

GRADSKE ZAJEDNICE

(Ustavno-pravni položaj i problemi)

Naša teorija i pozitivno pravo malo su posvetili pažnje gradskim zajednicama. Osim ustavnih normi i izvesnih radova koji obrađuju druge probleme (regionalne, međuopštinske zajednice itd., pa govore i o gradskim zajednicama), mi nemamo većih radova, akata i članaka posvećenih ovim zajednicama. O njima nalazimo mnogo više u opštim aktima gradskih zajednica i opština koje se nalaze u sastavu ovih zajednica, kao i u raznim materijalima (elaboratima i analizama) o gradskim zajednicama koje su već formirane ili koje se nameravaju formirati.

S druge strane, razvoj gradova, sve veća urbanizacija, vezivanje opština i prigradskih naselja za gradove, ukazuju na potrebu stvaranja gradskih zajednica, što povlači i otvara mnoga pitanja i probleme, kako samih gradskih zajednica, tako i njihovo povezivanje sa ostalim društveno-političkim zajednicama (opštinama, republikama i pokrajinama) i njihovo mesto u celokupnom društvenom sistemu (pravnom, političkom, ekonomskom itd.). Sve to zahteva mnogo dublja, studioznija proučavanja gradskih zajednica i povezivanje teorije i prakse.

I

1. Ustav SFRJ i ustavi republika i pokrajina regulisali su samo neka pitanja o gradskim zajednicama. Tako, osnivanje, krug poslova i karakter ovih zajednica. Time je vrlo mali broj pitanja regulisan. Pored toga, to je propisano zajedno sa materijom saradnje i drugim oblicima udruživanja opština (na primer: regionalne, međuopštinske zajednice). Kod nekih ustava to je izdvojeno u poseban deo — poglavlje koje nosi naziv »saradnja i udruživanje«, a kod nekih te odredbe nisu izdvojene, već se nalaze u delu koji reguliše opštinu. Međutim, suština je ista, samo to izdvajanje čini materiju preglednom. Celokupna materija o saradnji i udruživanju opština regulisana je u vrlo malom broju članova. Prema tome, ustavne norme nisu mnogo regulisale ovu oblast. Ako se još izdvoje norme o gradskim zajednicama, onda će se pogotovo videti koliko je malo mesta dato ovim zajednicama. One se dalje tretiraju kao regionalne zajednice. Imaju isti ustavno-pravni položaj. Međutim, može se govoriti i o razlici između njih, što bi dalje trebalo da se razradi u

drugim propisima. U tim propisima videle bi se sve specifičnosti gradskih u odnosu na regionalne zajednice.¹

Pošto su se regionalne međuopštinske zajednice mnogo više razvile, to je ova materija i više obrađena, kako u pozitivnom pravu, tako i u stručnoj literaturi, što nije slučaj sa gradskim zajednicama. Međutim, gradske zajednice traže svoju razradu zbog sve većeg razvoja gradova i problema i pitanja funkcionisanja celokupnog sistema u tako velikim gradovima. S jedne strane, pojavljuju se mnogobrojna pitanja koja se ne mogu efikasno rešavati na nivou grada, zanemaruju se izvesni problemi, zaostaju mnogi poslovi, velike mesne zajednice, teškoće funkcionisanja delegatskog sistema, te potreba da se poslovi, potrebe i interesi rešavaju u što bližoj vezi sa radnim ljudima i građanima, a s druge strane, potreba objedinjavanja određenih poslova na nivou grada i rešavanje potreba i interesa u gradu. Svi ti problemi, kao i mnogi drugi koji se javljaju u današnjem razvoju društva, traže mnogo veće i detaljnije proučavanje gradskih zajednica, sa raznih aspekata, pravnog, političkog, ekonomskog, kulturnog i drugog. Javljaju se mnogi problemi u svim oblastima života. Ovo pogotovu, što su se gradovi vrlo različito razvijali, što se neki gradovi nalaze na prelazu iz manjih u veće, sa različitom prošlošću, sastavom stanovništva, tradicijom, uticajima i odnosima sa drugim opštinama.

2. Gradske zajednice regulisane su ustavnim normama u sklopu materije saradnje i udruživanja opština.

Opštine međusobno saraduju na principima dobrovoljnosti i solidarnosti. Ta saradnja može biti između raznih opština, opština iz istih ili različitih republika i pokrajina. Podsticaj i motiv za saradnju mogu biti razne potrebe i interesi, a oni se mogu izraziti u raznim poslovima opština. Karakteristično je da se saradnja ostvaruje na principima dobrovoljnosti i solidarnosti. Tako je ovom obliku povezivanja opština data široka mogućnost komunikacija i ostvarivanja veza, što je od posebnog značaja za razvoj opština i čitavog komunalnog sistema, njegovog mesta i uloge u samoupravnom sistemu čitave naše zajednice.

Drugi oblik povezivanja opština je udruživanje. Ono se može ostvariti kroz dva oblika:

1. opštine mogu udruživati sredstva i obrazovati zajedničke organe, organizacije i službe za vršenje poslova od zajedničkog interesa i za zadovoljavanje zajedničkih potreba, i

2. opštine se mogu udruživati u gradske ili regionalne zajednice.

Prvi oblik udruživanja bi predstavljao slabije, blaže povezivanje. Opštine udružuju sredstva i obrazuju zajedničke organe, organizacije i službe radi određenih poslova. Ali, ne stvaraju posebnu zajednicu. Zajedništvo opština ostvaruje se u pojedinim poslovima kroz udruživanje sredstava i izvesne organe, organizacije i službe.

Drugi oblik je mnogo jača veza između opština. One formiraju posebnu zajednicu preko koje se udružuju sredstva i formiraju organi i druga tela za vršenje poslova od zajedničkog interesa i za zadovoljavanja

¹ Celokupna ova materija o saradnji i udruživanju opštine, gradskih i regionalnih zajednica regulisana je u čl. 119 Ustava SFRJ. U republičkim i pokrajinskim ustavima ta je materija isto regulisana u jednom ili najviše dva člana.

nje zajedničkih potreba. U tom zajedništvu mogu biti dva oblika: gradska i regionalna zajednica. One pripadaju istom tipu zajedništva. U njemu su udružene opštine koje formiraju posebnu zajednicu. To bi bilo zajedničko. Međutim, postoji razlika između ove dve zajednice. Gradska obuhvata opštine grada koje imaju posebnu problematiku, te se po njoj i razlikuju od opština koje čine regionalnu zajednicu. Regionalna zajednica obuhvata opštine sa različitim problemima, različito razvijene, sa različitom društvenom sredinom, ekonomskim, kulturnim, socijalnim i drugim pitanjima i problemima. One nisu u okviru celog grada, već šire u okviru regiona. U tome se traži zajedništvo i zajedničko rešavanje pitanja i problema.

Regionalne zajednice regulisane su i zakonskim normama. Dakle, pored ustavnih normi zakonom je dalje razrađena ova materija i tačno dato mesto i uloga regionalnih zajednica. Među njima nema razlike u pogledu karaktera i tipova. Sve su one u suštini iste. Ima razlike u problemima i poslovima pojedinih zajednica. Isto tako, ima razlike po tome da li su organizovane kao društveno-političke ili samoupravne zajednice. Tako u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj regionalne zajednice imaju karakter društveno-političke zajednice, te se u tome ne razlikuju od drugih društveno-političkih zajednica. Međutim, u Socijalističkoj Republici Srbiji to su samoupravne zajednice, pa predstavljaju posebno zajedništvo u odnosu na druge društveno-političke zajednice. Naravno, da ova razlika traži određeno proučavanje. Izgleda, da je to više formalna, a ne stvarna razlika. Naime, da su regionalne međuopštinske zajednice u Socijalističkoj Republici Srbiji dobile takve nadležnosti i atribute po kojima prilično imaju karakter društveno-političke zajednice.

II

Gradske zajednice nisu regulisane kao zakonska materija, a vrlo je malo ustavnih normi posvećenih ovim zajednicama. Pored normi koje govore o udruživanju opština, ustavne norme regulišu vrlo malo gradsku zajednicu kao opštu, već više posvećuju pažnje ovim zajednicama kao posebnim. Tako se govori o zajednici grada Beograda. Prema tome, ostaje problem karaktera, mesta i uloge gradske zajednice tzv. opšteg tipa.

Ustav SFRJ reguliše da se može odrediti obavezno udruživanje opština u gradske zajednice kao posebne društveno-političke zajednice na koje se prenose poslovi iz nadležnosti republike odnosno autonomne pokrajine i opština.² Na osnovu ovakve načelne odredbe ustavi republika i autonomnih pokrajina regulisali su osnivanje gradskih zajednica. Tako Ustav SR Srbije određuje da se opštine udružuju u gradske zajednice radi ostvarivanja trajne saradnje, planiranja razvoja i usklađivanja svojih i donošenja zajedničkih planova i programa, kao i radi ostvarivanja drugih zajedničkih interesa. Udruživanje se vrši na osnovu društvenog dogovora između zainteresovanih opština i Republike. Gradske zajednice vrše određena prava i dužnosti koje im povera opštine i Re-

² Član 119 Ustava SFRJ.

publika iz okvira svojih prava i dužnosti. Gradske zajednice statutom određuju prava i dužnosti, način obezbeđivanja sredstava za ostvarivanje zadataka iz delokruga zajednice i ustanovljavaju organe zajednice. Statut se donosi uz saglasnost skupština opština koje se udružuju u zajednicu, a po prethodno pribavljenom mišljenju Skupštine Socijalističke Republike Srbije.³

Grad Beograd je posebno regulisan. Ustavom je određeno da je to gradska zajednica opština i posebna samoupravna društveno-politička zajednica. Ustav detaljnije reguliše grad Beograd nego druge gradske zajednice. Drugim gradskim zajednicama posvetio je samo jedan član dok gradu Beogradu pet. U članovima od 286 do 290 Ustava SR Srbije reguliše se položaj i mesto grada Beograda kao posebne samoupravne društveno političke zajednice. Zakonom se određuju opštine koje čine teritoriju Grada. Prava i dužnosti opština vrše na teritoriji grada Beograda opštine i grad Beograd. Statut se donosi u saglasnosti svih opština na teritoriji Grada. Pored prava i dužnosti opština, grad Beograd vrši poslove iz okvira prava i dužnosti Republike koji su utvrđeni Ustavom i zakonom. Isto tako, Ustavom je regulisan nadzor nad zakonitošću rada Skupštine grada i drugih gradskih organa, skupština, opština i njihovih organa kao i radnih i drugih organizacija.

Ustav SR Srbije je odredio da se u Gradu uređuju odnosi i vrše druge funkcije društvene zajednice u oblasti komunalnih i drugih delatnosti od posebnog interesa za razvoj Grada i da se u tom cilju, a u skladu sa načelima zakona, uređuju: opšti uslovi za vršenje komunalnih delatnosti i uslovi za osnivanje organizacija udruženog rada koje vrše te delatnosti; izgradnja, održavanje, korišćenje i opravljavanje ulica i puteva i način uređivanja i korišćenja građevinskog zemljišta; održavanje i upravljanje stambenim i poslovnim zgradama, stanovima i poslovnim prostorijama; način ostvarivanja posebnog društvenog interesa u poslovanju organizacija udruženog rada koje obavljaju društvene delatnosti, kao i u poslovanju komunalnih, uslužnih i drugih privrednih delatnosti, ako to zahteva poseban društveni interes a to poslovanje je nezamenljiv uslov života i rada Grada ili rada drugih organizacija na teritoriji Grada. Tako su Ustavom već preneti mnogi poslovi Gradu.

Isto tako, Ustavom je dozvoljeno da se republičkim zakonom može odrediti da se odnosi ili pitanja koja se uređuju republičkim zakonom uređuju propisima Grada. Time je dato ovlašćenje za prenošenje poslova republičkim zakonima. Grad je isto ovlašćen za propisivanje visine novčanih kazni za prekršaje do iznosa utvrđenih zakonom, kao i propisivanja zaštitnih mera u skladu sa sistemom zaštitnih mera ustanovljenih zakonom.

Ustav je regulisao načelno finansiranje. Naime, sredstva za finansiranje Grada i opština obrazuju se iz prihoda koji pripadaju opštini i raspoređuju se na Grad i opštine srazmerno njihovim pravima i dužnostima a po postupku utvrđenom statutom Grada. Za poslove iz okvira prava i dužnosti Republike, kao i za poslove od interesa za Republiku, posebna sredstva Gradu obezbeđuje Republika.

³ Član 284 Ustava SR Srbije.

Isto tako, Ustav SR Srbije regulisao je i vršenje sudske funkcije. Naime, Grad vrši izbor i razrešenje sudija i sudija porotnika sudova obrazovanih sa nadležnošću za teritoriju Grada i obezbeđuje materijalne uslove za rad pravosudnih organa obrazovanih sa nadležnošću za teritoriju Grada.

Na ovaj način Ustav SR Srbije je izdvojio grad Beograd od ostalih gradskih zajednica i prilično odredio fizionomiju ove zajednice. Sigurno, da se mogu koristiti izvesni principi i rešenja grada Beograda i za druge gradove i gradske zajednice, ali se mora imati u vidu i velika razlika. Naime, ta razlika proizilazi iz položaja i uloge, kao i veličine grada Beograda, te se poređenja i ne mogu mnogo vršiti. Ali, u pogledu karaktera gradskih zajednica mogu se činiti komparacije, tražiti sličnosti i zajedništvo. To su gradske zajednice i u tome treba tražiti određena zajednička obeležja. Ovo naročito kod gradova u drugim republikama gde gradske zajednice postoje kao društveno-političke a ne kao samoupravne zajednice, te se i mogu vršiti uopštavanja i zajedničke karakteristike.

Međutim, sigurno da postoje razlike između ovih posebnih gradskih zajednica (Beograda) i drugih tzv. opštih. Ako bismo uzeli te razlike samo u okviru SR Srbije, dakle, poredili grad Beograd sa drugim gradskim zajednicama, onda bi smo istakli sledeće:

1. Gradske zajednice nisu društveno-političke zajednice. One pripadaju istoj vrsti sa međuopštinskim regionalnim zajednicama. To su samoupravne zajednice. Grad Beograd je posebno društveno-politička zajednica sa određenim kompetencijama, mestom i ciljem regulisanim u samom Ustavu;

2. Udruživanje u gradske zajednice vrši se na osnovu društvenog dogovora između zainteresovanih opština i Republike. Dakle, osnov udruživanja je zainteresovanost gradskih opština i Republike Srbije a akt udruživanja je društveni dogovor. Prema tome, ne aktom prinude, ne obavezno, već samoupravnim aktom, dogovaranjem zainteresovanih subjekata stvara se zajedništvo u kome treba da se ostvaruju zajednički interesi. Grad Beograd je Ustavom stvorena gradska zajednica, a zakonom se određuju opštine koje čine teritoriju Grada. Prema tome, to je sasvim drugi karakter zajedništva. On je određen ustavom i zakonima a ne društvenim dogovorom u kome se traže zajednički interesi.

3. Gradske zajednice stvaraju se radi ostvarivanja trajne saradnje, planiranja razvoja i usklađivanja svojih i donošenja zajedničkih planova i programa, kao i radi ostvarivanja drugih zajedničkih interesa. Dakle, i po ovome, po sadržaju rada, materijalnom elementu, gradske zajednice se izjednačavaju, pripadaju istoj kategoriji sa regionalnim zajednicama. Grad Beograd ima mnogo veći delokrug. Već samim Ustavom dati su određeni poslovi Gradu. Ustavom je dato ovlašćenje da se republičkim zakonom može odrediti da se odnosi ili pitanja koji se uređuju republičkim zakonom uređuju propisima Grada; da Grad može propisivati visinu novčanih kazni za prekršaje do iznosa određenih zakonom, propisivati zaštitne mere; regulisano je pitanje finansiranja, kao i da prava i dužnosti opština vrše na teritoriji grada Beograda, opštine i grad Beograd. Dakle, Ustavom su već date Gradu mnogo šire kompetencije, nego što je to sa ostalim gradskim zajednicama.

Prema tome, može se zaključiti, da su gradske zajednice posebna vrsta zajednica koje se razlikuju od grada Beograda kao gradske zajednice, da imaju posebna obeležja po kojima se približavaju međuopštinskim regionalnim zajednicama i sa njima čine posebnu vrstu zajedništva. Ustavno, to je kategorija zajednica istih obeležja, karaktera, mesta i uloge u društveno-političkom sistemu.

4. Iako postoje razlike između gradskih zajednica i grada Beograda, kao posebne gradske zajednice, pa se po karakteru, mestu i ulozi ostale gradske zajednice grupišu sa međuopštinskim regionalnim u posebnu vrstu, ipak ima i izvesnih sličnosti između gradskih zajednica i Grada Beograda i može se čak govoriti i o određenoj istoj grupaciji.

Naime, sličnosti su u tome, da je to zajednica gradskih opština koje imaju posebnu problematiku u odnosu na druge opštine. To stvara posebni karakter, prirodu gradskog zajedništva i te vrste zajednica u odnosu na međuopštinsko zajedništvo i zajednice. Polazeći od toga, iako je grad Beograd posebna zajednica, mnogi problemi i pitanja će se pojaviti isto i kod drugih gradskih zajednica. To će biti sve više ukoliko gradovi jačaju, što je sada tendencija kod mnogih gradova.

Zatim, iako je Ustavom i zakonima regulisan položaj grada Beograda, a kod drugih gradskih zajednica to se reguliše društvenim dogovorom, ipak će, u suštini, da se pojave isti problemi odnosa između opština i grada, te će doći do istih ili sličnih rešenja. Takva je situacija i kod odnosa prema Republici. Možda će Republika više prava i dužnosti preneti gradu Beogradu, ali će se ta problematika prenošenja nadležnosti i nadzora u suštini, i po prirodi, pojaviti i kod gradskih zajednica isto kao i kod grada Beograda.

Ta se problematika u celini javlja i kod međuopštinskih regionalnih zajednica, iako ona nosi drugi karakter, s obzirom na međuopštinsko regionalno a ne gradsko udruživanje. Dakle, karakter grada i gradske problematike izdvaja gradske zajednice u posebnu vrstu zajedništva bez obzira na veličinu gradova i mesta gradova u republikama i pokrajinama ili čak i samog grada Beograda. Naravno, da veći gradovi nose izvesne specifičnosti što ih izdvaja u posebnu vrstu gradskih zajednica, ali između njih ima i sličnosti.

Polazeći od ovih zajedničkih obeležja gradske zajednice se razlikuju od međuopštinskih regionalnih. Gradske i međuopštinske regionalne zajednice čine određenu kategoriju zajedništva i ustavno se vezuju sa mnogim obeležjima, ali sama problematika grada i regiona, karakter opština i međuopštinskog povezivanja u regionu odvaja ove zajednice i pravi razlike. Ona nije toliko u formi i karakteru zajedništva, već po suštini poslova i njihovom karakteru. Problematika grada će biti uvek drukčija i tražiće više celine i zajedništva od opština, nego što je to u međuopštinskoj regionalnoj zajednici. Opštine u gradu ne mogu biti tako odvojene i samostalne celine kao u regionu. To će uvek odvajati gradske zajednice od međuopštinskih regionalnih i povezivati u posebnu vrstu sve gradske zajednice.

III

U socijalističkim republikama i autonomnim pokrajinama vrlo je različito regulisana problematika gradskih zajednica.

1. U socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini ustavnim normama⁴ regulisano je pitanje gradskih zajednica prilično specifično. Naime, opštine čija su područja međusobno povezana mogu se udruživati u gradske zajednice radi ostvarivanja trajne saradnje. Opštine sporazumno utvrđuju poslove koje poveravaju zajednici, obrazuju zajedničke organe i službe, udružuju sredstva, donose zajedničke planove i programe razvoja i vrše druge poslove od zajedničkog interesa. U obavljanju poslova zajednica donosi zaključke i stavove koji obavezuju opštine kad ih usvoje skupštine udruženih opština.

Pored ovakvog dobrovoljnog i sporazumnog formiranja gradskih zajednica kao samoupravnih tela sa određenim poslovima i sredstvima koje sporazumno udružuju, može se zakonom obavezno odrediti udruživanje opština u gradske zajednice i to kao posebne društveno-političke zajednice. Na ovakve gradske zajednice prenose se određeni poslovi iz nadležnosti Republike odnosno opština. Ustav određuje obavezno udruživanje opština u gradsku zajednicu u gradu koja ima više opština i predviđa da bude osnovana kao posebna društveno-politička zajednica kojoj opštine poveravaju, u zajedničkom interesu, određena prava i dužnosti a mogu se preneti i određeni poslovi iz nadležnosti Republike.

Prema tome, imamo dve vrste gradskih zajednica: dobrovoljnih koje se osnivaju sporazumno između opština i obaveznih koje se osnivaju zakonom kao posebne društveno-političke zajednice.

Inače, svaka gradska zajednica ima statut koji donosi skupština zajednice uz prethodnu saglasnost skupština udruženih opština. Statutom se utvrđuju prava i dužnosti zajednice, način ostvarivanja prava i dužnosti, način udruživanja sredstava, organizacija organa, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanja prava i dužnosti zajednice.

Skupština gradske zajednice kao društveno-političke zajednice donosi planove i programe razvoja i uređuje odnose u pitanjima utvrđenim statutom. Skupštine udruženih opština mogu ovlastiti skupštinu gradske zajednice da donese propise i o drugim pitanjima ako je to od zajedničkog interesa za radne ljude i građane.

Grad Sarajevo regulisan je posebno. To je posebna društveno-politička zajednica udruženih opština sa područja grada. Udružene opštine, u zajedničkom interesu, poveravaju gradu određena prava i dužnosti. Republika može određene poslove iz svoje nadležnosti preneti na Grad. Statutom Grada utvrđuju se prava i dužnosti grada i način njihovog ostvarivanja, oblici saradnje Grada i opština u ostvarivanju prava i dužnosti Grada, organizacija gradskih organa, način delegiranja u skupštinu grada, kao i druga pitanja od interesa za Grad. Statut se donosi uz prethodnu saglasnost skupština udruženih opština. Isto tako, Ustavom su regulisana izvesna pitanja finansiranja, prihoda od poreza, taksi i drugih dažbina.

Iako između ovih zajednica ima sličnosti po karakteru zajedništva i prirodi poslova, ipak se mora istaći da je Ustav napravio razliku između tri vrste. Prvo, to su dobrovoljne gradske zajednice koje se osnivaju sporazumno, drugo, gradske zajednice koje se osnivaju oba-

⁴ Član 275—281 Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine.

vezno zakonom i treće, posebno je grad Sarajevo kao gradska zajednica osnovana Ustavom.

2. U Socijalističkoj Republici Hrvatskoj ustavnim normama⁵ je vrlo određeno regulisano pitanje zajednice opština i tačno određeni karakter i položaj tog zajedništva. Ne prave se nikakve razlike između zajednica opština. One su samoupravne društveno-političke zajednice kao i svaka druga društveno-politička zajednica. U njoj radni ljudi i građani obavljaju funkcije vlasti i samoupravljanja u ostvarivanju i usklađivanju zajedničkih interesa opština. Svaka opština nalazi se u sastavu određene zajednice opština. Područje zajednice utvrđuje se društvenim dogovorom između opština i Republike. Ukoliko se ne postigne dogovor, područje se utvrđuje zakonom.

U skladu s Ustavom i zakonom, društvenim dogovorom između opština i Republike, kao i statutom zajednice, u zajednici opština naročito se utvrđuju prostorni i društveni plan; vodi briga o ravnomernom razvoju udruženih opština i o bržem društvenom i privrednom razvoju manje razvijenih opština; uređuje i organizuje narodna odbrana; obavljaju poslovi državne i javne sigurnosti, kao i društvene samozastite; uređuju odnosi od zajedničkog interesa za privredni, kulturni, zdravstveni i socijalni život; izvršava i stara o izvršenju propisa i utvrđene politike kao i izvršava nadzor i poslovi inspekcije; vrše utvrđena prava i dužnosti prema organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, vrše prava i dužnosti u odnosu na pravosudne i druge državne organe; osnivaju organi, organizacije i službe radi ostvarivanja funkcija zajednica i obavljaju drugi poslovi koje na njih prenesu opštine odnosno Republika.

U zajednici opština usklađuju se, u pitanjima od zajedničkog interesa za opštine, stavovi u postupku utvrđivanja politike, donošenja propisa i preduzimanja drugih akcija i mera na području opština. Isto tako, usklađuju se i zauzimaju stavovi o pitanjima o kojima se odlučuje u Federaciji i Republici, a od zajedničkog su interesa za opštine na području zajednice.

Poslove zajednice obavljaju skupština i drugi organi.

Za finansiranje opštih društvenih potreba zajednici pripadaju porezi, takse i druga davanja utvrđena zakonom, a za obavljanje poslova koji se prenesu na zajednicu, opštine i Republika osiguravaju odgovarajuća sredstva.

Zajednica ima svoj statut kojim se utvrđuju prava i dužnosti zajednice u usklađivanju zajedničkih interesa opština, organizacija i delokruga organa zajednice, način odlučivanja u skupštini, odnosi između organa zajednice i opštinskih organa, kao i druga pitanja od zajedničkog interesa za opštine u sastavu zajednice. Statut zajednice donosi se posle pribavljenog mišljenja svih skupština opština u sastavu zajednice.

Ovakvim ustavnim regulisanjem gradska zajednica ima karakter društveno-političke zajednice i u tome nema razlike.

⁵ Vidi članove od 182—187 Ustava SR Hrvatske.

3. U Socijalističkoj Republici Makedoniji ustavnim normama je određeno da je gradska zajednica društveno-politička zajednica.⁶ Naime, propisano je da se opštine u gradovima udružuju u gradsku zajednicu kao posebnu društveno-političku zajednicu. Ova vrši prava i dužnosti koje joj povere opštine. Isto tako, Republika može gradskim zajednicama zakonom poveriti vršenje određenih poslova iz nadležnosti svojih prava i dužnosti. Gradska zajednica ima svojstvo pravnog lica.

Ova zajednica ima statut u kome se utvrđuju prava i dužnosti, organizacija i način rada zajednice, kao i odnosi između gradske zajednice i udruženih opština. Statut donosi skupština gradske zajednice uz saglasnost skupština udruženih opština.

Skupštinu gradske zajednice čine delegati skupština udruženih opština, koji se delegiraju po postupku utvrđenom statutom gradske zajednice, a u saglasnosti sa zakonom.

4. U Socijalističkoj Republici Sloveniji ustavnim normama predviđeno je isto formiranje gradskih zajednica kao posebnih društveno-političkih zajednica.⁷ Radni ljudi u tim zajednicama u skladu sa zajedničkim interesima izvršavaju svoja prava i dužnosti koje su poverile opštine tim zajednicama.

Sredstva za finansiranje udružuju opštine sporazumno u skladu sa poslovima koje su poverile zajednici.

Gradska zajednica ima statut koji donosi skupština zajednice uz saglasnost skupština udruženih opština na način određen za donošenje statuta opštine. Statutom zajednice regulišu se prava i dužnosti skupštine zajednice, njenih organa, način finansiranja, kao i druga zajednička pitanja.

Na gradske zajednice zakonom mogu se preneti izvesni poslovi iz nadležnosti Republike.

5. U Socijalističkoj Autonomnoj Pokrajini Vojvodini isto je Ustavom predviđeno stvaranje gradskih zajednica.⁸ One su posebne društveno-političke zajednice.

Konstituišu se udruživanjem opština u gradovima na taj način što opštine, u zajedničkom interesu, poveravaju ovim zajednicama određena prava i dužnosti. Isto tako, na ove zajednice Pokrajina može preneti iz svoje nadležnosti određene poslove.

Gradska zajednica ima statut kojim se uređuju prava i dužnosti, organizacija i način rada zajednice, kao i odnosi zajednice i opština koje su u njoj udružene. Statut donosi skupština gradske zajednice uz saglasnost svih opština koje su u njoj udružene i Skupštine SAP Vojvodine.

6. Prema ustavnim normama formiranje gradskih zajednica nije predviđeno u SR Crnoj Gori i SAP Kosovu. To je zbog toga što se problem gradskih zajednica ovde ne postavlja s obzirom na veličinu opština i gradova. Naravno, sa razvojem gradova, što je sve više današnja pojava, može se javiti potreba osnivanja gradskih zajednica i u ovim delovima države. Međutim, smatramo, da se problematika gradskih zajednica neće promeniti. Naime, da će biti ista kao danas kako se pojav-

⁶ Vidi član 199 i 200 Ustava SR Makedonije.

⁷ Vidi član 194 Ustava SR Slovenije.

⁸ Vidi član 290 Ustava SAP Vojvodine.

ljuje kod ovih zajednica u republikama i Pokrajini Vojvodini gde su predviđene Ustavom i u praksi već konstituisane. Dakle, da ćemo imati istu osnovnu problematiku kao danas oko konstituisanja i funkcionisanja, sem što će možda urbanizacija, odnos opština i stvaranje većih gradova, nametati nova pitanja i probleme koje treba rešavati u okviru osnovnih rešenja gradskih zajednica, njihovog karaktera i odnosa opština u njima.

IV

1. Kada se analiziraju ustavne norme o gradskim zajednicama, može se utvrditi da postoje uglavnom dve vrste ovog zajedništva.

Prvo, da su to društveno-političke zajednice koje su po svom karakteru iste kao i druge društveno-političke zajednice. Njihova osobenost je samo u tome što su gradskog karaktera, te nose određene specifičnosti koje proizilaze iz položaja grada i opština u njemu. Takav je karakter gradskih zajednica u skoro svim republikama.

Drugo, da su gradske zajednice samoupravne a ne društveno-političke zajednice. Takav je slučaj u SR Srbiji. Ovo je poseban i specifičan karakter gradskih zajednica. To bi bio veći sistem podružljavanja u udruživanju društveno-političkih zajednica. On bi nosio karakter odumiranja državnih funkcija, što bi ostvario nove procese u čitavom razvoju samoupravnog sistema. Međutim, vrlo je važno kako bi se to u praksi razvijalo. Danas nemamo u SR Srbiji formiranu gradsku zajednicu na ovim principima. Grad Beograd čini posebnu društveno-političku zajednicu čiji je položaj sasvim drukčiji.

Gradske zajednice u SR Srbiji određene su kao i međuopštinske regionalne zajednice koje su se već i u praksi afirmisale i razvile u određenom pravcu. Treba istaći da su i ove, međuopštinske regionalne zajednice, podeljene na dve vrste. Jedna, u SR Srbiji kao samoupravne, a druga, kao društveno-političke zajednice (primer SR Hrvatske). Razvoj regionalnih zajednica u SR Srbiji nameće osnovno pitanje, da li se one razvijaju u potpunosti kao samoupravne ili primaju sve više obeležje društveno-političkih zajednica. Izvesna prava i dužnosti koje imaju međuopštinske regionalne zajednice, vršenje upravne funkcije, rešavanje u drugom stepenu itd. sve više ukazuje da se one manje razvijaju kao samoupravne zajednice, po karakteru mesnih zajednica, ili da odgovaraju više toj vrsti, već sve više stiču vlast i dobijaju karakter društveno-političkih zajednica. Ove pretpostavke treba mnogo detaljnije proučiti i ispitati da bi se dobila jasna i precizna slika u kom pravcu se kreće razvoj međuopštinskih regionalnih zajednica u SR Srbiji.

Sledstveno tome, postavlja se pitanje, da li može i kako da se udružuju opštine koje su društveno-političke zajednice u samoupravne međuopštinske, regionalne zajednice. Isto tako, pri tome treba imati u vidu da ta mogućnost nije predviđena u drugim republikama. Naime, takvo zajedništvo određeno je kao društveno-politička zajednica. Doduše, primer mesnih zajednica ukazuje da je moguće samoupravne zajednice integrisati u opštine, društveno-političke zajednice, i to je u celoj državi. Kod međuopštinskih regionalnih zajednica je suprotni proces.

To bi bila integracija opština, društveno-političkih u samoupravnu zajednicu. I to samo u SR Srbiji. U procesu odumiranja države smatramo da su mogući takvi pravci, ali je vrlo važno pitanje kako to ostvariti. Mislimo, da bi se mogle učiniti i izvesne prelazne konstrukcije. Naime, da bi te zajednice u početku mogle imati elemente i druge vrste zajedništva.

Sva ova pitanja su potekla iz razloga što se ona pojavljuju i kod gradskih zajednica. Ustavi republika regulišu ovu materiju gradskih i regionalnih zajednica zajedno, što jasno ukazuje na sam karakter i tretman ovog zajedništva, mada gradske zajednice nose i posebni karakter vezan za specifičnosti grada kao određene celine različite od regiona.

Pri sagledavanju ove dve vrste gradskih zajednica, društveno-političkih i samoupravnih, treba istaći da je ustavnim normama za izvesne gradove već dat poseban karakter. Takav je slučaj sa Beogradom i Sarajevom. U stvari Sarajevo je posebno regulisan kao gradska zajednica, ali su norme u suštini iste kao i kod drugih republika koje su regulisale gradske zajednice kao posebne društveno-političke zajednice. Tako nema nikakve razlike između Sarajeva i drugih gradskih zajednica. Što se tiče Beograda, ustavnim normama je mnogo više regulisana materija i data su veća ovlašćenja Gradu, pa se iz toga može zaključiti da je jedino Beogradu dat poseban položaj kao gradske zajednice sa karakterom posebne društveno-političke zajednice. Međutim, mislimo da razvoj gradova i gradskih zajednica sve više će nametati istu problematiku koja je već regulisana u slučaju Beograda i da ćemo imati iste ili vrlo slične norme kao i faktičku situaciju i kod drugih gradova i gradskih zajednica. Ovo naročito kod većih gradova i republičkih centara. Zbog toga mislimo da se u suštini ne postavlja pitanje razlike u karakteru gradskih zajednica između Beograda i drugih velikih gradova, s jedne i drugih gradskih zajednica konstituisanih kao društveno-političkih zajednica. Razlike bi bile veće u zavisnosti od veličine grada i njegove problematike a ne u suštini problema velikog grada i gradske zajednice.

Osnovna razlika bi se više pojavila u karakteru gradskih zajednica, da li se one razvijaju kao samoupravne zajednice bez elemenata vlasti, ili su to društveno-političke zajednice samo sa razlikom gradskog zajedništva. To razlikovanje nameće mnoge probleme odnosa opština i grada, mesta i uloge grada, naročito kod onih gradskih zajednica koje su konstituisane kao samoupravne a ne društveno-političke zajednice. Ako je to društveno-politička zajednica skoro da i nema problema, jer su opštine takve društveno-političke zajednice, pa se grad pojavljuje kao šira zajednica istog karaktera i odnosi su između opština i grada, šire društveno-političke zajednice samo sa posebnim obeležjem gradskog zajedništva. Međutim, kada se gradska zajednica konstituiše kao samoupravna zajednica, javljaju se odnosi između opština koje su društveno-političke zajednice i grada odnosno gradske zajednice koja je sasvim drugog karaktera. Gradska zajednica nema atribute društveno-političke zajednice, te se poslovi gradskog zajedništva moraju odvijati na sasvim drugim osnovama. Gradska zajednica ne raspolaže elementima vlasti, te drugostepena rešavanja i drugi poslovi uprave i drugih organa u kojima se vrši vlast morali bi biti van gradske zajednice. Međutim, ustavnim normama dozvoljeno je da i Republika može preneti na gradske zajed-

nice izvesne poslove iz svoje nadležnosti, i ako bi ti poslovi bili iz oblasti vršenja vlasti, onda bi se suštinski karakter, karakter samoupravnih zajednica, već gubio i došlo bi do razvijanja gradskih zajednica u pravcu društveno-političkih zajednica. Dakle, pojavljuju se vrlo osjetljiva pitanja koja mogu uticati na karakter gradskih zajednica.

2. Razvoj gradova, što je neminovnost današnjeg života, sve više nameće probleme odnosa delova grada i zajedništva. Nameće se osnovni problem, kako ostvariti rešavanje zajedničkih pitanja grada pri potrebi da se u njegovom okviru vrši parcijalizacija, podela na delove grada i života i rada u njima. S jedne strane, veliki gradovi i život nameću stvaranje užih celina u kojima će se bolje zadovoljavati potrebe i interesi građana i radnih ljudi, a s druge strane, postoji nužnost zajedničkih poslova i potreba grada. Te dve strane moraju biti u jedinstvu, mada svaka od njih ima svoje sile i težnje koje se suprotstavljaju. Prema tome, moraju se tražiti rešenja koja će dati najbolje mogućnosti zadovoljavanja i razvoja i jedne i druge strane. Dakle, stvaranje užih celina opština u razvoju gradova sve više se pojavljuje kao neminovnost današnjeg života, jer je nemoguće više sve poslove obavljati u gradu kao jedinstvenoj i jednoj celini, a s druge strane, objediniti sve opštine i kroz grad stvoriti jedinstvo u kome će se rešavati zajednički poslovi koje nameće grad kao jedinstvena celina. Taj odnos između delova i celine javlja se u svakoj široj zajednici i celini, ali je on posebno važan u gradskim zajednicama, zato što grad i njegova problematika imaju posebni karakter i uslovljenost tih elemenata. Grad ne može postojati i živeti ako se zajednički poslovi grada ne obavljaju u određenom zajedništvu i celini gradskih opština. A isto tako, ni gradske opštine ne mogu sebe razvijati kao posebne delove bez određenog rešenja zajedništva, zajedničkih poslova i problema. Prema tome, osnovno je pitanje i problem ostvariti tu vezu i jedinstvo.

Ovaj problem postavlja se još više iz razloga što opštine u gradu nikada ne mogu predstavljati takve zasebne odvojene celine i zajednice kao druge opštine. Različiti razvoj pojedinih delova grada i grada kao celine stvorio je velike razlike između delova grada. U nekim postoje privredne i druge organizacije u drugim ih nema, u jednim su rešeni komunalni i drugi problemi, u drugima nisu, postoje prigradska naselja itd. Sve to otvara ozbiljna pitanja kod formiranja opština u gradovima, regulisanja odnosa između njih i samog grada.

U tome postavlja se problem karaktera opštine. Da li one mogu biti kao druge opštine. Mogu li one biti u svemu društveno-političke zajednice i celine kao druge opštine. Zasada sigurno ne. Ali, postavlja se pitanje, u daljem razvoju, da li ih u tom pravcu razvijati. Ako bi se one razvijale tako da budu posebne samoupravne celine, što je vrlo teško s obzirom na različit razvoj pojedinih delova grada, s jedne, i razvoja grada kao celine, s druge strane, onda se postavlja pitanje u kom pravcu, kako ih razvijati. Sigurno, da ih ne treba orijentisati da to budu samo administrativne i tehničke celine, već zajednice u kojima će se zadovoljavati i rešavati i zajedničke potrebe i interesi kako građana i radnih ljudi pojedinih delova grada, opština, tako i grada kao celine. Dakle, to je osnovni problem koji se nameće u gradskim zajednicama i od toga, smatramo, zavisi sam karakter opština u gradu i grada kao

celine. Taj problem ne javlja se kod drugih zajednica, a kod nas traži posebno rešenje s obzirom na samoupravni sistem, te se ne mogu mnogo koristiti primeri i iskustva. Isto tako, ovaj problem se postavlja i s obzirom na dvojaki karakter gradskih zajednica, samoupravnih i društveno-političkih. Kod prvih, dogovorom i sporazumevanjem treba rešavati taj odnos i karakter delova i celine, opština i grada, što nas može dovesti i do različitih rešenja, a kod drugih već postoji određena regulativa i praksa rešavanja društveno-političkih zajednica. Međutim, i kod ovih drugih treba istaći ovu problematiku, jer se radi o posebnoj zajednici, o gradu koji predstavlja jaču i bližu povezanost u mnogobrojnim poslovima nego što je to kod drugih celina i zajedništva (na primer regiona i dr.).

3. Odnosi između opština i grada su najvažniji u gradskom zajedništvu. Kako će se poslovi raspodeliti, šta će ostati opštini a šta biti u kompetenciji grada — najvažniji je problem za odnose, karakter i mesto opština i zajedništva u gradu. Opštine bi morale imati poslove koji bi odgovarali osnovnim problemima građana i radnih ljudi određenih delova grada (određeni komunalni, zdravstveni, obrazovni, kulturni i drugi problemi). Pored toga, pojavili bi se i specifični poslovi vezani za pojedine delove grada i njegove specifičnosti, kao primer: prigradska opština, opština u strogom centru, opština u kojoj se nalaze ključne organizacije udruženog rada itd. S druge strane, grad bi morao da obuhvati poslove koji su zajednički i predstavljaju celinu grada. Međutim, grad mora rešavati i poslove koji su specifični za pojedine opštine, a koje ne mogu same opštine rešiti kao i odnose između opština koji će se pojaviti povodom tih poslova. Vrlo je teško odrediti poslove koji pripadaju raznim vrstama i njihove odnose, ali je sigurno, da će se mnogi javiti i kao poslovi grada kao celine i kao poslovi pojedinih opština. Pored toga, mnogi poslovi zavise od karaktera pojedinih opština i samog grada, njihove razvijenosti, istorijske prošlosti, razvoja grada i njegovih pojedinih delova. Zbog toga, svaki grad mora rešavati to zajedništvo i odnose između opština i grada. Sve ovo čini problem gradskog zajedništva složenim.

Pored ovih odnosa, za gradsko zajedništvo od posebnog interesa su i odnosi između grada i republike. Na grad se mogu preneti poslovi iz nadležnosti republike, pa se postavlja i pitanje odnosa. To se naročito komplikuje kada je gradska zajednica konstituisana kao samoupravna a ne društveno-politička zajednica. Naime, koji bi to poslovi bili, da se ne bi karakter gradske zajednice promenio. Kada je gradska zajednica konstituisana kao društveno-politička zajednica, to se pitanje ne postavlja, jer su sve zajednice istog karaktera, pa bi gradska zajednica bila samo jedna stepenica u toj lestvici. Međutim, u slučaju da je gradska zajednica samoupravna, onda bi se u tom prenošenju poslova moralo biti obazriviji, da se vrši prenošenje samo onih poslova koji ne bi narušili taj karakter. U suprotnom, gradske zajednice bi sve više primale karakter društveno-političkih zajednica.

Od posebnog značaja su odnosi između gradskih i regionalnih zajednica. Iz ustavnih normi koje zajedno regulišu ove dve zajednice, izlazilo bi da takvih odnosa i nema. Značilo bi, da takvi gradovi ne bi

bili u regionu, već bi postojali pored i u rangu regiona. Međutim, postavlja se pitanje, da li se ti odnosi ne pojavljuju, da li nema odnosa između grada i regiona. Ovo naročito za neke gradove koji nisu tako veliki i sa kojima su ostale opštine u tesnoj vezi, privrednoj, kulturnoj i dr. Čini nam se da ti odnosi postoje, da može doći do određenih povezanosti pa čak i do nekih oblika udruživanja. To bi bilo korisno i za grad i za ostale opštine u regionu.

4. Stvaranje gradskih zajednica otvara mnoga pitanja organizovanja i funkcionisanja organizacija udruženog rada i njihovog odnosa prema gradskoj opštini u kojoj obavljaju delatnosti i samog grada. Izvesne organizacije udruženog rada u oblasti privrede daće posebno mesto, pa i moć opštine u kojoj se nalaze, dok će to izostati kod drugih opština. Osim toga, i grad će tražiti određene uticaje i odnose sa takvim organizacijama. Dakle, odnosi se mogu u tome i komplikovati. To ne mogu biti tako jednostavni odnosi kao kada imamo samo jednu opštinu u kojoj se nalazi organizacija udruženog rada.

Od posebne je važnosti organizovanje i funkcionisanje organizacija udruženog rada koje obavljaju komunalne, zdravstvene, socijalne i druge uslužne delatnosti. Tu je neophodna koordinacija i saradnja između opština, kao i samog grada. Kod nekih organizacija (primer zdravstvenih) vodilo se računa da svi krajevi grada budu pokriveni, pa se i neće pojaviti neki naročiti problemi. Međutim, biće problema kad su u pitanju vrhunske organizacije (bolnice i klinike), jer su u većini slučajeva locirane na jednom mestu, te će se morati da rešavaju određeni odnosi kako između opština tako i na nivou grada. Mnogo su složeniji odnosi kada su u pitanju druge, komunalne i uslužne organizacije koje su locirane različito, a moraju objedinjavati svojom delatnošću sve opštine. U tome postavlja se i pitanje širenja mreže ovih organizacija. Dakle, vrlo složena problematika organizovanja i funkcionisanja, s obzirom da se radi o delatnostima koje su od vitalnog značaja za grad a i za svaku opštinu posebno.

Najzad treba istaći i složenost organizovanja političkog i društvenog života u opštinama i na nivou grada. Radi se o društveno-političkim i drugim društvenim organizacijama i udruženjima. Neke od njih, naročito društveno-političke (Savez komunista, Savez Socijalističkog radnog naroda i dr.) imaju više iskustava i u njihovom radu pojavila se potreba stvaranja manjih organizacija radi boljeg i efikasnijeg rada. Ali i tu će se javiti izvesna pitanja vezana za organizovanje i funkcionisanje ovih organizacija. Međutim, kod drugih organizacija (socijalnih, kulturnih i drugih) problemi organizovanja i funkcionisanja će se naročito pojaviti. Sigurno je da ove organizacije moraju objединiti sve opštine, bez obzira gde su organizacije locirane, da budu efikasne i da u tome traže racionalne organizacione forme kojima će postizati svoje ciljeve. Postojeće velika opasnost od stvaranja mnogih organizacija u svakoj opštini.

5. Stvaranje gradskih zajednica, u svakom slučaju, dovodi do povećanja aparata opština i grada. Tako se moraju imati više opštinskih skupština, izvršnih i upravnih organa. Naravno, da će se pojaviti ovo pitanje i kod drugih državnih organa (javnih tužilaštava, javnih pravo-

braništava itd.). U ovome moraju se tražiti oni organizacioni oblici i načini funkcionisanja koji će najbolje ostvariti zadatke i ciljeve. Vrlo je opasno stvaranje velikog i glomaznog izvršnog i upravnog aparata jer je opšte poznata činjenica da to može dovesti i do razvoja birokratije i birokratskih odnosa. Sigurno je, da će se kroz opštinske skupštine bolje ostvarivati delegatski sistem, stvarati bolja veza između delegata i samoupravne baze, ali treba imati u vidu i činjenicu da je rad ovih skupština praćen i odgovarajućim službama i organima uprave. Dakle, tu treba naći rešenje. Vrlo bi bilo pogrešno ako bismo imali veliki, glomazan i neefikasan aparat uprave i službe čime bi se još više komplikovao pa i onemogućio samoupravni sistem u opštinama i gradu.

Tu isto postoji opasnost dupliranja poslova između opština i grada. Naime, izvesni poslovi će biti zajednički i kod njih treba tražiti najbolje rešenje između opština i grada. Ovo ističemo s toga što birokratija ide sa administracijom, uvećavanjem toga aparata, a gubi se demokratizacijom. Demokratizacija mora biti stvarna a ne organizatorska i formalna. Birokratija treba da se gubi sa demokratizacijom i decentralizacijom, pa time i sa stvaranjem gradskih zajednica. Ali može se desiti da jača, ako se ne reše sva potrebna pitanja. Sa gradskim zajednicama pojavljuje se jedna dijalektička suprotnost današnjice, moderni život i brojnost i raznovrsnost problema i pitanja za rešavanje traže administraciju i mnogobrojne organe, što stvara mogućnost birokratije i birokratizma, a s druge strane, postoji nužnost njenog ukidanja.

Najzad, u svemu tome treba istaći tehničke i prostorne uslove koje je potrebno ispuniti za funkcionisanje svih službi i organa u ovakvom zajedništvu. Mada je to dobrim delom tehničko pitanje, ipak je ono jedno od vrlo važnih za dobro funkcionisanje, a i pitanje koje traži određena finansijska i investiciona rešenja.

LES COMMUNAUTÉS URBAINES

R é s u m é

Les communautés urbaines sont de plus en plus au centre de l'attention tant de la théorie que de la pratique. Le très petit nombre de travaux théoriques et de droit positif de cette matière, d'une part, et le besoin de constituer des communautés urbaines, d'autre part, en raison de l'accroissement des villes de plus en plus grandes, font ressortir l'importance appréciable de cette problématique. Par les normes constitutionnelles les communautés urbaines sont réglementées avec les communautés régionales et constituent une catégorie spéciale de la communauté. Cependant, dans celles-ci il y a des différences eu égard au caractère de la communauté. Dans les communautés urbaines sont en question les intérêts des communes et de la ville en tant qu'ensembles particuliers, tandis que dans la région est en question la communauté de relations variées au niveau de la région, de sorte que la problématique est spéciale par rapport à la ville.

Les normes constitutionnelles réglementent très peu la matière des communautés urbaines. De même les normes légales ne consacrent pas l'attention à cette problématique. La matière est généralement réglementée par les actes des communautés urbaines qui se sont formés dans la pratique jusqu'à présent.

En ce qui concerne les solutions constitutionnelles elles sont différentes, mais on peut les réduire aux suivantes: premièrement, les communautés urbaines sont des communautés socio-politiques, deuxièmement, des communautés autogestionnaires et troisièmement la position des villes déterminées comme Belgrade à laquelle a été conférée par les normes constitutionnelles le caractère d'une communauté socio-politique particulière et dans la plus large mesure est réglementée par ces normes sa position. En relation avec le caractère de la formation des communautés urbaines en tant que communautés socio-politiques ou autogestionnaires, de nombreux problèmes se posent du caractère, du lieu et du rôle des communautés urbaines, ainsi que de leur rapport avec les communes dans leur structure, la région et la république fédérée, c'est-à-dire la Province Socialiste Autonome de Voïvodine dans laquelle est prévue la constitution des communautés urbaines.

La constitution et le fonctionnement des communautés urbaines exigent une réglementation studieuse des rapports entre les communes et la ville, des organisations de travail associé, des organisations autogestionnaires et sociales et la communauté. De même on doit trouver des solutions pour le fonctionnement des organes (des assemblés, des organes exécutifs, administratifs et des autres organes) dans le but d'assurer le système autogestionnaire et tous ses éléments ainsi que le fonctionnement efficace et normal de l'organisation toute entière de la communauté urbaine.

En cette matière est surtout important le caractère des communes et des communautés urbaines, la réalisation de la démocratie autogestionnaire et de rendre impossible la bureaucratie et les procédés bureaucratiques.