

## РАЗВОЈ НАРОДНИХ ОДБОРА У БЕОГРАДУ

Одмах по ослобођењу Београда и протеривању окупатора, у ослобођеном граду извршена је потпуна ликвидација старих локалних управних органа власти и створени су органи нове, народне власти. Органи нове власти били су народни одбори, који су никли још на почетку Народно-ослободилачке борбе и развијали се и јачали напоредо са њом. Њихов поратни развитак ишао је укорак са нашим општим економским и друштвеним развитком. Док су непосредно после рата ово били органи са доста суженим надлежностима и правима, данас су народни одбори постали основни носиоци читавог друштвеног и привредног развитка и основни органи нашег политичког и друштвеног уређења.

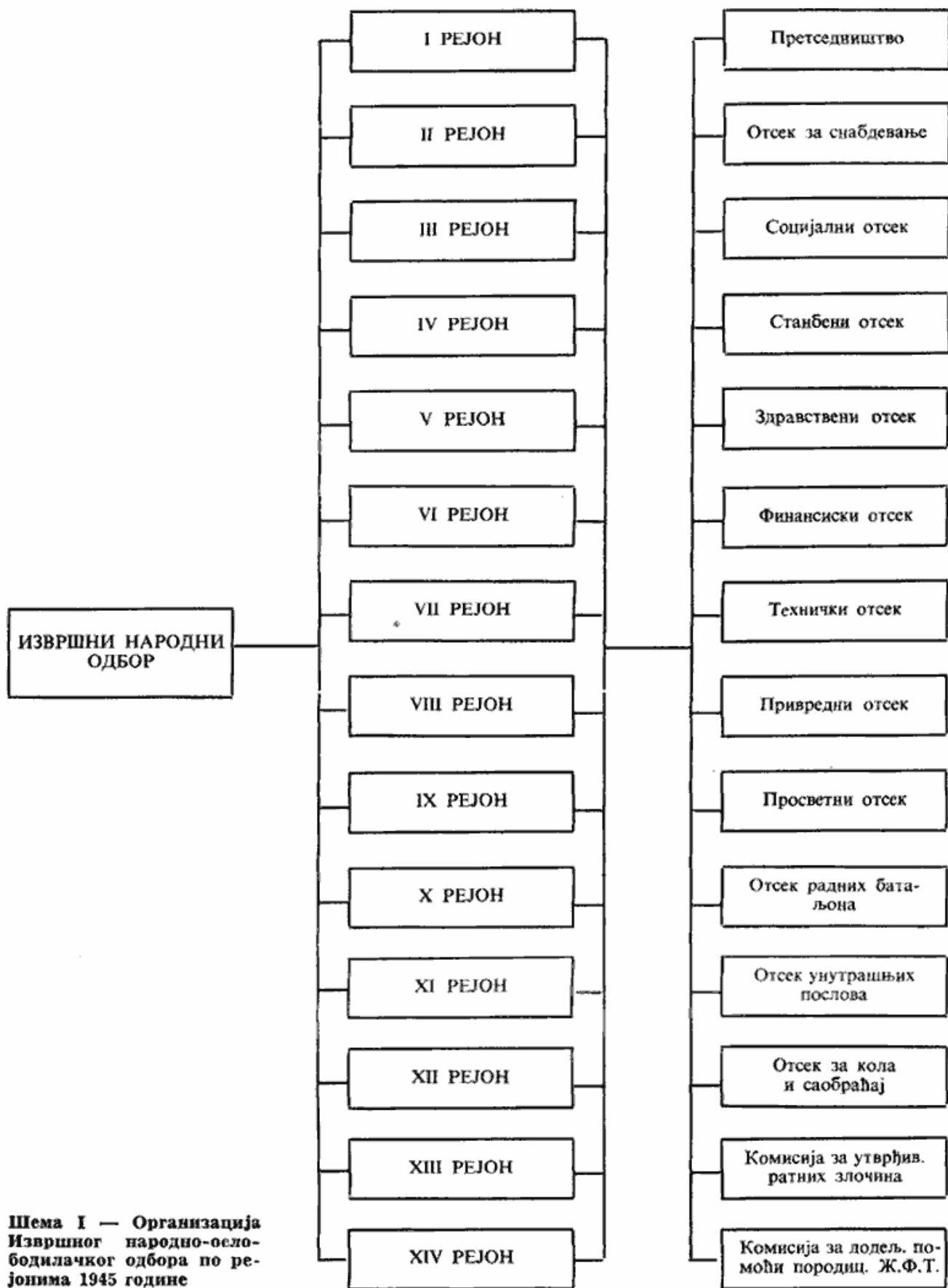
Народни одбори у Београду прошли су кроз исте развојне фазе као и остали народни одбори у нашој земљи. Извесне специфичности, карактеристичне за услове великог града, ниуколико битније нису разликовале развитак народних одбора у Београду од развитка народних одбора у осталим крајевима наше државе. Ма да развитак народних одбора, од њиховог оснивања до данас, претставља једну непрекидну линију, линију успона, ипак се могу, ради боље прегледности, обележити одређени периоди у развоју ових органа. Сваки период претстављао је корак даље у афирмацији народних одбора као демократских органа локалне самоуправе. У сваком периоду организација народних одбора добијала је све јаче изражене демократске облике, што је ишло у корак са општим процесом демократизације читавог нашег друштвеног живота. У овом прегледу развитка народ-

них одбора у Београду, излагање је подељено на четири дела: период привременог Народно-ослободилачког одбора, период 1946—1952 године, период 1952—1955 године и период после 1 септембра 1955 године, који би се могао назвати и период новог комуналног уређења.

## I — Период привременог Народно-ослободилачког одбора

Београд је ослобођен 20 октобра 1944 године, а већ 24 октобра, Одлуком Главног народно-ослободилачког одбора Србије, формиран је Народно-ослободилачки одбор града Београда. Тада, због ратних прилика, нису постојали услови да се образовање одбора изврши путем избора. Ради тога је, истовремено са Одлуком о формирању, донета и Одлука о именовању претседника, потпретседника, секретара и чланова Извршног Народно-ослободилачког одбора, који је као привремени одбор функционисао до првих општих избора за народне одборе.

Том приликом је за претседника Извршног Народно-ослободилачког одбора именован Михајло Ратковић, за потпретседника др. Стефан Ђелинео и инж. Михајло Максимовић, за секретара Марко Никезић, а за чланове Одбора: Богосављевић Раденко, Дракулић Милан, Ђурђевић Тешимир, Ђорђевић Боса, Живковић Драгољуб, Ивковић Вучко, Јанковић инж. Јован, Лилић Борислав, Максић Радован, Манојловић Боривоје, Никезић Петар, Пауновић Глигорије, Прокић Драгутин, Ристић др.



Шема I — Организација Извршног народно-ослободилачког одбора по рејонима 1945 године

Воја, Савићевић Лазар и Шајиновић Милан.<sup>1</sup>

Први непосредни задаци овог Одбора је 26 октобра 1944 године. На тој седници донета је Одлука о организацији Извршног Народно-ослободилачког одбора, успостављени су његови органи, а такође је утврђен и програм непосредних мера и задатака новог Народно-ослободилачког одбора.

Организација овог Одбора спроведена је према „Одлуци о устројству и пословању Народно-ослободилачког одбора“, која је донета у току Народно-ослободилачког рата и на основу које су народно-ослободилачки одбори, у току рата и непосредно после њега, стварани и изграђивани као локални органи државне власти демократске и федеративне Југославије.

Први непосредни задаци овог Одбора били су: мобилизација свих снага за што брже и коначно истеривање непријатеља из земље, решавање многобројних практичних задатака у циљу сређивања и нормализовања живота у граду, снабдевање грађана, организовање позадине и обрачунавање са преосталим сарадницима окупатора и непријатељима Народно-ослободилачке борбе. Бројни и тешки проблеми захтевали су за дужи период скоро перманентно заседање одбора. Ређале су се једна за другом седнице овог Народно-ослободилачког одбора: 26 октобра, 27 октобра, 29 октобра, 2 новембра и тако даље. И на свакој седници по неколико крупних, ратом створених проблема: оправка електричне мреже и водовода, исхрана и огрев, успостављање саобраћаја, образовање Народне милиције, оправка школских зграда и отварање школа, отварање здравствених установа, оправ-

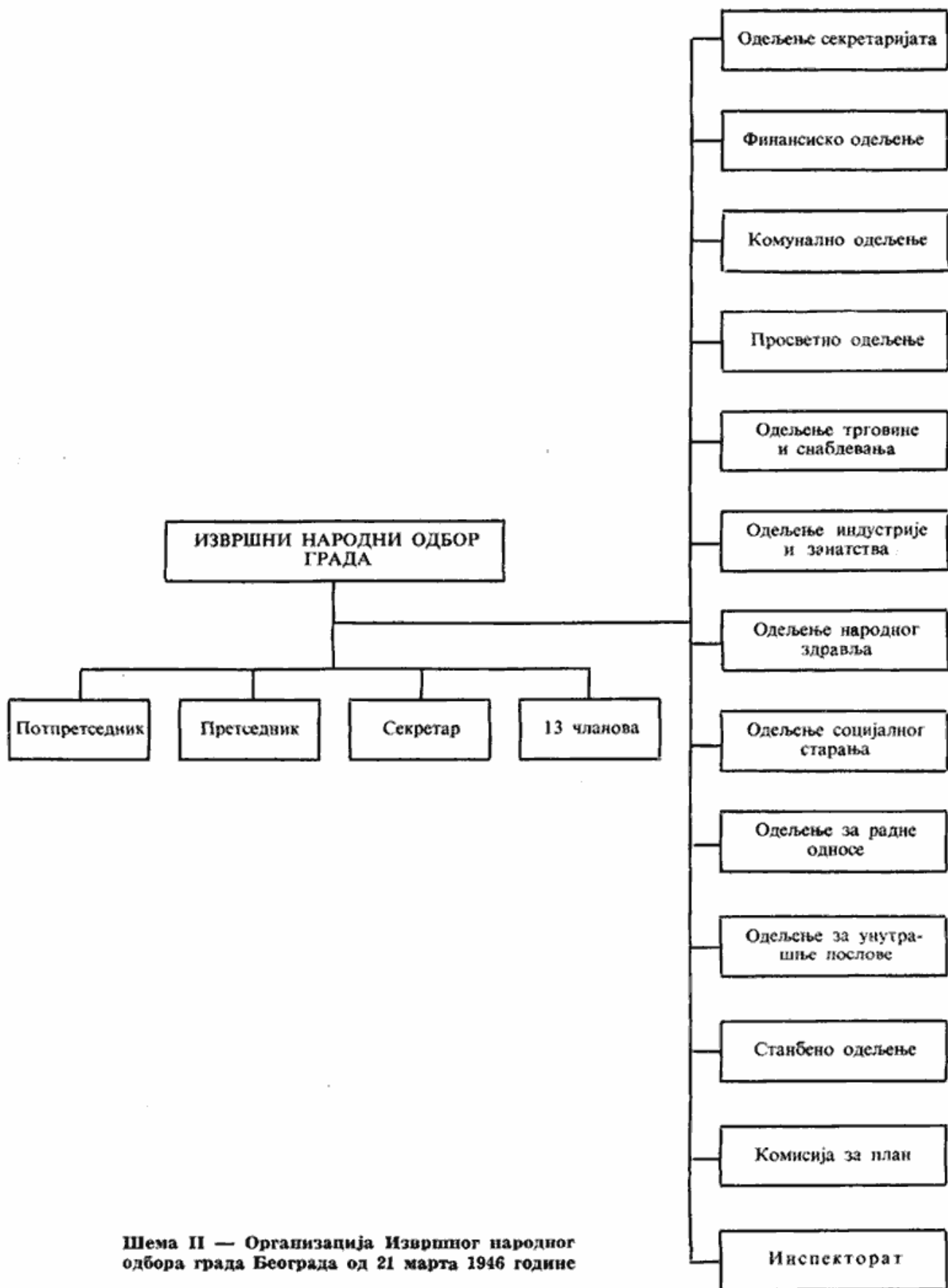


Сл. 1 — Михаило Ратковић (1883—1953) претседник Извршног народно-ослободилачког одбора града Београда

ка зграда и станова, итд. итд. Једном речју, овај Одбор спровео је веома обимне задатке на пољу обнове разрушеног града, успостављању комуналних служби, обнови привреде, организовању здравствене и социјалне заштите грађана, обнављању културног и просветно-научног живота, итд. Послови обнове града продужили су се и у току 1945 и 1946 године. Захваљујући успешном обављању овог задатка, Београд је био

<sup>1</sup> Извршни одбор у овом саставу радио је до 18 априла 1945 године. Због одласка већег броја чланова овог одбора на нове дужности, Одлуком Претседништва Народне скупштине Србије бр. 1246 од 18 априла 1945 године именован је нов Извршни народни одбор града Београда у следећем саставу: претседник Михаило Ратковић, потпретседници: Бранко Максимовић и Марко Никезић, секретар Добривоје Радосављевић, чланови: Момир Бошковић,

инж. Јован Јанковић, Славка Морић-Парента, Бранко Вељковић, Грга Јанкес, Душан Павловић, Драгољуб Живковић, Војислав Мишић, Вучко Ивковић, Гргур Митровић, Живана Станојевић, Видосава Коњиковић, Родољуб Станић, Сретен Стојановић, др Милутин Нешковић и Милутин Живковић. Са повременим изменама и допунама Одбор у овом саставу функционисао је све до првих непосредних избора за Градски народни одбор Београда.



Шема II — Организација Извршног народног одбора града Београда од 21 марта 1946 године

у могућности да се благовремено припреми за период планске изградње и реконструкције.

Спровођење свих ових задатака било је могуће извести једино уз мобилизацију, подршку и учешће најширег броја грађана Београда. Да би се то постигло, убрзо се указала потреба да се, поред јединственог Народног одбора за читав град, формирају народни одбори и за уже градско подручје: рејони и насеља. Одлуком Извршног Народно-ослободилачког одбора од 23 новембра 1944 године на подручју града формирано је 14 рејона и исто толики број рејонских народно-ослободилачких одбора. За села Раковицу и Бањицу формиран су посебни Народно-ослободилачки одбори. Јуна месеца 1945 године, поред рејонских одбора формирано је и 38 народних одбора насеља, чији су чланови били бирани на зборовима бирача.<sup>2</sup> Организација рејонских и насељских народних одбора била је регулисана одлукама Извршног Народног одбора Београда. Ови одбори деловали су, нарочито у прво време, као извршни органи који су радили на спровођењу мера и успостављању нормалног живота у граду и у том смислу указивали су непосредну помоћ Извршном Народном одбору града. Али су они и тада имали и извесне своје самосталне компетенције, нарочито у области материјалног обезбеђења грађана (социјалне помоћи, снабдевања, и др.), а вршили су низ административних и управних функција. Међутим, најзначајнија њихова улога у то време, нарочито улога насељских одбора, била је у томе што су они постали жива, свакодневна спона између Извршног Народног одбора града и грађана и као такви су успешно остваривали мобилизацију грађана у извршавању многобројних задатака из периода борбе за обнову.

<sup>2</sup> У организацији локалних органа власти у Београду насеља и насељски народни одбори, као и народни одбори села (Бањица, Раковица и др.) постојали су до 31 децембра 1946 године. Стабилизацијом рејонских народних одбора и рејонске организације, престала је потреба за постојањем насељских народних одбора, па су

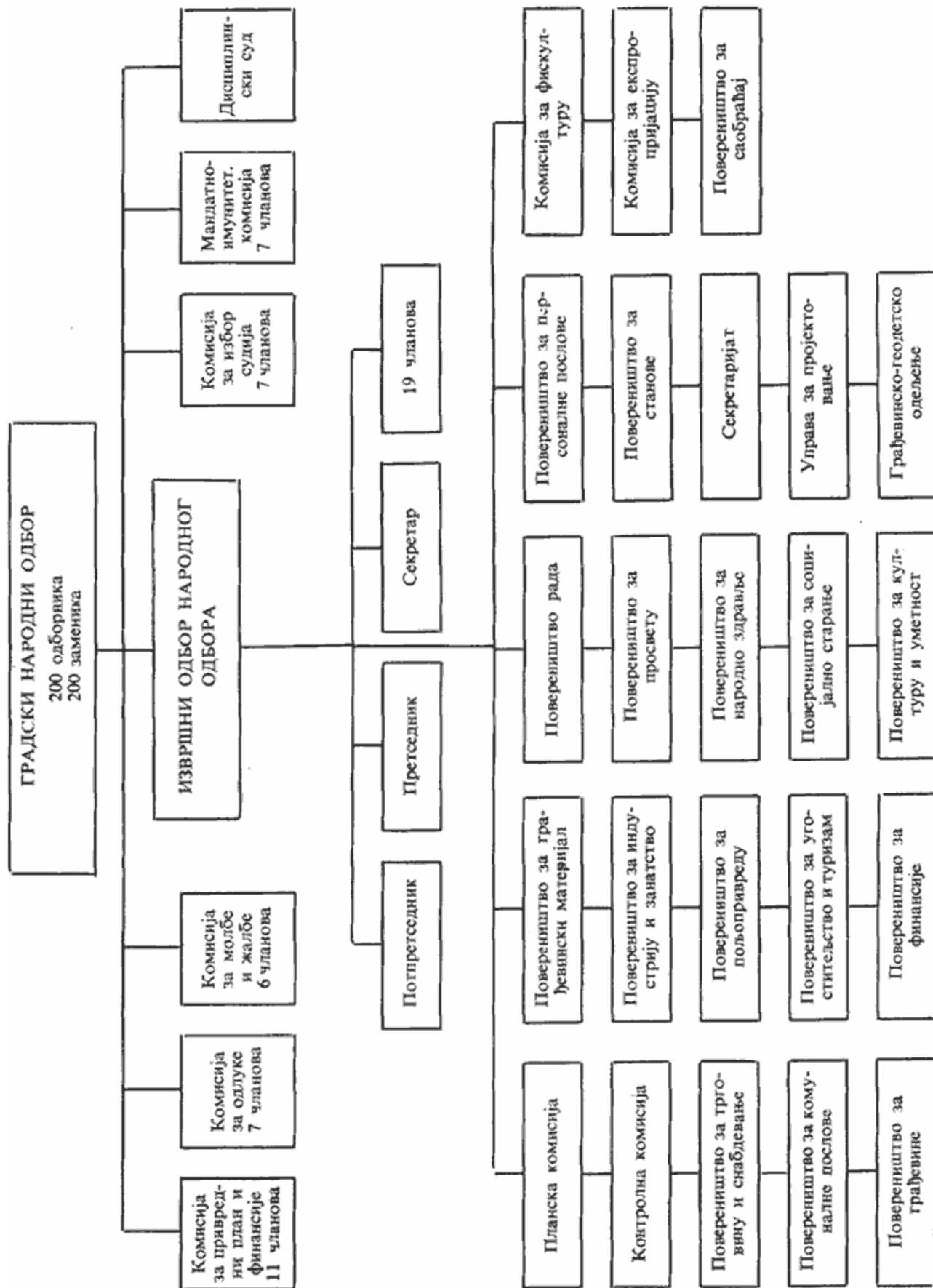
Оваква организација народних одбора на подручју Београда постојала је све до 1946 године, када су устројство и задаци народних одбора прилагођени новим условима развитка наше земље.

## II — Период 1946—1952 године

Непосредно после доношења Устава ФНРЈ, у коме су народни одбори потврђени као локални органи државне власти у ФНРЈ, Савезна народна скупштина донела је 25 маја 1946 године први Општи закон о народним одборима. Три године касније, 28 маја 1949 године, Савезна народна скупштина усвојила је измене Закона из 1946 године и донела нови Општи закон о народним одборима. Организација и функционисање народних одбора, па и Народног одбора у Београду, у времену од 1946—1952 г. било је засновано на овим законима.

Законом из 1946 године конкретизовани су и учвршћени уставни принципи о самоуправности народних одбора као локалних органа јединствене државне власти, одређена је надлежност народних одбора, регулисана њихова права и дужности, као и међусобни односи виших и нижих органа власти. Општи закон из 1949 године донет је у времену када су у нашој земљи биле већ остварене основне револуционарне мере нове власти: завршен процес национализације индустрије, саобраћаја и трговине; индустријализација земље постављена на широку основу и већ делимично и остварена, започео процес јачања општедруштвеног и задружног сектора у пољопривреди, итд. Остваривање свих ових задатака социјалистичке изградње, ставило је у први план народне одборе као органе државне власти. У административно-територијалним јединицама (срезovima, градовима и мести-

они и укинати одлуком Градског народног одбора крајем 1946 године. На подручју територијално већих рејона формиране су канцеларије као административне испоставе рејонских народних одбора. Формирано је укупно девет оваквих канцеларија.



Шема III — Организација Градског народног одбора према одлуци од месеца новембра 1948 године

ма), осим народних одбора и њима подређених органа, нису постојали посебни органи централне власти (савезни и републички органи), већ су сви задаци социјалистичке изградње земље, предвиђени и одређени Савезним привредним планом и савезним и републичким прописима, остваривани преко народних одбора. Поред послова такозваног „локалног делокруга“, подизање и унапређење локалне привреде, комуналног газдинства и комуналних служби, старање за материјално и културно уздицање становништва, и друго, народни одбори су остваривали и тако крупне општепривредне и друге задатке, као што су на пример: откуп пољопривредних производа, мобилизација радне снаге за радове на кључним објектима плана индустријализације земље, национализације, старање за развој задругарства у области пољопривреде, старање о снабдевању становништва, и тако даље, без чега се, у тадашњим нашим условима, није могла ни замислити успешна реализација првог Петогодишњег плана изградње земље. Све те крупне промене у животу наше земље и нови задаци народних одбора нашли су своју потврду у Општем закону од 1949 године.

Овим законом народни одбори су, као претставнички органи у административно-територијалним јединицама, потврђени и као једини органи државне власти на свом подручју. Закон потврђује дотадашње и одређује нове надлежности народних одбора. У Закон су унете и одредбе о економској основи народних одбора. Тако: народни одбори имају право управљања општенародном имовином локалног значаја и могу је користити и располагати њоме у границама предвиђеним законом; они самостално доносе свој привредни план и буџет; они управљају свим зградама и земљиштима у државној својини на свом подручју, и, коначно, народни одбори имају право да, сагласно прописима закона, уведе локалне дажбине и да њима располажу.

На овим законским прописима заснивала се организација и рад народних одбора, све до 1952 године. Београд је у

том периоду третиран као град издвојен из састава среза, чији је претставнички орган био Градски народни одбор, који је, у погледу надлежности, имао права и дужности и среског и месног народног одбора. Први избори за Градски народни одбор извршени су 27 априла 1947 године, којом приликом је у Градски одбор изабрано 200 одборника и исто толики број њихових заменика. Одмах после ових првих избора, посебном одлуком Народног одбора, утврђена је његова организација и устројство његових органа. Тада постављена организација, са повременим мањим изменама, задржала се углавном све до 1952 године.

За ову организацију било је карактеристично што су опште извршне и управне функције биле одвојене од народног одбора као претставничког тела. У надлежности пленума народног одбора били су само послови доношења општих прописа, доношења привредног плана и буџета, избори и разрешења председника, секретара и осталих чланова Извршног одбора, — дакле, углавном послови опште регулативне природе. Све извршне и управне функције биле су у рукама Извршног одбора Градског народног одбора. Извршни одбор био је колегијално тело. Он је, према прописима Закона, имао да претреса сва основна питања локалне управе, да одређује смернице за све гране њене делатности, да остварује опште руководство над радом управног апарата Народног одбора и да усклађује њихову делатност. Извршни одбор имао је да остварује како одлуке Народног одбора, тако и послове из надлежности савезних и републичких органа, који су се, на подручјима локалних јединица, по правилу остваривали преко народних одбора. Управни апарат Народног одбора био је организован у одељења, управе и дирекције, а од новембра месеца 1948 године, на основу републичких прописа о реорганизацији управног апарата народних одбора, у повереништва и комисије. Повереништва и комисије били су формиран за поједине гране државне управе, а њиховим радом непосредно су руководили повереници, чланови Извршног одбора, које је одређивао сам

Извршни одбор. Градски народни одбор донео је месеца новембра 1948 године одлуку број 29970, којом је поставио организацију својих повереништава и осталих својих органа.

Ова организација била је мање-више типична за читав период до 1952 године. Она је била подешена функцијама које је Народни одбор тада имао. То је био период административног руковођења, када је код државних органа управе (савезних, републичких и локалних) био концентрисан највећи број овлашћења и када су ови органи у већој или мањој мери, остваривали непосредно руковођење у свим областима друштвене активности: у привреди, у области просвете, културе, социјалне заштите, комуналних послова, итд. Органи народног одбора, поред управних функција, остваривали су и административно-оперативне функције у односу на привредне организације и установе које су биле у делокругу локалних органа. Ради тога су, у оквиру појединих повереништава или као самосталне организационе јединице, стварани и органи административно-оперативног руковођења, као на пример: Дирекција за локалну индустрију, Дирекција за прехранбену индустрију, Дирекција за промет индустријском робом, Управа државних станбених зграда, Управа за чистоћу, Управа за гробља, и тако даље.

Читава тадашња организација, као што се види, носила је у себи све елементе карактеристичне за период јако изражене државне интервенције и зависности привредних и других организација и установа од свакодневне активности државних органа.

И у овом периоду подручје града било је издељено на рејоне, а у сваком од њих постојао је посебан народни одбор рејона. Број рејона је крајем 1946 године сведен на 7, а у току 1947 и 1948 године, услед припајања нових подручја граду и услед изградње нових градских насеља, број рејона повећан је на 10. Рејони и рејонски народни одбори укинута су месеца маја 1952 године, када су на подручју града формиране општине и општински народни одбори као органи општинске самоуправе.

### III — Период 1952—1955 године

У периоду 1948 до 1952 године, а нарочито у периоду после 1950 године, догодиле су се крупне промене у друштвено-политичком развоју Југославије. У том периоду се одлучно кренуло путем стварања и јачања друштвених органа управљања, у првом реду радничких савета као органа радничког самоуправљања у привреди, као и путем јачања улоге и положаја народних одбора као органа локалне самоуправе. То је омогућило бржи и снажнији развој народних одбора. Нови општи Закон о народним одборима, кога је донела Савезна народна скупштина месеца априла 1952 године, претстављао је знатно проширивање права народних одбора, обележио је њихов нови положај, а такође је донео битне измене у њиховој организацији.

На основу поменутог Закона у току 1952 године извршене су веома крупне измене у организацији Народног одбора града Београда. Најзначајнију новину претстављало је проширивање претставничке основе Народног одбора. Народни одбор града постао је тада дводомни орган, кога су сачињавали Градско веће као опште политичко-претставничко тело свих пунолетних грађана Београда, и Веће произвођача као претставничко тело радника и службеника запослених у индустрији, транспорту, трговини, занатству, пољопривреди и предузећима осталих привредних делатности са подручја Београда. На тај начин, увођењем Већа произвођача у организациони механизам Народног одбора, дошао је јаче до изражаја утицај непосредних произвођача. Веће произвођача и Градско веће, као два самостална тела Народног одбора, равноправно учествују у доношењу најважнијих аката Народног одбора, аката којима се одређује основна његова политика, као што су: друштвени план и буџет града, остали прописи и мере из области привреде и финансија, радних односа и социјалног осигурања. Стварањем Већа произвођача добијен је нов значајан елемент у развоју социјалистичке демократије у нашој земљи, обезбеђена је снажнија иницијатива и



утицај непосредних произвођача у народним одборима, а тиме је још више дошао до изражаја њихов морални и друштвени ауторитет.

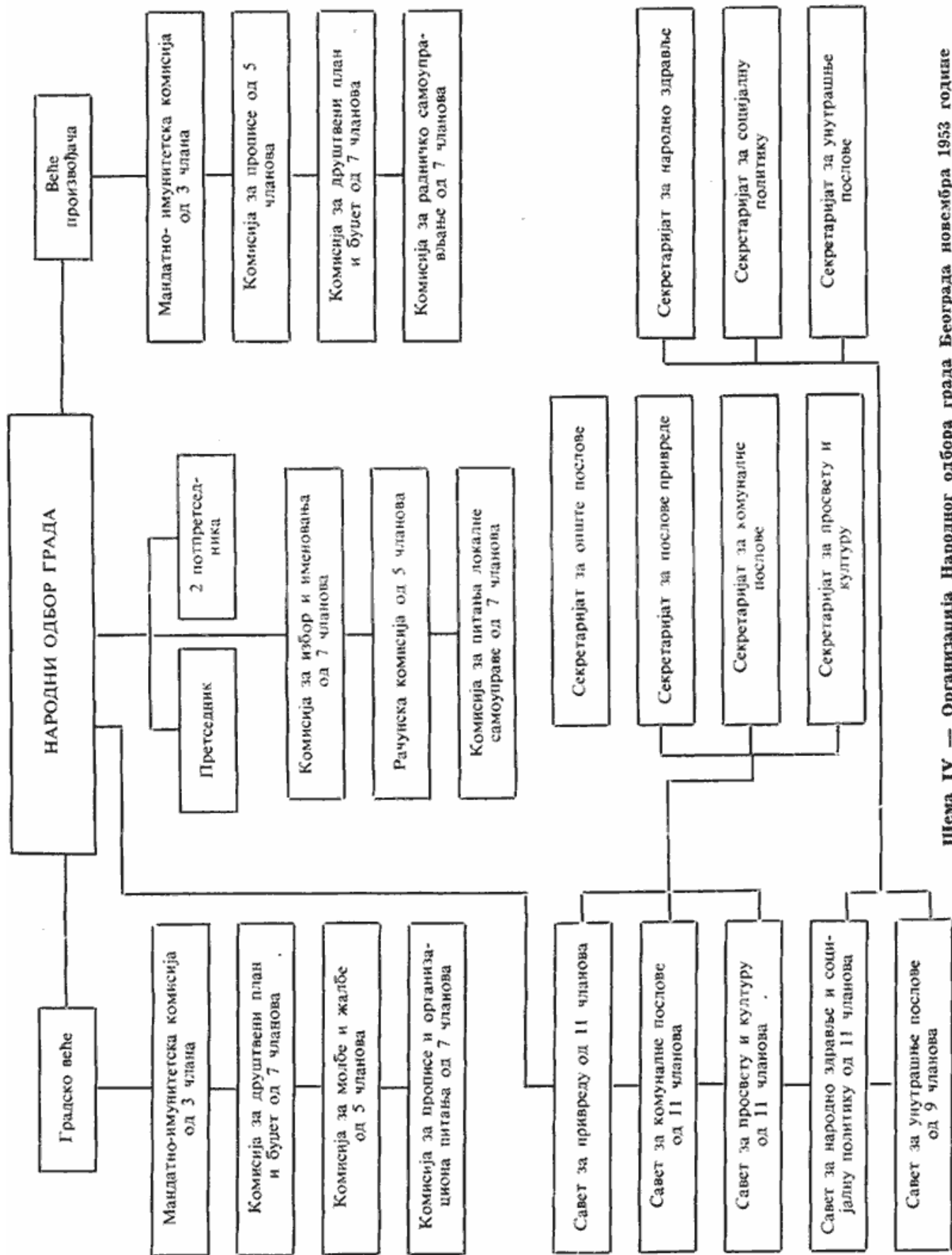
Од далекосежног значаја била је и друга крупна промена извршена 1952 године у организацији Народног одбора града. Тада су укинута Извршни одбор и повереништва, који су до тада постојали. Укидањем Извршног одбора и повереништва, који су постојали као самостални извршни и управни органи, укинут је дуализам између Народног одбора и Извршног одбора, који је у читавом дотадашњем периоду претстављао најважнији локални орган власти. Тиме је знатно ојачала политичка улога пленума народног одбора и његових већа, а сам Народни одбор постао је тело у чијим се рукама сједињују законодавне и извршне функције власти. Наместо повереништва, који су постојали по појединим гранама управе, и на чијем је челу стајао повереник — члан Извршног одбора, који је у својим рукама имао сједињене политичке и административне функције, створени су савети као колегијална тела, којима Народни одбор поверава извршне послове у одређеним областима своје делатности. Институција савета као колегијалних тела, наместо повереништва којима је руководио појединац, претстављала је одређено подруштвљење државних функција и смањење извршних управних органа. Укидање Извршног одбора и повереништва одговарало је општем процесу унутрашњих промена у нашој земљи, у тражењу ефикаснијих облика демократске управе и у тражењу пута за смањивање утицаја и ликвидације бирократских тенденција.

То су биле две најзначајније измене у организацији Народног одбора Београда. Том приликом је извршена и реорганизација управног апарата, који је најпре био организован у одељења, а затим у секретаријате Народног одбора.

<sup>3</sup> На ужем градском подручју формиране су следеће општине: Стари Град, Скадарлија, Савски Венац, Западни Врачар, Источни Врачар, Звездара, Стари Ђерам, Вождовац, Лекино Брдо, Топчидерско Брдо, Неимар, Теразије,

Значајније измене извршене су и у територијалној подели града. До тада је град био подељен на рејоне. Међутим, Савезни закон о народним одборима од 1952 године и Републички закон о административно-територијалној подели, за разлику од прописа из 1946 године, нису предвиђали даље постојање рејона у систему административно-територијалних јединица. С тога су на подручју града формиране општине као основни политички органи локалне самоуправе. Том приликом формирано је 19 општина на ужем и 6 општина на ширем градском подручју.<sup>3</sup> Стварање општина у оквиру града било је од необично великог значаја, што се испољило нарочито у следећим годинама развоја демократског механизма локалне самоуправе у Београду. Захваљујући постојању општина у граду обезбеђено је шире и непосредније учешће грађана у раду народних одбора и контрола грађана над радом народних одбора и њихових органа, створени су услови за успешније и ефикасније обављање многобројних и сложених задатака који су стајали пред народним одборима, омогућено је грађанима и организацијама да лакше и брже остварују своје захтеве код органа народних одбора. Касније искуство је сасвим убедљиво показало да никакав централизован орган у једном полумилионском граду не би могао заменити демократску организацију општина и њихових народних одбора. Народни одбор града и народни одбори општина убрзо су израсли у један хармоничан механизам демократске власти, чији су међусобни односи једним делом били уређени прописима виших органа, а једним делом прописима самог Градског одбора. Посебну улогу имали су народни одбори општина у стварању и организовању друштвених органа управљања у установама и организацијама, чији је процес био нарочито жив у овом периоду.

Палилула, Карабурма, Чукарица, Железник, Раковица, Нови Београд и градска општина Земун. На ширем градском подручју формиране су следеће општине: Жарково, Бежанија, Крњача, Овча, Борча и Падинска Скела.



Шема IV — Организација Народног одбора града Београда новембра 1953 године

У јесен 1952 године извршени су општи избори за оба већа Народног одбора града, као и за све народне одборе општина. Годину дана касније, због измене прописа у изборима одборника Већа произвођача, извршени су други општи избори одборника овог Већа. У свако веће Народног одбора изабрано је по 100 одборника,<sup>4</sup> тако да је Народни одбор града сачињавало укупно 200 одборника. Новоизабрани Народни одбор учинио је у овом периоду, поред осталог, крупне напоре и у циљу стабилизације организације како Градског, тако и општинских народних одбора. У овом периоду донет је и први Статут Народног одбора града, најзначајнији организациони акт Народног одбора. Организација Народног одбора и његових органа, усвојена овим Статутом, претстављала је једно трајније решење, тако да се таква организација, у својим основама, задржала све до данас.

#### IV — Период после 1 септембра 1955 године

Период после 1 септембра 1955 године претставља свакако најзначајнију фазу развика у коју су ушли народни одбори у нашој земљи. Тај дан обележава почетак живота новог комуналног система. Тим даном народни одбори нових општина и нових срезова преузели су функције органа власти на измењеним подручјима општина и срезова, са измењеним надлежностима и положајем општина и срезова. Најбитнија карактеристика и оно што управо чини суштину новог комуналног система, јесте положај локалних заједни-

ца, а посебно положај и нове надлежности општина. Многе надлежности и послови у свим гранама државне управе, који су се до тада обављали у оквирима надлежности срезова и градова, пренети су на народне одборе општина. Тежиште комуналне самоуправе и локалне власти, за разлику од ситуације пре 1 септембра 1955 године, постављено је не више на срез него на општину „као комуни“, а срез је постао заједница општина и становника на свом, проширеном подручју. Ова мера претставља крупну промену у процесу децентрализације и демократизације који је у нашој земљи започео још од 1950 године.

Увођењем у живот новог комуналног система довело је до значајнијих и далекосежнијих промена и у Београду, пре свега у територијалној организацији града. Подручје града је знатно проширено. У његов састав укључена су ближа сеоска подручја која у привредном погледу непосредно гравитирају граду и која заједно са њим претстављају јединствено привредно, а и урбанистичко подручје. Београду су том приликом прикључене 34 општине из бившег београдског среза, 11 општина бившег земунског среза и једна општина из среза подунавског. На овај начин Београд је чвршће повезан са својим најближим природним залеђем, чији је привредни, комунални и културни развикак непосредно повезан и условљен развикаком града.

Ново подручје града заузима површину од 150.225 ха, од чега грађевинске, непољопривредне површине износе око 30 хиљада хектара. Укупан број становника (са стањем 31. XII. 1955 године)

<sup>4</sup> Избор одборника за Веће произвођача извршен је на начин утврђен Законом о избору и опозиву одборника народних одбора. Укупан број од 100 одборничких мандата за Веће произвођача града распоређен је на произвођачке групе сразмерно постотку учешћа сваке произвођачке групе у друштвеном производу града (утврђеном друштвеним планом града за текућу годину). Изборне јединице образоване су у оквиру произвођачких група сагласно норми да се по правилу на један број произвођача бира један одборник. Број произвођача на који се бира један одборник утврђен је на тај начин

што је укупан број произвођача, који имају бирачко право у свакој произвођачкој групи, подељен са бројем одборника који се бира у тој групи. На бази оваквог изборног система, у прво Веће произвођача Београда изабран је, по привредним гранама, следећи број одборника: индустрија 45 одборника, промет робом 16 одборника, грађевинарство 9 одборника, занатство 10 одборника, транспорт 9 одборника, угоститељство 3 одборника, комунална делатност 5 одборника и пољопривреда 3 одборника, — укупно 100 одборника.

износи 608.567, од чега 512.093 градског, непољопривредног становништва, а 96.474 пољопривредног становништва.

Од укупног броја општина, укључених 1 септембра 1955 године у подручје Београда (46 општина бивших срезова земуњског, београдског и подунавског среза и 25 општина града Београда, — укупно 71 општина), формирано је 30 нових општина, од којих су 19 општина на јединственом градском подручју, а 11 општина су општине сеоског типа на ширем подручју града.<sup>5</sup> У састав појединих периферних градских општина ушао је том приликом један број сеоских насеља која се налазе у најближој околини града, али тиме карактер ових општина оноште није битније измењен, пошто су оне и даље, по својој привредној структури и социјалном саставу, остале општине изразито градског карактера.

У складу са извршеним територијалним променама, спроведена је и организација народних одбора нових територијалних јединица. Народни одбори нових општина, до опшних избора за ове одборе, образовани су од одборника дотадашњих народних одбора општина, а нови Народни одбор града од дотадашњих градских одборника и одборника укинутих срезова београдског и земуњског. Истовремено са образовањем нових народних одбора општина, донет је Статут града и статuti општина, а такође је утврђена и организација нових одбора. Увођењем у живот новог комуналног система знатно су проширена права

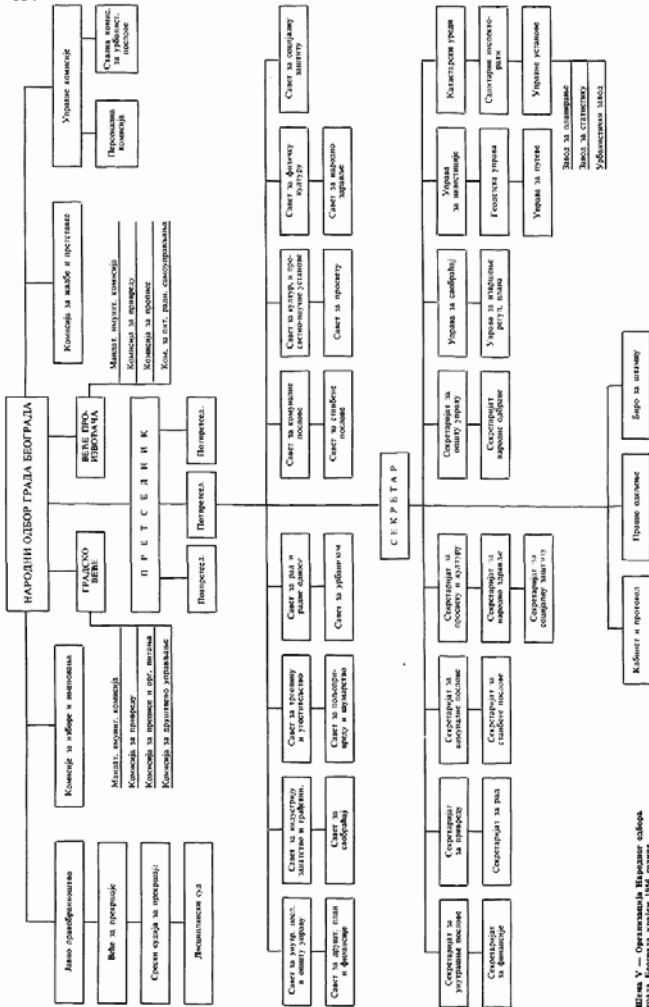
и дужности нових општина, у смислу њиховог развојка у основне ћелије државне организације. Срезови као заједнице комуна треба у новом комуналном систему да израсту у органе који непосредно управљају само пословима од заједничког интереса за општине на свом подручју, чиме је јасно одређен курс даљег развоја локалне самоуправе у нашој земљи на основици општинске самоуправе. Положај нових општина формираних на ширем подручју града Београда у свему је идентичан положају свих осталих општина у земљи. У принципу и општине на ужем градском подручју имају исти положај. Према њима Народни одбор града<sup>6</sup> врши иста права као и према осталим општинама, општинама на ширем градском подручју. Но, с обзиром на неопходност јединственог третирања уже градских комуналних, привредних и других проблема, дато је право Народном одбору града да усклађује делатност народних одбора општина на ужем градском подручју у комуналним и другим пословима од заједничког интереса за ове општине. У ту сврху Народни одбор града има овлашћење да доноси прописе, да утврђује генерални урбанистички план, као и да утврђује перспективне и годишње програме комуналне изградње за читаво уже градско подручје. На тој основи, Статутом града, утврђен је систем односа између града и општина, на којој се основи развија и делује јединствени механизам локалне самоуправе у Београду.

<sup>5</sup> На јединственом градском подручју остао је, приликом реорганизације 1955 године, исти број општина као и до тада, то јест онај број општина који је установљен 1952 године. На ширем, сеоском подручју формиране су следеће општине: Крањача, Ватајница, Добановци, Сурци, Волчеви, Умача, Врчаци, Рипањ, Барајево, Проста и Мали Мокри Југ.

<sup>6</sup> На јединственом градском подручју стварање неких општина спроведено је 1 јануара 1957 године и том приликом, уместо 19 дотадашњих, створено је 10 нових, крупнијих општина на ужем подручју града.

<sup>7</sup> Одредбама Општег закона о уређењу општина и срезова утврђено је да у Југосла-

вији, почев од 1 септембра 1955 године, постоје само две јединице локалне самоуправе: општина и срез. Законом Народне Републике Србије о подручјима општина и срезова у Народној Републици Србији учињен је изузетак у погледу Београда. Иако је овим Законом подручје Београда знатно проширено пријатљивом околних сеоских подручја, као политичко-територијалних јединица за то подручје остављен је назив град а не срез. Истим Законом утврђено је да сва права и дужности, која су Законом и другим прописима одређена као права и дужности среза, да их на подручју читавог града Београда врши Народни одбор града. Према томе, Народни одбор града врши, уствари, функцију среза.



Шема V — Организација Народне скупштине града Београда крајем 1956 године

Систем локалне самоуправе у Београду не би био потпуно приказан ако не бисмо говорили и о другим формама стварне, економске и политике власти, преко којих грађани управљају друштвеним пословима иако они не спадају у класичан домен државне власти. Тако, радни колективи непосредно управљају свим привредним организацијама у свим гранама привреде преко изабраних радничких савета и управних одбора. Национализованом привредом, дакле, не управља државна администрација и од ње постављени службеници. Исто тако културним, просветним, научним, здравственим, социјалним, комуналним и другим установама управљају друштвени органи, који су или непосредно бирани или постављени од Народнoг одбора града или народних одбора општина. И овим установама, дакле, не управљају постављени државни службеници. Станбеним зградама, без обзира да ли се налазе у приватном власништву или су општенородна имовина, управљају сами станари преко кућних савета и савета станбених заједница које сами непосредно бирају. Друштвено управљање постало је општи принцип управљања свим установама и друштвеним пословима. Државни управни органи немају непосредне ингеренције на то управљање, већ само остварују општи надзор у погледу правилног извршења закона и других прописа. У самоуправљање и систем рада друштвених органа управљања управни органи могу се умешати само онда када их на то закон овлашћује и то ради обезбеђења општег друштвеног система и општих друштвених интереса. Но и у таквим случајевима државни органи могу наступити само путем својих управних овлашћења, дакле на исти начин као и према грађанима. Обим права и дужности органа друштвеног управљања предвиђени су прописима.

Колико је систем друштвеног управљања постао општи систем може се видети по следећим подацима. У Београду у разним органима друштвеног управљања учествују многе десетине хиљада грађана. Скоро сваки десети грађанин или сваки шести одрасли грађанин Бео-

града свакодневно учествују у управљању послова за које је заинтересована читава друштвена заједница и истовремено поједини ужи колектив, а и сваки грађанин. Тако:

у 672 предузећа у радничким саветима учествује 14.544 радника и службеника;

у 208 школа постоји исто толики број школских одбора са 2014 чланова;

у 23 културне установе ради 178 чланова савета ових установа;

у 130 здравствених установа ради 9965 чланова у управним одборима ових установа;

у управним одборима 81 социјалне установе ради 662 члана;

у скупштинама социјалног осигурања ради 1248 чланова;

у 7516 кућних савета ради 28.413 чланова;

у 45 савета станбених заједница ради 1109 чланова;

у окружним и среским судовима ангажовано је преко 2400 судија поротника, и тако даље.

Ако томе додамо још 200 чланова Народнoг одбора града, 1081 одборника општинских народних одбора, затим 174 члана савета Народнoг одбора града и 1337 савета народних одбора општина, онда се може добити јасна слика о томе колико је у Београду отишао у ширину систем управљања радног народа.

У систему власти уопште, а нарочито у систему локалних органа власти, велику улогу играју зборови бирача као израз непосредне демократије, односно непосредног утицаја грађана на управљање јавним друштвеним пословима.

Зборове бирача сачињавају грађани оне изборне јединице која је бирала једног одборника у народни одбор. Према томе, у Београду има 100 зборових бирача на територијалном принципу, а исто толико и зборових бирача у привредним организацијама. Поред тога, постоје и мањи зборови бирача за општинске одборнике, тј. у свакој општини у просеку постоји око 35 зборових бирача.

У току 1955 године у Београду је одржано преко 160 зборових бирача по градским изборним јединицама, а преко 300 зборових бирача по општинским из-

борним јединицама. На овим зборовима учествовало је више десетина хиљада грађана.

Зборови бирача су установљени ради тога да би се бирачима пружила могућност да непосредно износе своје предлоге и мишљења за решење појединих питања од интереса за општину или град, а исто тако и ради тога да би на њима одборници Народног одбора града и народних одбора општина подносили извештај о раду народног одбора и о своме раду у вршењу одборничких дужности.

Одборник је дужан да предлоге зборових бирача износи пред Народни одбор који је дужан да по тим предлозима донесе закључак. Одборник је дужан да на следећем збору бирача обавести бираче о закључку Народног одбора. Ако су бирачи незадовољни радом одборника, они на збору бирача могу покренути посту-

пак опозива. Покретање опозива, као и кандидовање одборника и народних посланика јесте једно од важних политичких права збора бирача и један од посебно важних принципа непосредне демократије.

Излагањем у овом чланку дат је један сасвим кратак преглед развитка народних одбора у главном граду наше земље. Многе институције у области локалне самоуправе само су овлаш додирнуте, без дубљег улажења у њихову садржину. Међутим, за дубљу анализу ових питања потребна је обимнија студија, док је у овом чланку дата само кратка скица, која у најопштијим цртама даје претставу о досадашњем плодном развоју и положају народних одбора као локалних органа власти у граду Београду.



## LE DÉVELOPPEMENT DES COMITÉS POPULAIRES À BELGRADE

M. KOVAČEVIĆ

Les premiers comités populaires, organes démocratiques nouveaux de self-government, ont été formés à Belgrade dès la libération de cette ville. Leur organisation repose sur un fonds de principes de self-government local, identiques à ceux qui président à l'ensemble de l'ordonnancement social et politique de la Yougoslavie.

Le développement des comités populaires s'est poursuivi parallèlement au développement général économique et social de la Yougoslavie. Immédiatement après la guerre il existait à Beograd un Comité Populaire Exécutif de la ville, et ensuite, au cours de l'année 1945, les comités populaires de quartier étaient créés pour la région plus étroite de la ville, et les comités de localité pour sa région plus large.

Les comités populaires furent consacrés par la première Constitution de la Yougoslavie en leur qualité d'organes fondamentaux du pouvoir public dans la République Populaire Fédérative de Yougoslavie. La Loi générale sur les comités populaires, votée au mois de mai 1946, concrétisa les principes de self-government des comités populaires comme des organes locaux du pouvoir public unique, précisa leur compétence, leurs droits et leurs devoirs, de même que les rapports mutuels entre les organes inférieurs et les organes supérieurs du pouvoir.

Ce qui caractérise l'organisation du Comité populaire de la ville dans cette phase de son développement, c'est le fait que les fonctions générales exécutives et administratives se trouvent séparées de celles que le Comité populaire doit exercer en tant qu'un corps représentatif du pouvoir. L'exercice de ces dernières fonctions était réservé pour la Séance plénière du Comité populaire, à la compétence de laquelle il appartenait: de voter les dispositions de caractère réglementaire, d'établir le plan économique et le budget, d'élire et de révoquer le président, le secrétaire et les autres membres du Comité Exécutif. Réserve faite des actes mentionnés, marqués au coin d'actes de réglementation, toutes les autres fonctions incombant au Comité populaire et étant d'ordre exécutif et

administratif se trouvaient entre les mains du Comité Exécutif. Ce dernier avait pour tâche: de discuter toutes les questions essentielles de l'administration, de donner des directives pour toutes les branches de l'administration et de diriger l'activité de l'appareil administratif du Comité populaire.

Cette organisation s'était maintenue jusqu'à l'année 1952. Elle correspondait bien aux fonctions qui incombait au Comité populaire à une époque où ce Comité était investi d'un nombre considérable de pouvoirs qui l'autorisaient de réaliser une direction directe dans tous les domaines d'activité sociale: dans l'économie, l'instruction publique, la prévoyance et la protection sociales, les affaires communales, et d'autres.

Au cours de l'année 1952, la structure du Comité populaire de la ville de Beograd a subi des changements très importants. La nouveauté la plus significative fut l'instauration du Conseil des producteurs: un corps représentatif dont les membres sont élus parmi les ouvriers et employés travaillant dans l'industrie, les transports, le commerce, l'artisanat et l'agriculture. Le Conseil des producteurs fut créé afin de donner aux producteurs directs une influence plus marquée sur la politique et l'activité du Comité populaire, et cela notamment dans le domaine de l'économie, des finances, des rapports de travail et des assurances sociales. — Une autre modification à envergure très large fut la suppression du Comité Exécutif et des commissariats qui existaient auparavant. Par la suppression de ces organes fut éliminé le dualisme entre le Comité populaire et le Comité Exécutif, ce qui avait pour conséquence le renforcement du rôle politique de la Séance plénière du Comité populaire et de chacun de ses conseils. Le Comité populaire devint ainsi un corps réunissant les fonctions législative et exécutive du pouvoir. Les commissariats, qui avaient à leurs têtes un commissaire — membre du Comité Exécutif, furent remplacés par les conseils, organismes collégiaux, auxquels le Comité populaire confiait les fonctions d'ordre politique et exécutif dans les domaines déterminés de son

activité. La suppression du Comité exécutif et des commissariats, avec le renforcement simultané du rôle de la Séance plénière du Comité populaire et la formation des conseils, correspondait au processus général des transformations intérieures dans la Yougoslavie qui, à cette époque, étaient l'expression des efforts dans la recherche des formes efficaces d'une administration démocratique et dans la recherche d'une voie permettant la réduction de l'influence des tendances bureaucratiques et la liquidation de ces tendances.

La suivante étape, importante dans le développement du Comité populaire de Belgrade commence le premier septembre 1955. C'est cette date qui marque le commencement de la vie du nouveau système communal. La caractéristique la plus essentielle est le fait qui en réalité constitue l'essence même du nouveau système communal, c'est la situation des communautés locales, et en particulier la situation de la commune avec ses attributions nouvelles, élargies dans une mesure considérable. La sauvegarde du self-government communal et du pouvoir local incombe à la commune, tandis que l'arrondissement est devenu une association ou une communauté des communes et des habitants sur le territoire de l'arrondissement. Au cours de cette réorganisation, la circonscription de la ville de Belgrade a été considérablement élargie: la ville a englobé les villages voisins les plus proches qui, ensemble avec la ville, constituent une circonscription économique et urbanistique unique. En même temps, dans la circonscription de la ville, on procéda à la formation des communes, à savoir: il a été formé 10 communes de caractère urbain pour la région plus étroite, et 10 communes de caractère rural et mixte pour la région plus large de la ville.

Le système de self-gouvernement local en Yougoslavie, et partant à Beograd, est caractérisé non seulement par la situation et le rôle qui dans ce système appartiennent aux comités populaires, mais aussi par d'autres formes de la création du pouvoir économique et politique permettant aux citoyens d'administrer les affaires sociales. Les collectivités de travailleurs administrent d'une façon directe les organisations économiques en éli-

sant eux-mêmes les conseils de travailleurs et les conseils d'administration. Les établissements culturels, d'instruction publique, scientifiques, de santé publique, sociaux, communaux, et d'autres, sont administrés par des organismes sociaux, élus d'une manière directe ou bien nommés par le Comité populaire de la ville ou par le Comité populaire de la commune. De sorte ces établissements, non plus, ne sont point administrés par des fonctionnaires nommés de l'Etat. Les maisons d'habitation sont administrées par les locataires eux-mêmes qui élisent leurs conseils de maison et les conseils des communautés d'habitation. L'administration sociale est devenue un principe général de l'administration de tout établissement et de toutes affaires sociales. Les organes d'Etat n'ont aucune ingérence directe dans cette administration; il n'appartient à ces organes qu'un droit de surveillance, dans les limites des pouvoirs qui leur sont impartis de par la loi, et portant sur l'exécution des lois et des autres dispositions de nature générale. Pour se rendre bien compte du caractère général du système de l'administration sociale, il suffit de consulter les informations statistiques selon lesquelles chaque dixième citoyen en général, ou bien chaque sixième citoyen adulte de Beograd prend part aux activités des divers organes de l'administration sociale à Beograd.

#### Illustrations dans le texte:

- Fig. 1 — Mihailo Ratković (1883—1953) président du Comité Exécutif de Libération de la ville de Belgrade
- Schéma I — L'organisation du Comité Exécutif de Libération par arrondissements, en 1945
- Schéma II — L'organisation du Comité Exécutif de la ville de Belgrade, le 21 Mars 1946
- Schéma III — L'organisation du Comité Populaire de la ville, suivant les décisions du mois de Novembre 1948
- Schéma IV — L'organisation du Comité Populaire de la ville de Belgrade en Novembre 1953
- Schéma V — L'organisation du Comité Populaire de la ville de Belgrade vers la fin de 1956