvenih dogovora između zainteresovanih opština i Republike. Udruživanje opština u nove zajednice u pokrajini uređeno je njihovim ustavima.

U Srbiji je bez pokrajina, u to vreme obrazovano osam međuopštinskih regionalnih zajednica u koje je udruženo 98 opština. To su: Niš sa 15 opština, Kraljevo sa 15 opština, Podrinjskokolubarska sa 14 opština, Južnomoravska sa 13 opština, Šumadija i Pomoravlje sa 12 opština, Podunavska sa 11 opština, Titovo Užice sa 10 opština i Zaječar sa 8 opština.

Međuopštinske regionalne zajednice imale su samoupravni karakter, bez obeležja državne vlasti i demokratskim metodima (dogovaranjem i sporazumevanjem), doprinosile ostvarivanju, kako funkcija opština, tako i funkcija Republike. U pokrajinama nije došlo do formiranja međuopštinskih regionalnih zajednica.

Obrazovanje ovih zajednica izvršeno je društvenim dogovorom zaključenim između određenih opština i Republike Srbije. Zajednice su imale svoje statute u kojima su utvrđivane njihove funkcije, organi i način funkcionisanja.

Navedeni sistem u Srbiji primenjivan je do prelaska u novu – tranzicionu fazu ustavnosti.

ZAKLJUČAK

Nakon dva veka postojanja, razvoja i promena, postavlja se pitanje koliko je, u kojoj meri, u kojem razdoblju i u kojim uslovima sistem lokalne samouprave bio optimalan, racionalan, efikasan, svrsishodan? Konkretna analiza, pa i ocena, nije moguća bez sagledavanja obima i nivoa realizovanje funkcija sistema lokalnih zajednica.

Svakako da nije lako i jednostavno ocenjivati adekvatnost celine, faza ili delove sistema, funkcionisanje lokalnih zajednica, ili pretpostavljati rezultate funkcionisanja njenog alternativnog (novog) sistema, bez kontinuiranog istraživanja.

Sistem lokalne zajednice i njegove funkcije mogu se posmatrati, analizirati i ocenjivati iz dva stanovišta: kao normativno postavljene (propisima regulisane) i kao zamišljene.

Sistem lokalne samouprave je efikasniji, prihvatljiviji i demokratsičniji ukoliko podstiče motivaciju i mobilizaciju građana za učešće u političkim procesima. Ti politički procesi obuhvataju kontrolu nad materijalnim potencijalima koji služe zadovoljavanju zajedničkih potreba građana na lokalnom (i regionalnom) nivou kao i ukupnim kolektivnim aktivnostima. Mobilizacija građana na lokalnom nivou je uslov bržeg ukupnog društvenog razvoja. Odsustvo mobilizacije prouzrokuje krizu političke participacije kako na lokalnom nivou tako i u globalnoj zajednici.

Sistem lokalne samouprave na sme biti u funkciji konfrontacije političkih interesa, nego prevazilaženje interesnih razlika političkih subjekata na lokalnom nivou. Ukoliko se usaglašavanje interesa vrši u okviru sistema lokalne zajednice usklađivanje se pokušava ostvariti izvan njega što građani primaju kao nametanje. Efekti se manifestuju povećanjem tenzija i interesnih konfrontacija.

Jedna od strategijskih funkcija sistema lokalne samouprave je artikulacija različitih interesa i razrešavanje sukoba interesa. U južnoslovenskoj nauci o lokalnoj samoupravi malo se proučava pojam, sadržina i vrsta interesa. Redak izuzetak čini angažovanje prof. dr Pusića iz sedam-

desetih godina prošlog veka. Očigledno je potreba za koncipiranjem tipologije interesa na osnovu koje bi lakše sagledali interesnu strukturu društva. Interesi svakako mogu biti različiti, identični, suprotni, ali spoznajno evidentirani.¹² Bar u osnovnim crtama treba definisati ciljeve razvoja lokalnih sistema i sagledati efikasnost političkog sistema u celini. Svako odsustvo kako globalnih, tako i ciljeva razvoja lokalnih nivoa, pogoduje pojavi i održavanju socijalne apatije i odsustvo učešća građana u političkim procesima konjuktivne prirode (procesima saradnje).

Polazeći od konstruktivnih socioloških elemenata lokalnih zajednica kao što su: interesi, potrebe, veze, odnosi, informisanje i dr. upoređivanje modela sistema lokalnog organizovanja obezbeđenju produbljenja saznanja i realnije zaključivanje. Takav pristup je delimično prikazan u proučavanju lokalnih zajednica u Srbiji u proteklih dvesta godina.

¹² Dr E. Pusić, *Samoupravljanje*, Narodne novine, Zagreb 1968.

*Aleksandar Đurđev, Ph.D., Full professor
Novi Sad School of Law*

The local autonomy in Serbia – from 1804 until transition –

Abstract

The evolution of local autonomy in Serbia, from beginning of Serbian statehood until the end of socialist constitutionality, is briefly presented in the paper. In the first part of the paper the author analyzes the beginning and development of local autonomy until The Second World War. Different kinds of local units with their functions and organs are also described. The second part of the paper consists of synthetic review of local autonomy evolution during the socialism and construction of communal system on a basis of marxistic doctrinal knowledge. In the final conclusion the author tries to compare two various systems of organisation of local communities.