

## KOMMUNÁLIS RENDSZERÜNK

---

### *A kommunális rendszer kialakulása és fejlődése hazánkban*

Elméletünkben és gyakorlatunkban a kommunális rendszer fogalmának meghatározásához kiemelt tudományos érdek fűződik. A jogi és politikai tudományok más kifejezéseket is használnak ugyanennek a társadalmi tartalomnak a megjelölésére. Így például tudományos és politikai szakirodalmunkban még az alábbi kifejezések is használatosak: kommunális berendezés, kommunális öngazgatás és egy hagyományos kifejezés, a helyi öngazgatás. Mivel a kommunális rendszer az öngazgatású társadalmi-politikai rendszer alapvető fogalmai közé tartozik, ezért pontos meghatározása nem pusztán elméleti terminológiai kérdés, hanem igen széles társadalmi és politikai vetülete is van. A marxista elméletben a kommunális rendszer kifejezés kettős jelentésű. Szélesebb értelemben a kommunális rendszer az öngazgatású és általános társadalmi-politikai közösségek szervezési formáját, valamint a szocialista társadalmi rendszer államának politikai formáját jelöli egyszerre. Ebben az értelmezésben a kommunális rendszer azonos értelmű a kommunális berendezés kifejezéssel. (Marx a Polgárháború Franciaországban című művében ezt használja.) Szűkebb értelmezésben a kommunális rendszer kizárólag a munkásosztály, a dolgozók és a polgárok öngazgatásának társadalmi és politikai formáira vonatkozik. A mi elméletünkben és gyakorlatunkban a kommunális rendszer kifejezést ebben az utóbbi értelemben használjuk. Öngazgatású szocialista társadalmunk politikai formájának megjelölésére egy másik kifejezést használunk: a szocialista öngazgatású demokrácia társadalmi-politikai rendszereként említjük. A kommunális öngazgatás terminus szűkebb és tágabb értelemben egyaránt használatos. Kommunális öngazgatáson szűkebb értelemben a község és a községi szervek egész küldötti-testületi rendszerét értjük, va-

lamint a dolgozóknak és a polgároknak mindennemű közvetlen hatalomgyakorlását, társadalmi ügyintézését a választók gyűlésén, a referendumokon, a helyi közösségek öngazgatásában, az öngazgatási érdekközösségekben, a társult munka szervezeteiben és másutt. Általános értelemben ezen a terminuson a kölcsönös megbecsülés egész rendszerét, a dolgozóknak, polgároknak a fejlett öngazgatás alapsejtjeiben elfoglalt helyét jelölik.

A helyi öngazgatás kifejezést annak a történelmi időszaknak a megjelölésére használjuk, amely a kommunális rendszer előzménye volt. Politikai értelemben a helyi öngazgatás manapság a kommunális rendszer része, amely a társadalmi öngazgatás egész gépezetével együtt alkot egy új társadalmi közösséget, a községet.

A kommuna jelentését szintén meg kell határoznunk. Tudnunk kell, hogy addig milyen értelemben használták, vagy használják még manapság is.

A kommuna fogalmának meghatározásához a marxizmus klasszikusai is hozzájárultak. Marx ezt a kifejezést az átmeneti időszak társadalmának egy új politikai formája megnevezésére használta. Szerinte a kommuna olyan kommunális berendezésű rendszer, amely a társadalmi alapközösségek termelőinek öngazgatásán alapszik. Engels Bebelhez írt levelében a következő álláspontot fejt ki: „Mi ezért azt javasolnánk, hogy az állam szó helyett mindenütt a „községet” (Gemeinwesen) használjuk, mert ez a régi jó német szó nagyszerűen helyettesíti a francia commune szót.” Lenin szintén a pontos terminológiai meghatározás mellett foglalt állást, amikor hangsúlyozta, hogy egy olyan kifejezést kell találni, amely az egész községi rendszer fogalmát fedi. Mivel az orosz nyelvben a kommuna és a kommunális rendszer szavaknak nincs megfelelőjük, Lenin úgy véli, hogy „valószínűleg kénytelenek leszünk átvenni a francia commune szót, bár ennek lesznek kellemetlen velejárói”.

A kommuna szó a latin communisből ered, ami annyit jelent, mint általános, vagy közös. Ma ezt a terminust számos, egymástól eltérő jelentésben használják. Vizsgálódásainkban a kommuna fogalmának a lokális közösségek szociológiájában, az alkotmányjogban és a JKSZ programjában használatos definícióját alkalmazhatjuk.

A kommunális rendszernek mint Jugoszlávia öngazgatású társadalmi-politikai rendszere mellőzhetetlen részének saját fejlődési útja volt a népfelszabadító bizottságoktól az 1955-ben bekövetkezett községi és járási rendszer átrendezéséig. Az akkor hozott törvény alapján a község alapfokú társadalmi-politikai egységgé vált. Ezután politikai és területi alapegységként, illetve társadalmi-gazdasági közösségként kezelték. Ugyanakkor kialakítottuk a község egy egységes típusát is, lényegesen tágabb szerepkörrel.

Történelmi távlatból szemlélve megállapíthatjuk, hogy a kommunális rendszer létrejötte és a községek további öngazgatási érvényesülése társadalmunk sajátos fejlődésének eredménye. Ugyanakkor azt is hangsúlyoznunk kell, hogy erre a fejlődésre nagy hatással volt az 1871-es párizsi kommün és az Októberi Forradalom szovjetjei, nem beszélve a népfelszabadító háború és szocialista forradalom folyamán megalakult és tevékenységet kifejtő népfelszabadító bizottságokról.

A párizsi kommün tapasztalatai (amelyeket Marx a Polgárháború Franciaországban című művében elemzett) igazolták a munkásosztálynak a szocialista forradalom megvalósítási folyamatában játszott történelmi szerepét. A marxizmus klasszikusainak tanítása ezekről a kérdésekről nemcsak a politikai rendszerek elméletében jelent fordulópontot, hanem kiváló alapot szolgáltat a lokális közösségek korszerű elméletének kidolgozásához is. Ettől kezdve a kommunális berendezési rendszer az elméleti kutatás látóterébe kerül és a gyakorlati tapasztalattá válik.

Leninnek a szovjetek megszervezésével kapcsolatos elképzelését a párizsi kommün tapasztalatai és Marxnak a kommün által bevezetett összes új intézményéről kialakított értékelései inspirálták. A szovjetek olyan formákként jöttek létre, amelyek útján az állam fokozatosan saját elhalásának történelmi folyamatába lép. A szovjetekbe bekapcsolták a forradalmi tömegeket, amelyek átvették a társadalmi ügyek igazgatását. Ugyanakkor az egyes szovjetek csoportosításával hozzák létre a szélesebb körzetek regionális politikai szervezeti formáit egészen a szovjet-köztársaságig, amely Marxnak a kommunákon alapuló „nemzeti delegációja” mintájára új típusú proletárállamot képvisel, ezenkívül létrejött az új típusú társadalmi igazgatás is ebben az államban.

A szovjet proletariátusnak, amely a lokális igazgatás létrehozásának és működésének alapját megvetette, az első tette az 1918. évi alkotmány meghozása volt, amelyben külön fejezet foglalkozik a helyi szovjetek szervezetével és ezért a szovjetek alkotmányának is nevezik. Tartalmi szempontból Leninnek a proletárállam konkrét megszervezési formájával kapcsolatos elméleti elképzeléseinek gyakorlati kidolgozása. Az orosz köztársaság ezek szerint öngazgatású szovjetek szabad társulását képezte, amelyek a munkásosztálynak és Oroszország minden dolgozó rétegének a gazdasági és politikai felszabadulását szolgálták.

Ez az elképzelés a szovjetekről, amelyet egyáltalán nem megfelelő történelmi körülmények között alakítottak ki, de amely törvényerőre emelte a szovjet öngazgatású államelméletet, formálisan egészen 1936-ig fennmaradt. Valójában azonban már jóval korábban egy bürokratikus, etatista végletbe ment át.

Ezek szerint a kommuna Marxnál, Engelsnél és Leninnél az átmeneti időszak konkrét politikai formája, a munka gazdasági felszabadulásának,

a közvetlen termelők társulásának formája, olyan szervezési forma, amelyben a polgárok egyidőben termelők és a társadalom igazgatói.

A szocialista Jugoszláviának, proletárállamunknak az alapjai a marxizmus klasszikusainak a nézeteire épülnek. A kommunális rendszernek, mint az öngazgatású társadalmi-politikai rendszer integrális részének a kiépítése a társadalom kommunális megszervezésével kapcsolatos marxista eszmék folytatása. A népfelszabadító bizottságoknak, mint az új forradalmi hatalom szerveinek, az öngazgatású községek elődeinek a megalakítása nem volt véletlenszerű és ösztönös, hanem a JKP szervezett tevékenységén alapult, amely a régi burzsoá hatalom megdöntésére és egy új, forradalmi proletárállam létrehozására irányult. A népfelszabadító bizottságok a háború és a forradalom során mind nagyobb területen alakulnak meg, szervezetileg pedig továbbfejlődtek, tulajdonképpen a párizsi kommün és a lenini szovjetek sajátos folytatásai. Sőt ennél többet: a népfelszabadító bizottságok lehetővé tették Jugoszlávia munkásosztálya számára, hogy mindazt megvalósítsa, amit a francia munkásoknak nem sikerült — nemzetünk és nemzetiségeink egységét a kommunális rendszerben.

### *A község (a kommuna) mint öngazgatási és társadalmi-politikai alapegység fogalma*

A község a munkásosztály és az összes dolgozó hatalmán, öngazgatásán alapuló öngazgatási és társadalmi-politikai alapegység, hazánk társadalmi-politikai rendszerének lényeges tényezője. Manapság mind az elméletben, mind a gyakorlatban nagy figyelmet szentelnek a kommunális rendszer továbbfejlődésében betöltött szerepének. A község jelenlegi helyzetét a legszélesebb társadalmi-politikai közösségek (a szövetség és a köztársaságok, illetve a tartományok) alkotmányos dokumentumai szabályozzák, amelyek igazolják, hogy öngazgatási és társadalmi-politikai alapegységként igen összetett társadalmi formáció. Az öngazgatás a községek új jellege, amelyet először az 1974-es alkotmány hozott felszínre. Alkotmányunk hangsúlyozza, hogy a község összetett társadalmi képződmény, a legkülönbözőbb alapszervezetek, öngazgatási érdekközösségek, helyi közösségek, különböző társulások és más öngazgatási jellegű egységek alkotják. Ez egyben azt is jelenti, hogy a község nem az egyénre, polgárra és annak személyes érdekeire támaszkodik, hanem a szervezetbe tömörült dolgozókon, polgárokon, azok öngazgatási érdekein, munkáján és területi jellegű társulásán alapszik. Az öngazgatási tényező előtérbe kerülése egyben a község további fejlődésére is utal.

A kommuna marxista értelmezése, amelynek alapján hazánkban —

sajátos fejlődési utunkra és forradalmi tapasztalatainkra való tekintettel — a község alkotmányos koncepcióján dolgozunk, a szó szociológiai értelmében egy valóságos közösség eszméjén alapul, amelyben a hatalom hagyományos hatáskörét olyan mértékben váltják fel a társadalmi öngazgatás különböző formái, amennyire azt a történelmi fejlődés megengedi.

A község másik rendkívül lényeges ismérve, társadalmi-politikai közösség. A község, a köztársaság, illetve tartomány és szövetség általános megnevezésére a társadalmi-politikai közösség fogalmát először az 1963. évi alkotmány vezette be. A társadalmi-politikai közösség olyan társadalmi, gazdasági és politikai egységek, amelyekben a hatalommal párhuzamosan jön létre egy új összetett öngazgatási struktúra. A község mint hatalmi és öngazgatási közösség az alapvető társadalmi-politikai közösség kategóriájába tartozik. Az összes többi közösség — a köztársaság, a tartomány és a szövetségi köztársaság — a szélesebb társadalmi-politikai közösség kategóriájába tartozik. Az 1974. évi alkotmány kiállítását követően a társadalmi-politikai közösség fogalma még összetettebb lett. A társult munka alapszervezeteinek és az öngazgatási érdekközösségeknek a megalakításával, a küldöttrendszer tevékenységének megindulásával egyre inkább kifejezésre jutnak a társadalmi-politikai közösségekben a központi hatalmat felváltó öngazgatási funkciók. Ami a községet illeti, az új alkotmányban egyértelműen az öngazgatási és a társadalmi-politikai alapegység jellege kerül előtérbe.

A község olyan közösség, amely a munkásosztály és az összes dolgozó hatalmán és öngazgatásán alapul. Ez a tény a község osztályjellegére utal. A községben a munkásosztály politikai és gazdasági hatalma kiindulópontul szolgál a kommuna és a kommunális rendszer Marx koncepciója szerinti kiépítésében. Az új alkotmányos rendelkezések szellemében a kommunális rendszert úgy szervezték meg, hogy a munkásosztály domináns helyet foglaljon el benne. A politikai hatalom a munkásosztály kezében összpontosul. Ez a hatalom az osztályharc eszköze, ennek segítségével összeegyezteti az összes érdekeket a községben és a saját osztályérdeke szolgálatába állítja azokat. Ez azt jelenti, hogy a munkásosztály a kommunális rendszer minden politikai intézményében hangsúlyozottan jelen van. Minden más megoldás a kommunális rendszer anti-szociális irányvételéhez és a burzsoá rendszer már bevált helyi öngazgatásához vezetne.

A község öngazgatási alapon megszervezett munkásosztálya a küldöttrendszer útján haladja túl az etatizmust és kiépíti a szocialista öngazgatású demokrácia új formáit. A küldöttrendszernek a kommunális társadalmi szervezetben betöltött szerepe új minőséggel egészíti ki a község társadalmi-politikai rendszerben elfoglalt helyét és feladatkörét. A

küldöttrendszeren alapuló társadalomszervezés új minősége a községi képviselő-testület struktúrájában, létrejöttének módjában, a küldöttrendszer viszonyainak mechanizmusában és a társadalmi döntéshozatalban való részvevők számának növekedésében tükröződik. A község egyben területi típusú elemi társadalmi szervezet is. Mivel minden község egy meghatározott területen létezik, ezért mondjuk róla, hogy területi-társadalmi közösség. A területet azért említjük, mert a község egyik legfontosabb alkotóeleme. A község valódi kiterjedésének, nagyságának meghatározása összetett kérdés, amely egy egész sor különböző tényezőtől függ, így például a terület földrajzi adottságaitól, az urbanizáltság fokától, a lakosság számától, a társadalmi tulajdonban levő alapeszközök értékétől, a foglalkoztatottságtól, a szakemberektől, a jövedelemtől és még sok minden mástól.

A községek politikai és területi megszervezése nem csupán időszerű, hanem ugyanakkor nagyon is fontos rendszerbeli kérdés. Nemcsak azért, mert a község területének jogi, politikai és gazdasági jelentősége van, hanem mert szociológiai szempontból is rendkívül fontos. A községek területi megszervezésétől nagymértékben függ, hogy mennyire sikerül betölteniük társadalmi szerepüket.

Jugoszlávia eddigi politikai és területi beosztása a lokális közösségek számának, nagyságának és milyenségének gyakori változásáról tanúskodik. Megállapíthatjuk, hogy a kommunális rendszer mindig új alapokon való kiépítése fel fogja vetni a községek legmegfelelőbb területi megszervezésének kérdését. A községek területének a lehetőségekhez mérten ideális kialakítása nem csupán az egyes községek szempontjából jelentős, hanem társadalmi-politikai rendszerünk továbbfejlődésére és szilárdságára nézve is.

A község mint öngazgatási, társadalmi-politikai és területi közösség, nem lehet zárt és öncélú képződmény. A községi önállóság és öngazgatás nem azonos az elzárkózással és elszigeteléssel. A község tulajdonképpen az összes öngazgatási alapon megszervezett tényező önkéntes, tudatos és eszmei-politikai társulása. A községen belüli öngazgatási integráció létrejötte nem jelenti, hogy ezzel egyidőben társadalmi-politikai rendszerünk egésze leépül és atomizálódik. A község önállósága és öngazgatási jellege a társadalmi élet deatizációját, demokratizálódását és öngazgatási egységesülését jelenti. A községek nyitott közösségek, amelyek egymás között hol, mint társadalmi-politikai közösségek (községközi együttműködés), hol meg a munkájuk és érdekeik szerint társulnak.

A község történelmileg Jugoszlávia fejlődésében az öngazgatás gyakorlati megvalósulásának első sejtje volt. A párizsi proletariátus 1871-es forradalmi tapasztalataitól lelkesedő Marx kiemelte, hogy végre sikerült ráakadni a munka gazdasági felszabadítására alkalmas politikai formára,

a kommunára (a községre). Az öngazgatást gyakorlatilag megvalósító elemi társadalmi közösségről, a kommunáról beszélve a marxizmus klasszikusai rámutattak, hogy milyennek kell lennie a szocialista típusú helyi öngazgatásnak, milyennek kell lennie ennek az öngazgatási rendszernek és végül, hogy milyennek kell lennie magának a szocialista államnak. A jugoszláv szocialista öngazgatású község párhuzamosan fejlődött a munkásöngazgatással. Ahogyan a községi öngazgatás jó irányban hatott a munkásöngazgatás érvényesülésére, úgy a gazdaságban a munkásöngazgatás is jelentősen kihatott a hatalmi szerveknek a községben és általában a társadalomban betöltött szerepére és jellegére. A munkásöngazgatás bevezetésekor a községek jelentősen hozzájárultak a szocialista öngazgatású demokrácia bevezetéséhez és az állam szervezetének átalakulásához. Ezzel párhuzamban mindezek a változások magukkal hozták a helyi hatalom és öngazgatás kommunális társadalmi közösséggé való átformálódását.

Napjainkban a jugoszláviai községnek, amely jogi rendszerünk szubjektív tényezője, van egy kommunisztikus víziója is, miszerint a kommuna lényegét a munka szabad társítása képezi, amit az alkotmányos elvekből kiindulva lehet létrehozni. Tehát a község kommunává alakítása hosszú történelmi feladat, amit nem helyettesíthetnek semmiféle programok, törvények, nyilatkozatok és szóbeli ünnepélyes kijelentések. A kommunában kétirányú folyamatok mennek végbe: egyrészt a kapitalista társadalom totalitásának és az etatisztikus, bürokratikus elidegenedés egyéb formáinak túlhaladása, másrészt ezzel egyidőben a jövő társadalmának, a szabadon társuló, humanizált termelők közösségének kiépítése. A község ebben a történelmi folyamatban különleges helyet foglal el.

A munka felszabadítása, a munka és az eszközök szabad társítása községünk alapegységeiben, az öngazgatási alapszervezetekben és közösségekben megy végbe. Csak a kényszertől, erőszaktól és kizsákmányolástól mentes szabad ember lehet érdekelt szocialista termelő és öngazgató. A községek jövőbeni kommunákká változtatása az elsődleges öngazgatási közösségekbe társult öngazgatókon múlik. Ez a községnek egy eddig nem a legmegfelelőbbben felfogott és hangsúlyozott szerepére hívja fel a figyelmet, arra hogy valójában milyen lényeges a hozzájárulása a munka felszabadításához az öngazgatás legkisebb sejtjeiben. Társadalmunkban a községek helyzetét mindenekelőtt ilyen szempontból kell megvizsgálni.

## *A község szerepe*

A község szerepének tárgyalását megelőzően érdemes felülvizsgálni funkcióját, mert társadalomtudományunk és gyakorlatunk eltérő értelemben használja ezt a kifejezést. A legáltalánosabb értelemben funkciói nagy vonalakban meghatározott jogokhoz és kötelezettségekhez tapadnak. A fogalomnak ez a többnyire jogi jellegű meghatározása teljes egészében kielégíti igényeinket. Ezért szerepkörének meghatározásakor az áttekinthetőség igényével kísérelhetjük meg feltérképezni szociológiai és politikai tartalmát. Ebből kiindulva leszögezhetjük, hogy öngazgatású társadalmi-politikai rendszerünkben a község szerepe a munkásosztály és az összes dolgozónak a közös érdekét és igényeit fejezi ki, amelyeknek községi szintű megvalósulását, kielégítését megegyezésekben szabályozták. Az a szerepkör, amit a községnek be kell töltenie, egy intézményesített mechanizmust hív életre, amelyben a társult munka és az osztályérdek jut érvényre.

Az 1963. évi alkotmányt követő időszakban, amikor a politikai rendszer egyre határozottabban alakult át, minőségileg új öngazgatási formává, a község funkcióit a következők szabályozták: az alkotmány, a törvények és a község alapszabályzata (statútuma). Az a lehetőség, hogy a szélesebb társadalmi-politikai közösségek törvényes rendelkezésekkel kötelezettségeket róhattak a községekre, nagy mértékben korlátozta önállóságukat, megnövelte járulékos kiadásait, amelyeket nem terveztek előre. Tehát a községek szerepének meghatározása és gyakorlati megvalósulása szorosan a társadalmi-politikai közösségek feladatköreinek egymástól való elkülönítéséhez fűződött. Egy pusztán „természetes” szerepkör meghatározását lehetetlen következetesen végigvinni, mert a funkciók egy részét közösen végzik a községek és a szélesebb társadalmi-politikai közösségek, vagy pedig éppenséggel az összes társadalmi-politikai közösség részt vesz megvalósításukban. Ebből következik, hogy pusztán a funkciók elosztásával nem rendeződik végérvényesen a községek és köztársaságok, illetve tartományok közötti viszony.

A végbement alkotmányreform egyik legfontosabb feladata az volt, hogy a társadalmi-politikai közösségek állami funkciói mindinkább öngazgatási szerepkörbe menjenek át, és valósuljanak meg, hogy minden lehetséges esetben a társult munka hatáskörébe tartozzanak. A kommunális rendszerben az alkotmánymódosulások azoknak a megoldásoknak a módosítására adtak lehetőséget, amelyek fenntartották és fejlesztették a központosító államhatalmi viszonyokat, továbbá a község mint öngazgatási közösség fejlődését segítették elő. Ezzel ismét a községek eredeti funkciói jutottak érvényre, de új megfogalmazásban. Az alkotmányvál-



tozások során a község felépítése és szerepe ugyanolyan változásokon ment át, mint a társult munkában érvényesülő viszonyok. Bár a községgel kapcsolatos koncepció nem változott, társadalmi-politikai rendszerünkben elfoglalt helye így jelentősen megszilárdult. A község összetettebb társadalmi egységgé vált, a céljait megvalósító eszközök tökéletesedtek, sokkal nagyobb mértékben vált felelőssé saját fejlődése iránt, de a társadalom egészének szocialista öngazgatású átalakulása iránt is.

Bár az új alkotmány nem hozott változásokat a községnek a társadalmi-politikai rendszerünkben elfoglalt helyét illetően, rendelkezései mégis a kommunális etatizmus újbóli megerősödését segítik elő. Ezek a rendelkezések közé kell sorolnunk mindenekelőtt azokat, amelyek alapján kialakult a küldöttrendszer és amelyek serkentik az önkéntes eszköztársítást stb.

A községnek a társadalmi-politikai rendszerünkben elfoglalt új helyét elemezve arra a megállapításra kell jutnunk, hogy a társadalmi funkciók két általános csoportja tartozik hatáskörébe:

1. a társadalmi-gazdasági és társadalmi koordináló funkció,
2. a társadalmi-politikai és szabályozó funkció.

Az első csoportba a község alábbi funkciói tartoznak:

— anyagi és egyéb feltételek megteremtése a munkához, a termelőerők fejlődéséhez,

— a gazdasági fejlődés és a társadalmi szolgáltatások összeegyeztetése és irányítása,

— a községi eszközök elosztása és a szükségletek megállapítása,

— feltételek teremtése a polgárok különböző közös szükségleteinek kielégítésére,

— az egyéni és a közös érdekek összeegyeztetése az általános érdekekkel.

A község funkcióinak második csoportjának az a célja, hogy elősegítse a mind közvetlenebb társadalmi öngazgatás megvalósulását.

— közérdekű társadalmi szolgálatok megszerzése,

— feltételek teremtése a polgárok jogainak és kötelezettségeinek megvalósulásához,

— rendezzi a lakosságot közvetlenül érintő viszonyokat,

— általános feltételek teremtése a közművek és hasonló szervezetek tevékenységéhez,

— óvja a törvényességet, az emberek és a javak biztonságát, biztosítja a közrendet és a nyugalmat,

— társadalmi felügyeletet gyakorol a község területén.

A felsoroltak mellett a községnek még számos más általános társadalmi jelentőségű szerepet kell betöltenie, amelyek nem tartoznak a szélesebb társadalmi-politikai közösségekre.

A község funkcióinak megvalósulása összetett folyamat, amelyből a község öngazgatási és hatalmi mechanizmusa teljes egészében kiveszi részét. A feladatok elvégzése nem tartozik pusztán a községi képviselő-testületre, hanem megvalósításukból az öngazgatási szervezetek és közösségek egész mechanizmusának ki kell vennie részét. A község a következőképp tölti be funkcióit:

1. a munkásosztály, az összes dolgozó és a lakosság döntési jogának a referendumokon, a választók gyűlésén, a népgyűléseken és az öngazgatás egyéb formáiban való közvetlen érvényesítésével,

2. a községi hatalmi rendszer által (a községi képviselő-testület és szervei),

3. a helyi közösségek és helyi irodák útján,

4. valamint a közérdekű ügyek beütemezésében és végzésében érdekelt összes községi hatalmi és öngazgatási szervezetek, az öngazgatási közösségek és szervezetek részvételével, együttműködésével.

### *A községben a hatalom és az öngazgatás megszervezése*

A község dolgozói és polgárai gyakorolják a hatalmat a társadalmi ügyek igazgatását és pedig a választók gyűlésén, a népgyűléseken, a referendumokon hozott határozatokkal és személyes nyilatkozattételrel közvetlenül abban a közösségben, ahol élnek és nap mint nap dolgoznak. Ugyanakkor a dolgozók és a polgárok közvetett úton is eleget tesznek meghatározott társadalmi funkcióknak, mégpedig az öngazgatási szervezetek és közösségek igazgatási szerveibe beválasztott küldötteik útján, öngazgatási megegyezésekkel és társadalmi megállapodásokkal, a képviselő-testületben őket képviselő küldöttek és küldöttségek útján, valamint meghatározott szervek munkájának irányításával és ellenőrzésével.

Ennek alapján leszögezhetjük, hogy a községi öngazgatás különböző közvetett és közvetlen formák által mégis egy egységes folyamatként valósul meg. Tehát a dolgozók és a lakosság ebben a folyamatban (a legkisebb közösségekben és szervezetekben) közvetlenül és (küldötteik és küldöttségeik útján) közvetve vesznek részt. A küldöttrendszer a legjelentősebb formája a községi öngazgatás közvetlen és közvetett összefonódásának.

A községben a küldöttrendszer elveire alapozva hozták létre az öngazgatás minden közvetett formáját. Lényeges kiemelnünk, hogy a küldöttrendszer alapját az öngazgatási alapszervezetek és közösségek képezik, illetve a társult munka alapszervezetei és azok a munkaközösségek, amelyek több társult munka alapszervezet közérdekű ügyeit inté-

zik, ezentúl a helyi közösségek és a társadalmi-politikai szervezetek. A közösségeknek ez a három csoportja: a tmsz-ok, a helyi közösségek és a társadalmi-politikai szervezetek képezik a községek küldöttrendszerének alapját. Tagjaik közül választják meg a társult munka küldöttségeit, a helyi közösségek küldöttségeit és a társadalmi-politikai szervezetek küldöttségeit. Mindezek a küldöttségek küldötteteket választanak a társult munka tanácsába a helyi közösségek tanácsába és a társadalmi-politikai tanácsba. E tanácsok alkotják a községi képviselő-testületet.

A községi képviselő-testület a küldöttrendszer elvei alapján jön létre. Ez a község területén a legmagasabb öngazgatási és hatalmi szerv. A községi képviselő-testület a község jogainak és kötelezettségeinek legfontosabb hordozója, amelyeket a község dolgozói és polgárai nem valószínűsítanak meg a közvetlen öngazgatásban.

A községi öngazgatás jelentős új elemei az öngazgatási érdekközösségek. Az öngazgatási érdekközösségek közgyűlései a tanácsokhoz hasonló módon vesznek részt a községi képviselő-testület döntéshozatalában. Tehát a községi képviselő-testületben nem alkotnak egy negyedik tanácsot, hanem bekapcsolódnak a döntéshozatalba, amikor olyan területen felmerülő kérdéstről esik szó, amelyre vonatkozóan az öngazgatási érdekközösség megalakult.

Elmondhatjuk, hogy a községben az öngazgatás és döntéshozatal mechanizmusa egységes rendszerű, részt vesz benne minden öngazgatási tényező. Ilyen szempontból a községi képviselő-testület az összes öngazgatási tényező, viszony és érdek egyesítője. Éppen ezért a községi képviselő-testület nem kizárólagos hatalmi szerv, hanem az összes öngazgatási alapszervezet és közösség közös öngazgatási szerve, amelynek útján a küldöttek összeegyeztetik az érdekeket, szükségleteket, és döntést hoznak.

A községi öngazgatásról beszélve el kell még mondanunk, hogy jelentős hely illeti meg a végrehajtó és igazgatási szerveket, a szakszolgálatokat és az igazságszolgáltatási intézményeket. Külön ki kell emelnünk még egy új intézményt is, az öngazgatási társadalmi jogvédőt.

A községi képviselő-testület végrehajtó szerve szintén új testület, amelyet köztársaságonként másként neveznek. Így például: végrehajtó testület, végrehajtó tanács, vagy végrehajtó bizottság. Ez a szerv felelős a képviselő-testület előtt a községben uralkodó helyzetért, a politikai irányvonal érvényesítéséért, a képviselő-testület előírásainak és más rendeleteinek végrehajtásáért, valamint a közigazgatási szervek munkájának irányításáért és összehangolásáért.

A közigazgatási szervek feladata a politikai irányvonal érvényesítésében, a képviselő-testület és a végrehajtó tanács általános aktusainak és a

törvényeknek a végrehajtásában, a képviselő-testület terveinek megvalósításában, a számukra kijelölt terület figyelemmel kísérésében, kezdeményezésben, ellenőrzésben, javaslatok és előírások előkészítésében stb. nyilvánul meg.

### *A községi statútum*

A községi öngazgatás legfontosabb dokumentuma a községi statútum. Ez a község önálló szervezeti alapszabálya. A szakirodalomban és a gyakorlatban megnevezésére más kifejezéseket is használnak. Így például egyesek helyi törvénynek, az öngazgatás kódexének vagy kis alkotmánynak nevezik. Jugoszlávia társadalmi-politikai rendszerében a statútum sajátos normatív jellegű általános rendelkezés. A statútumot az alkotmány alapján hozzák meg, rendelkezéseinek összhangban kell lennie az alkotmánnyal és a törvénnyel.

A község statútuma társadalmi-politikai rendszerünk igen jelentős rendelkezései közé tartozik. A község önállóan hozza meg, alapvető szerepe, hogy meghatározza az illető község helyzetét, és öngazgatási társadalmi-politikai szerkezetét. A statútum egyben a községnek, mint öngazgatási és társadalmi-politikai alapegységnek a jogait is meghatározza. A statútumot a községi képviselő-testület önállóan és meghatározott eljárással hozza meg. Azonban a statútum meghozatalában a község egész öngazgatási mechanizmusa részt vesz, elsősorban tartalmának és a konkrét javaslatok meghatározásával. Ezért elmondhatjuk, hogy a statútum meghozatala, valamennyi rendelkezése a község alkotóelemei érdekeinek szintézise, de mindenekelőtt a munka által és a politikailag megszervezett dolgozók és polgárok érdekeit fejezi ki.

A statútumnak a társadalmi-politikai rendszerünkben betöltött eddigi szerepéről és fejlődéséről készült elemzések azt bizonyítják, hogy a községi statútum rendkívül változékony történelmi kategória. Ez azt jelenti, hogy a községi statútum tartalmilag állandóan fejlődik, módosul és még a legutóbbi alkotmányváltozások sem határozták meg egyértelműen irányvételét.

A szó mai értelmében vett első községi statútumokat a kommunális rendszer bevezetésének időszakában alkották meg. Addig — 1946 és 1955 között — a statútumok meghozatalával a politikai és területi egységek népbizottságai foglalkoztak. Ezek az aktusok írták elő a népbizottságok és szerveik szervezeti felépítését. Ezek nem voltak önálló rendelkezések, mert csak felső szerv jóváhagyásával léphettek életbe. A statútum koncepciója a népbizottságok helyzetével és szerepével együtt változott, és követte a kommunális rendszer kiépülését, valamint a község

társadalmi-politikai jellegű változásait. Valójában a statútum az 1955. évi kommunális rendszer bevezetéséig többnyire szervezési és jogi jellegű volt, mint olyan dokumentum, amely a községi öngazgatás tartalmát szabályozza és jóváhagyja. Az 1963. évi alkotmány új tartalmakkal gazdagította a községi statútumokat. Az alkotmány rendelkezései lényegesen kihatottak a szabályzattal kapcsolatos új koncepciókra, mert ezt követően a községi öngazgatás kifejezőjévé és biztosítékává vált. Minden község alkotmányos joga önállóan meghozni statútumát azzal, hogy alapvető tartalmai az öngazgatási rendszer egységét szolgálják. Habár az alkotmány szavatolja a társadalmi viszonyok önálló szabályozásának lehetőségét, a statútumok mégsem váltak olyan eredeti rendelkezésekké, amelyek minden egyes község sajátos jellegét kifejezik. A statútumok tartalmát illetően elmondhatjuk, hogy viszonylag jellemző rájuk az egyoldalúság; a község funkcióit általánosan rögzítették és az egyes községek sajátosságai nem jutottak teljesen kifejezésre.

Az 1974. évi alkotmány rendelkezései szerint a község szerepkörét kizárólag az alkotmány és a statútum határozza meg. A statútum alapvető feladata rögzíteni a község konkrét funkcióit és azoknak a — községenkénti feltételekkel és szükségletekkel összhangban való — megvalósulását. A statútumnak ezek szerint fokozatosan társadalmi rendszerünk egyik legfontosabb elemévé és a községek önálló megszerveződésének dokumentumává kell válnia. A községi statútumnak a társadalmi-politikai rendszerünkben elfoglalt helye azt bizonyítja, hogy a statútum többé már nem pusztán jogi, hanem széles körű társadalmi, öngazgatási aktus. Éppen ezért tartalmilag minden eddiginél összetettebb és a következő kérdésköröket foglalja magába: a község jogait és kötelezettségeit, azok gyakorlásának és megvalósításának módozatait, a helyi közösségek területi megszervezését és jogait, a lakott területek öngazgatásának egyéb formáit, a polgárok, a munkaszervezetek és egyéb szervezetek közötti viszonyokat a közérdekű kérdések megoldásában, a községi szervek és szervezetek tevékenysége nyilvánosságának biztosítási módját, a kommunális és más szolgáltatás megszervezését, a lakosságnak és öngazgatási alapszervezeteknek és közösségeknek az önálló községi alapok felhasználásával kapcsolatos jogát, a társadalmi és egyéb szolgálatok közhasználatban levő jogainak és a község által igazgatott egyéb társadalmi eszközök használatát; a községi képviselő-testület és más községi szervek — különösen a közigazgatási szervek és egyéb közérdekű intézmények — megszervezésének módjait, tevékenységét és ügyvitelét. Végül még azt is hozzá kell tennünk, hogy a statútumokban a társadalmi-politikai szervezetek helyzetével és szerepével kapcsolatos rendelkezések is helyet kapnak.

A szabályzatot követően a határozat a községi képviselő-testület leg-

fontosabb normatív előírása. A határozat önálló és eredeti előírás, a községek leggyakoribb rendelkezési formája. A határozatokkal a községi érdekű kérdéseket és viszonyokat szabályozzák. Tartalmi szempontból a határozatok leggyakrabban lakott területek kiépítésére és rendezésére, lakás- és közművesítési kérdésekre, a községi pénzügyekre, a társadalmi szolgálatok munkájára és annak megszervezésére, a községi képviselő-testület szerveinek tevékenységére, a küldöttek és küldöttségek megválasztásának konkrét körülményeire stb. vonatkoznak.

A községi képviselő-testület és szervei a statútum és a határozat mellett még a következő aktusokat hozhatják: záróhatározatot, leiratot, végzést, utasítást, rendeletet, terveket, programokat és költségvetést.

Fordította *Garai László*

### *Rezime*

#### Комунални систем

Nastanak komunalnog sistema i dalja samoupravna afirmacija opština — konstatuje autor ovog članka — rezultat specifičnog razvoja našeg društva, na čemu su veliki uticaj izvršili Pariska komuna, lenjinski sovjeti i formiranje narodnooslobodilačkih odbora u toku narodnooslobodilačkog rata i socijalističke revolucije. Govoreći o pojmu opštine (komune) ističe, da samoupravna komponenta je nova dimenzija, koja je prvi put izražena u ustavnim promjenama 1974. godine, i da samoupravna integracija ove društveno-političke i teritorijalne zajednice ne znači istovremenu dezintegraciju i atomizaciju društveno-političkog sistema u celini.

Savremena jugoslovenska opština — kao ćelija ostvarivanja samoupravljanja u praksi — treba da postane slobodna asocijacija udruženog rada, koju tek treba izgrađivati, i ovaj proces ne mogu zameniti nikakvi programi, deklaracije i druge proklamacije. Ovo nas upućuje na jednu do sada nedovoljno isticanu ulogu opštine: na stvaranje uslova za brže oslobođenje rada u mikro-samoupravnim strukturama. U daljnjoj analizi posebno mesto posvećuje organizaciji vlasti i samoupravljanja, statutu i drugim normativnim aktima opštine.

### *Резюме*

#### Коммунальная система

Возникновение коммунальной системы и дальнейшее самоуправленное утверждение — констатирует автор этой статьи — является результатом особого развития нашего общества, на которого произвели большое влия-

ние Парижская Коммуна, ленинские советы и образование национально-освободительных комитетов во время национально-освободительной борьбы и социалистической революции.

Говоря о понятии коммуны подчёркивает, что самоуправный компонент это новый размер, который является первый раз в конституционных изменениях в 1974 году, и что самоуправная интеграция этого общественно-политического и территориального союза не значит одновременно дезинтеграцию и атомизацию общественно-политической системы в целом.

Современная югославская коммуна — как ячейка осуществления самоуправления в практике — нужна стать свободной ассоциацией общественной работы, которую лишь нужно отстраивать, и этот процесс не могут сменить никакие программы, декларации и другие провозглашения. Это нас направит на одно ещё до сих пор недовольно выделяемой роли коммуны: на создание условий для быстрее освобождение работы в микро-самоуправных структурах.

В дальнейшей анализе особое место посвящает организации власти и самоуправлению, статуту и другим официальным документам коммуны.