



**УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

Дејан Логарушић

**УСТАВНО-ПРАВНА ЗАШТИТА
ПРАВА НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ**

Докторска дисертација

Крагујевац, 2016. година

*" Ко зна да не зна – највећи је;
ко мисли да зна – ограничен је;
ко препознаје своју ограниченост – нема граница."*

Лао Це

Ова докторска дисертација плод је оригиналног ауторског рада који превасходно има за циљ да укаже на природу, основна обележја и одређене специфичности права на локалну самоуправу и његову уставно-правну заштиту, као и да изврши упоредно-правну анализу домаћег и међународног законодавства, које је посвећено овој заштити.

Велику захвалност дугујем свом ментору, професору Драгану Батавељићу, на указаном поверењу, разумевању, стрпљењу, добронамерним саветима и несебичној помоћи у успешном савладавању недоумица и проблема током израде тезе.

Захваљујем се Милошу Стојановићу на значајној техничкој помоћи у изради ове дисертације.

Велику захвалност дугујем породици на вишегодишњем разумевању приликом израде ове докторске дисертације.

САДРЖАЈ

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. Значај теме за научно истраживање.....	7
2. Предмет и циљ истраживања	10
3. Утврђивање хипотезе предмета истраживања	13
4. Методе истраживања	15
а) Метод анализе садржаја	16
б) Индуктивно-дедуктивни метод	16
в) Историјски метод	16
г) Компаративни метод	17
д) Социолошки метод.....	17
5. Оквир истраживања.....	18
6. Приказ структуре и садржаја израђене докторске дисертације	19
7. Извори сазнања	36
а) Примарни архивски извори	37
б) Научне књиге и монографије.....	37
в) Часописи и зборници	37
г) Устави, закони и други нормативни акти.....	38
д) Енциклопедије, лексикони и речници.....	38

ДЕО ПРВИ - ПОЈМОВНО ОДРЕЂИВАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Централизација – вршење државне власти од стране централних органа.....	40
2. Децентрализација – преношење вршења државне власти нецентралним органима.....	43
3. Степени децентрализације према Хансу Келзену.....	46
4. Класификација децентрализације	50
5. Зачеци (настанак и појава) локалне самоуправе	54
6. Појам локалне самоуправе	57
7. Класификација локалне самоуправе	62
8. Упоредна анализа локалне самоуправе појединих земаља света.....	69
а) Енглеска	70
б) Република Француска	74
в) Савезна Република Немачка	79
г) Сједињене Америчке Државе	83
д) Италија.....	87
ђ) Шпанија	90

ДЕО ДРУГИ - САВРЕМЕНИ ПОЛОЖАЈ (РЕНЕСАНСА)

ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СВЕТУ

1. Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти	95
2. Европска повеља о локалној самоуправи	99
3. Европска градска повеља	103
4. IULA Светска декларација о локалној самоуправи	106
5. Конгрес локалних и регионалних власти Европе	114
6. Декларација о регионализму у Европи.....	117
7. Европска повеља о регионалној аутономији	119
8. Резолуција 1121 (1997) о инструментима учешћа грађана у представничкој демократији.....	122
9. Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи	125
10. Уједињени градови и локалне самоуправе.....	128
11. Додатни протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву учешћа у пословима локалне власти	131
12. Савремене тенденције у развоју локалне самоуправе	134

ДЕО ТРЕЋИ - ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ КРОЗ ИСТОРИЈУ

1. Зачетак модерне српске државе и локалне самоуправе	149
2. Локална самоуправа од Првог српског устанка до добијања независности 1878. године	152
3. Карактеристике локалне самоуправе у Србији од стицања независности до Првог светског рата.....	161
4. Локална самоуправа у Првој југословенској држави	166
5. Развој локалне самоуправе у Другој југословенској држави	176
6. Локална самоуправа у Србији у периоду 1990-2006.....	185

ДЕО ЧЕТВРТИ - УСТАВНО-ПРАВНА ЗАШТИТА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Устав Републике Србије из 2006. године	194
2. Закон о локалној самоуправи из 2007. године	201
3. Право грађана Републике Србије на локалну самоуправу	212
4. Општине, градови и град Београд, као јединице локалне самоуправе у Републици Србији	216
а) Општина – основна јединица локалне самоуправе	220
б) Град – територијална јединица две или више општина	234
в) Град Београд	238
г) Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе	239
д) Управни окрузи	244
5. Надзор Владе Републике Србије над функционисањем локалне самоуправе	250
6. Уставно-судска заштита локалне самоуправе и њени облици	258
а) Уставна пракса.....	268
7. Неопходност реформе локалне самоуправе у Србији.....	287
8. Потреба за променом важећег Устава Републике Србије	293

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

309

ЛИТЕРАТУРА.....

320

**УВОДНА
РАЗМАТРАЊА**

1. Значај теме за научно истраживање

На самом почетку овог рада, указаћемо на изузетно велики значај права на локалну самоуправу, како у свету, тако и код нас, с обзиром да смо, данас, сведоци ренесансе локалне самоуправе. Притом ћемо направити кратко поређење између централизације, деконцентрације и децентрализације, што ће нам омогућити да схватимо значај предложене теме за научно истраживање и, отуда, њену одговарајућу уставно-правну заштиту.

Централизација означава владавину из једног центра, тј. концентрацију послова у једном месту и руковођење из самог седишта врха власти, пружајући могућност да само једна особа или група одређених људи доноси најважније одлуке. То је могуће у унитарној држави у којој централни органи (као једини државни органи) врше целокупну државну власт. Наравно, ту се прави разлика између централизоване и децентрализоване унитарне државе, у зависности од успостављеног односа између централних и нецентралних органа, тј. да ли централни органи врше државну власт у целини или поједине делове те власти поверавају нецентралним (њима подређеним) органима. Такође, веома је значајно указати на појам *деконцентрације*, која представља потпуну подређеност нецентралних органа централним (тзв. *централизам*) и концентрацију власти у рукама ових последњих. Ту је у питању централизована децентрализација, где се само врши дислоцирање (деташирање) обављања државних послова, али посредством строго хијерархијски подређених органа који се не бирају, него се постављају од стране државе. Ту се, значи, и даље ради о централизацији, али преко посредника (државних, а не недржавних, локалних органа) и не стоји ни у каквој вези са *децентрализацијом*, која представља пружање извесног степена самосталности нецентралним органима у унитарној држави у односу на централне органе. Такође, и овде се прави разлика између тзв. неправне (власт одлучивања се преноси на државне органе) и праве децентрализације (власт одлучивања се преноси на недржавне субјекте). У првом случају, реч је о органима унутар државне хијерархије, а у другом случају о органима који нису субординирани

државној власти, него представљају самоуправне органе, које бира локално становништво.

Нас, управо, у овом раду интересује ова самостална управа (локална самоуправа), која врши изворне и пренете послове, али притом није потпуно слободна и без икакве контроле, већ се налази под сталним надзором централне државне власти, која врши и контролу законитости рада ових органа. Наравно, овде је веома битно нагласити да се, притом, прави разлика између локалне управе и локалне самоуправе, тј. између вршења послова централне власти од стране локалних органа и између самосталног управља локалног становништва локалним пословима. То је аутентична локална самоуправа, тј. шире значење територијалне децентрализације, као установа независна од државне власти централних органа.

Назив докторске дисертације "Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу" сам предложио из жеље да укажем на данашњи значај локалне самоуправе и права на њено остваривање. Наиме, локална самоуправа у савременом свету доживљава своју ренесансу, а на питање зашто је то тако, може се дати веома једноставан одговор: локалне заједнице представљају места где грађани решавају своја локална, животна питања, која су од виталног значаја за њихов стандард и квалитет живота у срединама где имају своје пребивалиште и где проводе највећи део дана са својом породицом. Грађани су веома заинтересовани за "локалну политику", јер се "висока политика" води у државним органима и далеко од грађана, тако да на њу врло мало могу да утичу, док у локалној заједници, њени становници сами одлучују о питањима која се тичу њихових локалних интереса. Такође, често пута се дешава да због начина избора народних посланика (представника, делегата и слично) у органе највишег ранга, грађани као бирачи, буду одвојени и онемогућени да утичу на политику своје државе и понашање својих представника. То, међутим, није случај на локалном нивоу, јер је веза (контакт) између бирача и одборника у локалним (градским) скупштинама, много чвршћа и грађани могу, на тај начин, да утичу на вођење локалне политике и остваривање својих локалних интереса.

Оно што је веома значајно за локалну самоуправу, јесте чињеница да она представља демократску политичку институцију, да је много ближа народу и да омогућава непосредно учешће грађана у власти. Због тога се она појавила, у својим првим облицима, доста рано, још у XV и XVI веку и то, пре свега, у земљама европског континента, а њеном колевком се сматра Енглеска. Она представља

локалну власт коју врше локални органи и има кључну улогу у ограничавању централизма, јер грађани могу непосредно (на референдуму) или посредно (преко својих представника, које сами бирају) да остварују своје политичко право на самоодлучивање о локалним пословима. Због тога је до данас усвојено много докумената који регулишу ову материју, а најпознатији европски документ посвећен овој области друштвеног живота, представља Европска повеља о локалној самоуправи из 1995. године, која потврђује тезу да се демократија најпотпуније и најдоследније остварује, управо у локалним заједницама. Због тога и национална законодавства држава чланица Европске уније, као и кандидата за улазак у ову велику европску породицу, уносе у своје национално законодавство и саму праксу одредбе ове Повеље које, уствари, представљају стандарде саме Европске уније. То је случај и са нашим важећим Законом о локалној самоуправи усвојеним 2007. године, јер наведена Повеља садржи бројне (основне) принципе о положају локалне самоуправе у које, између осталих, спадају јемство и законска заштита локалне самоуправе.

Међутим, иако је неспорно да је локална самоуправа од изузетног значаја за грађане у локалним заједницама и да представља, очигледно, демократску политичку институцију, данас се дешава да она (у не тако малом броју земаља) буде потиснута у односу на државу и државну власт. Такве примере смо имали и у Републици Србији, када је у последњој деценији XX века, локална самоуправа доведена у доста тешку ситуацију и када је, услед константног ограничавања и доношења Закона о средствима у својини Републике Србије ("Службени гласник РС", број 53/95), систем заокружен 1995. године. Наиме, ступањем на снагу овог Закона, у државну својину су прешла сва средства локалне самоуправе, као и средства јавних предузећа и установа, чији је оснивач локална самоуправа, тако да ова мера (по својој природи) подсећа на "национализацију" и то на ону национализацију, код које се за одузету имовину не даје никаква накнада. У међувремену, почев од 2000. године, а посебно доношењем најновијег Закона о локалној самоуправи из 2007. године, учињен је значајан напредак у правцу јачања локалне самоуправе. Са јачањем и даљом заштитом локалне самоуправе треба наставити у наредном периоду, јер ће само тако јединице локалне самоуправе бити мотивисане да стичу, штите и одржавају вредност имовине. То ће, свакако, допринети и знатно интензивнијим страним улагањима и донацијама, јер је за сваког страног инвеститора или донатора, од кључног значаја решавање

имовинско-правних односа између града, тј. општине и републике. Неопходно је да постоји потребно поверење инвеститора у државне институције и гаранција правне сигурности, које се стиче потврђивањем и гарантовањем имовинско-правног субјективитета локалне самоуправе, којој треба омогућити да правно-економски интервенише у ситуација у којима је то потребно. Управо, због тога, битно је заокруживање и даље јачање правне и пословне способности локалне самоуправе, тј. њеног субјективитета, а посебно законске и уставно-правне заштите права на локалну самоуправу.

2. Предмет и циљ истраживања

Уочавањем проблема и подручја истраживања, већ се назначава и предмет истраживања. У нашем случају предмет истраживања и проучавања је уставно-правна заштита права на локалну самоуправу и подизање свести о потреби имплементације одредаба устава и законског оквира, који регулише ову, веома значајну, област друштвеног живота. Сматрамо да је императив Републике Србије потреба за демократском реформом постојећег правног система, која треба да буде иницирана и реализована, управо од стране грађана преко различитих активности и инструмената управљања друштвеним процесима. Ове активности и инструменти треба да буду дефинисани тако да обезбеде управљање на локалном нивоу, које ће бити независно од централне власти.

Посебно наглашавамо чињеницу да је, имајући у виду напредовање Србије у европским интеграцијама, неопходно извршити хармонизацију са међународним нормама у овој области. Наравно, притом се морају уважавати, како друштвена реалност наше земље, тако и захтеви који се пред њу постављају, ради достизања стандарда усвојених и потврђених најзначајнијим документима у оквиру Европске уније. Због тога је основни циљ овог рада подизање нивоа свести о праву на локалну самоуправу кроз садржину ове дисертације. Сматрамо да ће овај рад представљати основу сваког каснијег организованог активизма грађана, јер локална самоуправа представља неotuђиво право грађана да непосредно или преко својих слободно изабраних представника, суверено одлучују, у складу са Уставом и законом, о најважнијим питањима локалне заједнице у којој живе и да управљају јавним пословима. Зато је циљ овог рада и да се укаже на потребу независности

локалне власти у односу на централну власт и успостављање партнерства и сарадње између њих. Теоријски, локална самоуправа представља институцију која има уставни статус и уставом загарантовану самосталност, али у пракси, она представља несuverену територијалну јединицу, јер се у њој остварује релативно аутономни систем управљања.

За грађане у локалној заједници је веома важно да, на само почетку образовања својих локалних органа власти, знају своја права и слободе, као и ефекте и добробити, које могу да имају од такве власти. Наиме, за јачање локалне демократије (као и демократије, уопште), од пресудног је значаја постојање свести и знања грађана о томе шта чини изворну надлежност локалних власти, која су неotuђива права грађана у таквим локалним заједницама и како могу та своја права да суверено остварују и да о њима одлучују. Оно што је битно притом, јесте чињеница да се у таквим ситуацијама мора само водити рачуна о општем добру, *уставном и законском оквиру*, како би у случају повреде права грађана на локалну самоуправу, могла бити обезбеђена одговарајућа уставно-правна заштита. Овде је потребно констатовати и чињеницу да важећи Устав Републике Србије у погледу надлежности, разлику између општина, градова и главног града препушта законској регулацији, док он утврђује само изворне надлежности општина (ове надлежности припадају, како градовима, тако и граду Београду).

Напред смо навели да Европска повеља о локалној самоуправи представља најважнији документ, који регулише ову веома сложену и значајну материју, тако да из ње проистичу два кључна начела, која утврђује и сам Устав Републике Србије из 2006. године. Прво начело се тиче *надзора над радом општине*, а друго (за наш рад веома битно), *заштите локалне самоуправе*, с тим што је надзор регулисан чланом 192, а заштита чланом 193. Устава. Уколико буде повређено право на локалну самоуправу или ако се појединачним актом, радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе, онемогућава вршење надлежности општине, орган одређен статутом општине, може да поднесе жалбу Уставном суду. Наиме, овај орган може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине, којим се повређује право на локалну самоуправу.

Међутим, без обзира што локална самоуправа последњих деценија, како у свету, тако и код нас, доживљава свој преображај и све више заузима место које јој припада, ипак се може закључити да постоје бројни проблеми у даљем развоју ове

институције. Наиме, остваривање и могућности њеног развоја зависе, пре свега, од савладавања бројних препрека, међу којима су најзначајније: 1) доминација државне управе; 2) владавина партија и 3) актуелна глобализација, која представља, уствари, неку врсту колонизације (вестернизације, мондијализма и слично). Све ове технике су тесно повезане и оне се морају истовремено савладавати, а не парцијално (појединачно). Поред тога, иако нико не може да оспори чињеницу да је локална самоуправа значајна демократска политичка институција, она је у многим земљама света (што је и у Србији био случај до скоро), ипак потиснута, тј. стављена у други план у односу на државу и државну власт. Наводе се бројни разлози за то, међу којима су најважнији следећи: 1) ширење улоге савремене државе; 2) стварање великих политичких странака (ове странке немају интереса за локалну политику); 3) јачање етатизма и централизма; 4) ограничавање нормативне самосталности локалне самоуправе, насупрот ширењу државне регулативе; 5) сужавање финансијске самосталности локалне самоуправе и слично.

Управо, овакво непринципијелно понашање највиших државних власти, носилаца политичких функција и руководстава великих политичких партија (да једно признају и причају, а друго раде у пракси) представља, поред осталог, један од основних разлога опредељивања за ову изузетно значајну тему, са циљем да се укаже на најважније карактеристике и значај локалне самоуправе у свету и код нас, степен поклапања, тј. одступања нормативног од стварног, начине њеног остваривања у уставној пракси и политичком животу (с посебним освртом на Републику Србију) и слично. Наравно, позната нам је чињеница да је ова тема доста значајна, али ипак неистражена, да ћемо у проналажењу одговарајуће литературе и правих решења наилазити на бројне препреке, јер ова проблематика представља област која, у буквалном смислу, нема краја. Међутим, ми ћемо имати сатисфакцију за уложени рад и огроман напор у изради ове дисертације, уколико она допринесе бољој уставно-правној заштити и ефикаснијем остваривању права грађана на локалну самоуправу.

3. Утврђивање хипотезе предмета истраживања

За успешну израду једног сложеног рада, као што је овај, од изузетног значаја је претходно утврђивање хипотезе, као саставног елемента методолошког инструментарија истраживања. Наиме, овде се ради о мисаоном раду, који за предмет истраживања има уставно-правну заштиту права на локалну самоуправу, као једног од основних права грађана гарантованог највишим општим правним актима (уставима) највећег броја држава и Европском повељом о локалној самоуправи. Ово право представља један од облика територијалне организације државе и за његово остваривање је веома важно наставити тенденције ширења заједничког задовољавања животних потреба грађана, као и перманентно стварање могућности самоуправног задовољавања заједничких потреба становника у једној локалној заједници. С обзиром да је право на локалну самоуправу гарантовано и Уставом Републике Србије, неопходно је да се тачно одреди (претпостави) да ли се и у којој мери ово право и остварује у реалном животу, тј. да ли се оно што је предвиђено уставом, као највишим општим правним актом (оно што је нормирано), остварује у пракси.

Такође, приликом утврђивања хипотезе предмета истраживања у овом раду, ми ћемо поћи од тога да хипотеза представља одређену претпоставку и још непроверени суд, који претпостављамо да је истинит, али и не мора да буде. Дакле, главна функција истраживања се састоји у потврди или оповргавању хипотезе, коју је нужно одредити из више разлога, а пре свега, због тога што у истраживање не сме да се иде без одговарајуће припреме и неорганизовано (уз препуштање случајном утврђивању резултата). Наиме, хипотезом се мора одредити оквир истраживања (о коме ће касније бити речи), као и смер у коме ћемо вршити истраживање уставно-правне заштите ове институције. Ово одређивање смера научног истраживања је неопходно због избегавања случајног и нехотичног доказивања елемената који су за наш рад од споредног значаја, уместо оних који су битни и без којих не можемо доћи до научне истине или се, бар, њој приближити. Посебно је битно нагласити да при одређивању хипотезе не смемо никада да заузмемо априоран (унапред формиран) став о њеном исходу и резултатима, јер на почетку истраживања одређене проблематике, никада не можемо претпоставити тачно, на колико ћемо препрека наићи и колико ће нам бити потребно времена и напора да све то савладамо.

Због тога треба бити врло опрезан приликом заузимања одређених ставова, доношења судова или давања "коначних решења" о некој појави, предмету или стању, јер они представљају наш субјективни однос и мишљење према одређеним проблемима. Као такви, они могу да буду једноставни и сложени, позитивни или негативни и слично, што значи да могу да се класификују по веома различитим и бројним основама. Међутим, за наше истраживање је, свакако, најприкладнији тзв. *сложени логички суд*, који изводимо из искуствених и, до сада, познатих премиса.

Досадашње теоријске претпоставке и извршена истраживања, указују на то да хипотеза у овом раду представља указивање на чињеницу да су за постојање локалне самоуправе, неопходне одређене *друштвено-економске претпоставке* (демократизација својинских односа, обезбеђивање начина и облика стицања средстава за заједничке потребе грађана, тј. потенцијалних извора, проналажење начина задовољавања ових потреба и слично) и *друштвено-политичке претпоставке* (демократизација власти и управљања, трансформација отуђене политичке свести у систем непосредне демократије, обезбеђење демократског начина припремања и доношења одлука и слично). Управо, због тога, као елемент хипотезе ове дисертације, биће указивање на то да је суштина локалне самоуправе у развијању непосредне демократије која, уствари, представља тзв. стварну демократију (ова демократија је главни показатељ остваривања и развоја локалне самоуправе).

Отуда, право грађана на локалну самоуправу представља једно од најзначајнијих права сваког човека, а његово остваривање гаранцију владавине права, без чијег постојања не може да се обезбеди функционисање правне државе, парламентарни тип демократије и заштита основних права и слобода грађана. Такође, треба нагласити да ћемо у истраживању користити бројне индикаторе да бисмо помоћу њих објаснили и протумачили бројне чињенице, које у основи представљају битне варијабле доказивања. Као индикаторе ћемо користити уставе, законе, пословнике, органе државне власти, државну јавну управу, парламентарна тела и слично. Путем спроведене анализе индикатора и упоређивања ових индикатора са (евентуално) новим варијаблама, можемо да потврдимо или оповргнемо, постављену основну или, пак, помоћну хипотезу.

4. Методе истраживања

За израду овог, доста сложеног и изузетно значајног рада, неопходно је у самом почетку утврдити одговарајућу методологију и начине, како бисмо дошли до одговарајућих научних резултата. Утврђивање таквих поступака научног сазнавања истине је неопходно за сваки рад, како мисаони, тако и практични и то је већ одавно познато, још из античких времена. Метод представља, управо, тај путоказ и начин рада, тј. читав низ поступака и радњи којима се долази до одређеног циља. Отуда је избор добрих метода веома значајан за успех и остварење задатог циља, па смо и ми, у изради ове докторске дисертације, изабрали одговарајуће методе, које ћемо користити и служити се њима.

Оно што је потребно нагласити у овом делу самосталног истраживачког рада, јесте чињеница да се у сваком научном раду користе бројни методи, с тим што у сваком од њих доминира (издваја се) један или два главна метода, док остали заузимају улогу помоћних начина и поступака сазнавања истине и долажења до потребних резултата. До остварења жељеног научног циља се може доћи само добро организованим и унапред осмишљеним начином рада, тј. коришћењем одговарајућих метода и то сазнање је једна од најстаријих људских тековина. Дијалектички метод спада у најстарије начине сазнавања научне истине и овај поступак је био доминантан још од античког периода, па све до данашњих дана. Притом треба нагласити да је за нас посебно значајан научни метод и њега треба разликовати од организованих и испланираних поступака, које користимо у свакодневним активностима. Ово напомињемо због тога што је пут до научне истине доста дуг и тежак и, отуда, захтева веома добру организованост сваког истраживача, који мора да има унапред утврђен план рада и поступке (начине) сазнавања неопходних чињеница.

Поред овог дијалектичког метода, који се може сматрати основним (генералним) и коме се, због тога, даје предност, постоје и бројни други адекватни методи, које можемо да применимо у изради предложене докторске дисертације, међу којима истичемо неколико, с обзиром да заслужују посебно место у научној методологији. Ту спадају:

а) Метод анализе садржаја

Овај метод је у уској вези са методом анализе и синтезе и представља један од врло старих начина долажења до научних резултата. Наиме, анализа садржаја се, до данас, развила као начин сређивања квантитативних података о најразличитијим врстама друштвеног општења, који се у науци обично назива друштвеном комуникацијом. Овим методом даје се целовит поглед на проблем, тј. на тему или подручје истраживања, при чему је овај метод, у нашем случају, дошао до пуног изражаја.

б) Индуктивно-дедуктивни метод

Индуктивни метод је супротан дедуктивном методу и врло сличан методу анализе. Наиме, у истраживању и проучавању уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, као кључног принципа за демократизацију сваког друштва, омогућавање децентрализације власти и, самим тим, остваривање владавине права, поћи ћемо од низа конкретних чињеница (индикатора) и тако доћи до одговарајућих закључака. Такође, паралелно са овим начином рада у сазнавању потребних чињеница, користимо и дедуктивну методу, помоћу које ћемо полазити од целине и њеним рашчлањавањем на више елемената, доћи до одређених резултата. Овакво, паралелно коришћење метода, омогућиће на знатно бржи рад у наведеном истраживању.

в) Историјски метод

Скоро у сваком раду који обрађује ову, веома сложену проблематику локалне самоуправе, па тако и у нашој дисертацији која је посвећена уставно-правној заштити ове самоуправе, историјски метод ће имати, такође, веома значајно место, с обзиром на то да ће у овом раду бити проучени и описани неки ранији системи у којима је веома успешно функционисала и била примењена локална самоуправа, која данас у многим државама света, као и код нас, доживљава свој препород и ренесансу. Проучавајући ову значајну институцију кроз историју и схватајући њен настанак и развој кроз епохе које су остале иза нас, бићемо у стању да објаснимо остваривање права на локалну самоуправу, да

предложимо најбоље облике и начине њене уставно-правне заштите, да уочимо њене позитивне и негативне особине и да, евентуално, предвидимо даља кретања. Наиме, овде треба нагласити да је изузетно важно проучавање прошлих времена, институција права и политике, који су производ историјских услова и, притом, коришћење историјским методом у научном истраживању.

г) Компаративни метод

Поред наведених метода, за потребе успешне израде предложене докторске дисертације, неизбежно је и коришћење компаративног метода, који се, иначе, много користи у научном истраживању у друштвеним наукама. Ми ћемо га користити на два начина: 1) *синхроно* (упоређивањем организације власти у најпознатијим савременим политичким системима) и 2) *дијахроно* (испитивањем и упоређивањем неких од савремених са историјским, односно ранијим политичким системима) и то редом, како је наглашено. Наиме, овај метод спада у старе научне поступке, с обзиром да је коришћен још у антично доба, а своју велику примену у научном истраживању је задржао све до данашњих дана. Управо, због тога, ми очекујемо да ће нам овај метод бити од велике користи и да ће нам омогућити сагледавање бројних разлика и сличности у организовању локалне самоуправе, функционисању ове значајне институције, остваривању права грађана на локалну самоуправу и, посебно, могућностима да грађани остваре уставно-правну заштиту овог свог права. Наведени метод упоређивања (компарације) ће бити коришћен као један од веома корисних и неопходних начина, помоћу којег ће се приказати карактеристична својства локалне самоуправе у оквиру правних система различитих држава. У складу са тим, утврдиће се и најзначајније сличности и разлике у уставно-правној заштити права на локалну самоуправу, како у Републици Србији, тако и у другим државама.

д) Социолошки метод

Коначно, и социолошки метод ће у овом раду имати запажену улогу и то, нарочито, приликом продубљене анализе и научног утврђивања остваривања права на локалну самоуправу и његове уставно-правне заштите. Наиме, чињеница је да је овај начин сазнавања научне истине и остваривања задатог циља, данас, постао

нераздвојни и саставни део истраживачке делатности, он је готово срастао са читавом научном активношћу. С једне стране, овај начин истраживања је изузетно погодан за наше проучавање локалне самоуправе, док је с друге стране, он веома битан имајући у виду да живимо у мултинационалном окружењу (ово окружење обухвата велики број народа који се одликују бројним специфичностима и разликама). Наведени социолошки метод обухвата истраживања, како појединачних друштвених система и истраживања друштвених промена у њима, тако и глобалног друштва.

5. Оквир истраживања

Одређивање граничника или оквира истраживања је веома значајно приликом избора теме и одређивања предмета истраживања. То се, посебно, односи на теме које пружају могућност свестране анализе историјских, упоредних, социолошких и других чинилаца везаних за предложену тему. Свакако, такав начин рада и одабрана тема представљају велики изазов за сваког истраживача, али и опасност да оду у ширину и у жељи да што боље обаве своје научно истраживање и остваре задати циљ, не обрате довољно пажње на суштину ствари. Зато је веома битно, на самом почетку израде и одабира теме докторске дисертације, утврдити оквир научног истраживања, јер тема коју смо одабрали има веома широку могућност научне обраде, што може да створи одређене проблеме истраживачу. Међутим, ми ћемо се, у нашем раду, фокусирати искључиво на уставно-правну заштиту права на локалну самоуправу у државама које представљају колевку ове институције и где се она традиционално, већ деценијама уназад (у неким и вековима), остварује у правом смислу те речи. Посебно ћемо анализирати начин заштите овог права грађана у нашој земљи, сагласно утврђеним решењима према важећем Уставу Републике Србије из 2006. године, указаћемо на добре и лоше стране ове заштите и, на крају, предложити могућа решења и измене уставних одредаба највишег општег правног акта Републике Србије. Наравно, свесни смо тежине задатка кога смо се прихватили, али ћемо бити веома поносни на то ако једнога дана, предлози које будемо дали у овом раду, буду прихваћени од надлежних институција и допринесу превазилажењу одређених проблема који су очигледно присутни у савременом политичком систему.

6. Приказ структуре и садржаја израђене докторске дисертације

Предмет истраживања и проучавања је уставно-правна заштита права на локалну самоуправу и подизање свести о потреби имплементације одредаба устава и законског оквира, који регулише ову, веома значајну, област друштвеног живота. Императив Републике Србије је потреба за демократском реформом постојећег правног система, која треба да буде иницирана и реализована, управо од стране грађана преко различитих активности и инструмената управљања друштвеним процесима. Ове активности и инструменти треба да буду дефинисани тако да обезбеде управљање на локалном нивоу, које ће бити независно од централне власти.

У *УВОДНИМ РАЗМАТРАЊИМА*, кандидат је одредио предмет, значај и циљ истраживања, поставио хипотетички оквир истраживања и указао на коришћене методе у обради предметне проблематике, као и научну и друштвену оправданост њене израде. У овом делу дисертације се указује и на основне методолошке напомене, које се односе на одређивање основних појмова у раду. Такође, кандидат у уводним разматрањима указује на основне разлоге који оправдавају његово истраживање, наводећи да се оправданост предузетог истраживања огледа у његовој изузетној актуелности.

За успешно истраживање наведеног проблема, неопходно је поставити одређене хипотезе. Наиме, хипотеза, у научном смислу, означава претпоставку коју треба да допуни оскудно емпиријско знање, претходно узимање неизвршеног и још недоказаног, али и непобијеног, општег правила ради објашњења једне чињенице или више чињеница. У најширем смислу, хипотеза је свака мисаона творевина, односно исказ, који указује на сазнања о предмету или процесу или на потенцијална решења проблема уопште, која тек треба проверити (теорија која није у потпуности доказана, елементи теорије, ставови, претпоставке, тврдње, генерализације и сви други искази за које се претпоставља да су истинити, али ту истинитост треба верификовати). У ужем смислу, хипотеза је сваки мисаони, информативни, генерализовани и, на одређеном броју чињеница, заснован исказ о предмету истраживања или његовим деловима које треба проверити научним

истраживањем (искази о научној замисли пројекта истраживања, којима се усмерава истраживање ка решењу проблема).

Због тога је настајање хипотеза, једно од најдискутабилнијих питања у области научних истраживања, па од бројних схватања, овде издвајамо два најважнија гледишта. Према првом гледишту, чињенице су старије од хипотезе, па отуда, научно истраживање почиње посматрањем чињеница из којих се, постепено, изводе научне теорије. Према другом гледишту, наука, управо, почиње хипотезама или очекивањима. Међутим, оно што је битно нагласити на овом месту, јесте да се хипотезе не изводе ни из чега, односно без претходних сазнања о проблему (оне се увек постављају на основу одређеног броја чињеница о проблему – довољних за постављање хипотеза, али не још увек и довољних за потпуно сагледавање решења проблема).

Хипотезе непосредно условљавају начин истраживања, односно избор метода, техника и инструмената. Притом је веома битно поставити одговарајућу структуру истраживачког поступка, коју треба да чине: 1) формулација научног проблема; 2) разрада предмета и циљева истраживања и 3) постављање система хипотеза. Полазећи од става да је хипотеза условљена дефинисаним предметом и научним циљевима истраживања, то се и садржај опште хипотезе, као и посебних хипотеза, заснива на претпоставкама о постојању одређених појава, чинилаца и веза обухваћеним предметом истраживања.

а) Општа хипотеза

Нормативно-правна регулисаност уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, како у свету, тако и у Републици Србији, не пружа адекватну заштиту ове области друштвеног живота, што додатно компликује могућност квалитетне примене постојећих правних решења. У правном поретку Републике Србије, још увек, није у довољној мери обезбеђена адекватна заштита права на локалну самоуправу.

б) Посебне хипотезе

Уставно-правна заштита права на локалну самоуправу сагледаћемо кроз посебне хипотезе које су постављене:

1. Претпоставља се да се појам "право на локалну самоуправу" развија паралелно са променама у друштву и да га, на тај начин, треба и тумачити.
2. Недовољна језичка конзистентност законских формулација приликом прописивања заштите права на локалну самоуправу.
3. Недовољна међусобна усаглашеност различитих законских решења у истим и различитим законским актима, којима се регулише ова област.
4. Компликованост остваривања уставно-правне заштите права на локалну самоуправу.
5. Постојање малог броја самоуправних локалних послова, које јединице локалне самоуправе обављају без уплитања централних државних органа.
6. Непостојање организационе и персоналне самосталности локалних институција.
7. Недовољна могућност стварања самосталних финансијских и других средстава, тј. сопствених прихода, чији се извори и намена утврђују у буџету локалне заједнице.
8. Недостатак правних средстава које стоје на располагању локалним властима, ради обезбеђивања слободног обављања својих задатака и поштовања начела локалне самоуправе, установљених уставом или законима земље којој припадају.

Научни приступ проблематици која ће се изучавати у овој докторској дисертацији представља озбиљан истраживачки изазов, првенствено из разлога недовољне научне истражености проблема уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, посебно у уставном поретку Републике Србије и његовог континуираног развојног карактера, због чега се појавни облици истраживане појаве стално мењају, усавршавају и постају све тежи за откривање и праћење, чиме је и опредељено усмерење на израду докторске дисертације на ову тему. У том смислу, неопходно је извести одговарајуће доказе најављене основне истраживачке хипотезе. Сходно проблему и циљевима истраживања, као и расположивим информацијама, формулисана су основне хипотезе, од којих се, као научних поставки, пошло у укупном истраживачком раду, који третира насловом најављени предмет изучавања.

ПРВИ ДЕО РАДА под називом **"Појмовно одређивање локалне самоуправе"**, на самом почетку, указује на разлику између централизације и децентрализације, дефинишући централизацију као вршење државне власти од стране централних органа, тј. као постојање одређених односа надређености и подређености, а децентрализацију, као преношење вршења државне власти нецентралним органима. У овом делу рада се указује и на чињеницу да је централистички систем организације постојао дуго кроз историју, али је током своје примене показао низ својих слабости, јер се такво руковођење врши из самог врха власти и представља концентрисање обављања послова само у једном месту. Због тога је ово усредсређивање (централизовање) послова на једном месту, тј. на врху хијерархијски утврђене организационе структуре, временом замењено децентралистичким моделом управљања, који се показао ближим за грађане и бољим за локалну власт. Несумњиво је да централизација има неке своје добре особине, али се такав систем (модел) управљања, најчешће, примењује само у неким прелазним временима, постреволуционарним периодима, послератним кризама и слично, док је децентрализација карактеристична за демократска друштва и стабилна времена. Због својих особина, децентрализација је веома често била тема истраживања бројних теоретичара, али је кандидат у раду посебну пажњу посветио степеновању децентрализације и њеној класификацији. Притом је дао анализу истраживања познатог правника и творца нормативистичке теорије права, Ханса Келзена, које се односи на степене децентрализације. Наиме, Келзен разликује четири основна таква степена: административну децентрализацију, децентрализацију путем локалне аутономије, децентрализацију у виду аутономних покрајина и савезну државу. Такође, после ове анализе и извршеног степеновања децентрализације, дата је њена класификација извршена од стране неколико аутора, па разликујемо: праву и неправу, просту и потенцирану, законодавну (нормативну), управну и судску, политичку, административну (управну) и фискалну и, на крају, територијалну и нетериторијалну децентрализацију.

Имајући у виду наведену чињеницу да је децентрализација, временом, прихваћена од стране највећег броја демократских земаља и да, као таква, представља основу локалне самоуправе (њеног развоја, постојања и функционисања), кандидат је у овом делу рада, значајан труд уложио на проучавање зачетака, тј. настанка и првих појава локалне самоуправе, утврђујући да је најранија самоуправа веома дубоко прожимала и саму првобитну заједницу и

да је она, чак, старија од државе. Отуда, по том питању, постоје две групе теорија: прва сматра да је локална самоуправа настала још пре неколико хиљада година и то у Месопотамији, као једној од најстаријих и најважнијих светских цивилизација (4.000 година п.н.е), док друга група теорија везује настанак локалне самоуправе за настанак грађанског друштва у средњем веку (XV век у Европи). С обзиром да је локална самоуправа изазвала веома велике и дубоке промене и да је њено појављивање значило велики историјски напредак, она је постала тема интересовања бројних научника, али и разлог њиховог неслагања око давања једне опште-прихваћене дефиниције и заједничке класификације. Зато се може рећи да за појмовно одређивање локалне самоуправе постоје бројне дефиниције, из којих се може извући закључак да овај облик организовања представља основну и оригиналну организацију власти и да, зато, треба да ужива статус уставне материје, да њена самосталност треба да буде гарантована самим уставом и да она треба да буде независна од централних органа власти. Такође, дошло се до заједничког става да савремену локалну самоуправу треба да карактеришу одређене особине и то: дискрециона овлашћења, мултифункционалност, специфична пореска политика (самостално опорезивање) и репрезентативност. Поред појмовног одређивања локалне самоуправе, у овом делу рада је учињен покушај да се изврши приказ најважнијих класификација локалне самоуправе, према различитим критеријумима. Тако, узимајући четири најважнија критеријума (начин учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе, степен зависности локалне самоуправе од државе и њених органа, ниво локалне самоуправе и тип јединица локалне самоуправе, које постоје у оквиру истог степена) могу се извршити четири класификације локалне самоуправе, што је у овом делу рада и учињено.

На крају овог првог дела рада, дата је упоредна анализа локалне самоуправе појединих земаља света, које су у погледу децентрализације и преношења власти са централних на нецентралне органе, дале значајне резултате, али ипак сачувале одређени степен сопственог идентитета у овом погледу. Наиме, у мноштву земаља, које свака на свој (негде, специфичан и потпуно различит) начин врши организацију власти у својим границама према наведеном принципу децентрализације, навешћемо неколико најважнијих, из којих се може закључити, како поједине земље Европе и света примењују наведено начело децентрализације власти и преношење вршења послова са централних на нецентралне органе. Ту,

пре свега, мислимо на Енглеску и Француску, које представљају два најкарактеристичнија, али различита модела локалне самоуправе: енглеску локалну самоуправу, која је то у правом смислу речи и француску локалну самоуправу, за коју се то не може рећи. Поред ове две земље, веома значајне за објашњавање локалне самоуправе, представљају Савезна Република Немачка и Сједињене Америчке Државе. Коначно, за стварање упоредне анализе локалне самоуправе неколико најважнијих земаља света, неопходно је приказивање локалних самоуправа Италије и Шпаније, које се у неким аспектима доста разликују, али представљају веома значајне моделе, који су са одређеним модификацијама, изменама и прилагођавањима, прихваћене у другим земљама.

ДРУГИ ДЕО РАДА докторске дисертације под називом "*Савремени положај (ренесанса) локалне самоуправе у свету*", посвећен је, такође, веома значајан, јер указује на положај и значај локалне самоуправе у савременом свету, на повратак многих земаља овом облику организовања и, слободно се може рећи, правој ренесанси локалне самоуправе. Томе су, свакако, допринеле њене особине и приближавање обичном грађанину, мада је било доста отпора прихватању локалне самоуправе и децентралистичког модела управљања. Носиоци власти су били свесни наведених разлика и предности децентрализације у односу на централизацију, али су настојали да, по сваку цену, задрже део власти за себе и, у свом корпусу имају што више значајних надлежности. Отуда се, у овом делу рада, дају прикази и анализе најважнијих европских законодавстава, као и њихових решења за новонасталу ситуацију у Србији (и другим земљама), па су, тако, на доста детаљан и темељан начин, приказане најзначајније конвенције, повеље, декларације, резолуције, протоколи и други документи посвећени правном нормирању ове области. Ту, најпре, спада Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, која је усвојена у Мадриду (отуда и назив Мадридска конвенција) 1980. године. Значај ове Конвенције се огледа у пружању правног оквира за подстицање сарадње, како националних држава, тако и локалних и регионалних нивоа територијалног организовања власти и самоуправе. Посебно значајан документ у овој области, који увек представља неку врсту "звезде водиле" приликом формулисања законских решења у одређеним областима, јесте Европска повеља о локалној самоуправи. Наиме, ова Повеља, усвојена 1985. године, представља такав документ, чији је основи циљ, од самог почетка њеног усвајања, био очување

заједничких вредности, које треба да буду темељ уједињења држава Европе. Зато су се потписнице ове Повеље споразумеле (обавезале) да ће начела садржана у Повељи, уградити у своје националне законе, а где је то могуће и у уставе, као највише опште правне акте. Такође, веома значајан документ, који регулише област локалне самоуправе, јесте Европска градска повеља, усвојена од стране Савета сталне конференције локалних и регионалних власти Европе, 1992. године у Стразбуру. Значај ове Повеље је у томе што она даје предност квалитету над квантитетом и што један од најважнијих њених елемената представља, управо, чињеница да је идеја о сарадњи и солидарности између националних и локалних управа, као и између самих локалних власти у појединим земљама чланицама Савета Европе.

Мало позната (и, отуда, недовољно обрађивана у стручној литератури), али изузетно значајна, асоцијација локалних власти, која се простире широм света, јесте Међународна унија локалних власти (*The International Union of Local Authorities - IULA*), која је 1993. године одржала свој XXXI конгрес у Торонту, позивајући се, управо, на Светску декларацију о локалној самоуправи из 1985. године, донетој у Рио де Женеиру. Значајну основу за доношење IULA Светске декларације о локалној самоуправи на наведеном Конгресу, представљала је и позната Агенда 21 из 1992. године, донетој такође у Рио де Женеиру. Највећи значај овог Конгреса састоји се у његовим закључцима, који указују да је локална самоуправа изузетно значајан и ефикасан партнер у друштвеном и економском развоју сваке земље потписнице и зато је наглашено да ова Декларација треба да послужи као стандард, коме сви треба да теже у својим напорима да остваре ефикаснију локалну самоуправу. Због свега наведеног, анализи ове Декларације је дат изузетан значај и простор у другом делу дисертације, па се слободно може рећи да је и то један од изузетно значајних доприноса кандидата дефинисању и даљем истраживању уставно-правне заштите права на локалну самоуправу. Надовезујући се на чињеницу јачања локалне самоуправе и њене "ренесансе" и ширења улоге у свету, Савет Европе је 1994. године, образовао Конгрес локалних и регионалних власти Европе (енгл. *The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe - CLRAE*), који представља једну од шест институција овог Савета. Као такав, наведени Конгрес има веома значајну улогу у пружању помоћи новим државама чланицама у успостављању локалне и регионалне самоуправе и

њиховом деловању у пракси, као и изузетно активну улогу у бројним пројектима, који су намењени јачању локалне самоуправе на простору Југоисточне Европе.

Имајући у виду данашњу велику популаризацију идеје о ширењу локалне и регионалне демократије, званична политика Европске уније и Савета Европе је потребу регионализације европских држава изразила кроз низ докумената, међу којима је, свакако, најважнија Декларација о регионализму у Европи коју је усвојила Скупштина европских региона (енгл. *Assembly of European Regions - AER*) у Базелу 1996. године. Ова Декларација има политички карактер, с обзиром да је циљ наведене Скупштине промовисање и јачање регионализма на европском континенту, јер регион, према самом тексту овог документа, представља најбољи облик организовања бројних регионалних проблема. На то указује и Европска повеља о регионалној аутономији усвојена 1989. године, чији значај произилази из чињенице да она представља један посебан, правно обавезујући документ, који уређује регионализацију на основу усвојених стандарда и прихваћених концепата. Остваривање права грађана у локалној заједници путем регионализације државе, представља супротстављање њеној централизацији и, самим тим, омогућава демократизацију друштва. Децентрализација у управљању и вршењу послова доводи до демократије, која може да постоји само ако је обезбеђено активно учешће свих грађана у политичком животу локалне заједнице у којој живе. Због тога је Парламентарна скупштина Савета Европе, 1997. године усвојила Резолуцију 1121 о инструментима учешћа грађана у представничкој демократији, која предвиђа директно учешће грађана у политичком животу. Отуда, наведена Резолуција својим одредбама утврђује да је изузетно важно омогућавање одржавања референдума у складу са најбољом праксом, у циљу јачања демократије и цивилног друштва.

Указујући на законодавство посвећено локалној самоуправи и регионалној аутономији и анализирајући најзначајније документе, који представљају саставни део овог корпуса, веома значајну улогу заузима и Хелсиншка декларација о локалној самоуправи, која је нашла своје место у другом делу ове дисертације. Наиме, у Хелсинкију је 2002. године одржана седница Конференције европских министара надлежних за скуп локалних и регионалних власти, а један од резултата овог састанка, био је и усвајање наведене Декларације. Њен циљ је обезбеђивање усаглашености рада регионалних власти са законом, обезбеђивање управног надзора над радом ових власти, а све у циљу заштите регионалне самоуправе и

поштовања принципа ове самоуправе, утврђених одговарајућим актима. На овом путу реафирмације локалне заједнице и јачања права на локалну самоуправу, веома значајну улогу има организација Уједињени градови и локалне самоуправе (енгл. *United Cities and Local Governments - UCLG*), основана 2004. године, чије је седиште у шпанском граду Барселони. То је кровна организација за градове, општине и локалне самоуправе у свету, чији је циљ обезбеђивање ефикасне политичке заступљености локалне самоуправе на међународном нивоу. Ова организација представља скуп демократски изабраних представника у 127 земаља широм света и у њу је директно укључено преко 1.000 градова, а с обзиром на овако велики број земаља и градова, ради ефикаснијег рада и нормалног функционисања, унутар наведене организације формирано је 12 сталних одбора, међу којима је, свакако, најважнији одбор за децентрализацију и локалну самоуправу. Имајући у виду значај напред наведене Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године, Савет Европе је 2009. године усвојио и Додатни протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву на учешће у пословима локалне власти. Овај Протокол дефинише најбоље начине укључивања грађана у процесе одлучивања и доношења одлука на локалном нивоу и тиме доприноси повећању квалитета саме Европске повеље о локалној самоуправи, као и њеној практичној примени. На основу свега наведеног, на самом крају другог дела ове дисертације, указано је на савремене тенденције у развоју локалне самоуправе, које се огледају у тзв. "европеизацији", с обзиром да постоји велики европски утицај, како у економском, тако и у политичком смислу, па отуда постоји неопходност прилагођавања, тј. хармонизације сваког конкретног законодавства праву Европске уније. Наведена европеизација локалне самоуправе се врши, пре свега, због чињенице да се, на тај начин, олакшава и подстиче економски развој, јер повезује локалне јединице међусобно, али омогућава и њихово учествовање у међународним пројектима и заједничким мрежама, као и доношење сопствених аката у складу са европским стандардима, идејама и вредностима. Оно што је посебно важно за овај процес, јесте пружање могућности да субнационалне власти (локалне самоуправе) имају свој глас у европској институционалној структури, тј. да се чују њихови проблеми на овом високом нивоу одлучивања, што предвиђа и највиши европски акт – Лисабонски (Реформски) уговор потписан 2007. године у Лисабону, ратификован 2009. у Бриселу, а ступио на снагу 1.12.2009. године.

У *ТРЕЋЕМ ДЕЛУ РАДА* под називом "*Локална самоуправа у Србији кроз историју*" извршен је, у најкраћим цртама, преглед настанка (рађања) локалне самоуправе на просторима данашње Србије и извршено указивање на клице (зачетке) локалног организовања становништва. Та предисторија стварања модерне српске државе је изузетно дуга, јер је Србија после Косовског боја пала у вишевековно ропство под Отоманском империјом. Период који је претходио Првом српском устанку и који представља процес изградње кнежинске и сеоске самоуправе у Београдском пашалуку, био је врло буран за српски народ, пре свега због бројних миграција и мењања етничке структуре становништва. Наиме, прва удруживања српског народа на локалном нивоу била су села и кнежине. На челу кнежине је био обор-кнез, који је водио бригу о разрезивању и прикупљању пореза и имао полицијску и судску власт у кнежини, која је била најзначајнија јединица народне самоуправе, а поред кнежинске самоуправе, постојала је и сеоска самоуправа, која се састојала од сеоских кметова и сеоског збора. Сеоски кнез није имао велику власт у селу, већ га је сеоски збор бирао само због прикупљања пореза. У раду се посебно обрађује период од Првог српског устанка до добијања независности на Берлинском конгресу 1878. године. Наиме, врло брзо после подизања Првог српског устанка од 1804. године, кнежинске и сеоске управе заменила је нова организација локалне (и врховне) власти, коју је извршио вожд Карађорђе и која је трајала све до 1813. године, када је дошло до пропасти Првог српског устанка.

Избијањем Другог српског устанка 1815. године, под вођством Милоша Обреновића, који је водио другачију политику према Турцима. Српски књаз је "ситним корацама" одузимао власт из турских руку, у чему су му, посебно, допринели Хатишерифи из 1830. и 1833. године. Први Закон о општинама донет је 1839. године, на основу тзв. Турског устава из 1838. године. За време владавине Милоша Обреновића, уставобранитељи су се залагали за самосталнију локалну самоуправу, али су доласком на власт (1842-1858.) променили своја схватања и залагали се за централизацију. Закон о општинама из 1866. године је променио устројство општина и општинске власти и тада је општина изгубила сваку врсту самоуправности, јер је била потчињена државној власти и претворена у њен орган. Једну деценију после тога, тј. 1875. године, измењен је Закон о општинама, тако да је ојачана и проширена улога општинског збора и укинута је мешање надзорне власти у изборе, али је овако измењени Закон, само делимично примењен, јер је

већ 1878. године донет Закон о изменама и допунама претходна два закона. Наиме, овим изменама и допунама су укинута преостали облици општинске самоуправе и успостављен је потпуни полицијски надзор над општинама. У овом делу рада се указује и на карактеристике локалне самоуправе у Краљевини Србији, када долази до промене положаја општине. Радикални устав из 1878. године, полази од начела самоуправе и добрим делом одређује јединице локалне самоуправе, тако што дефинише округ, општинама даје сопствену самоуправу, општински избори су непосредни итд. Материја локалне самоуправе је даље разрађена Законом о општинама из 1889. и Законом о уређењу округа и срезова из 1890. године, тако да је овим актима положај општине побољшан у односу на ранији период и учињен значајан напредак у њеној самоуправи. Међутим, такво стање није дуго трајало, јер је већ 1894. године овај систем самоуправе укинут и враћен је на снагу Закон о устројству општина из 1866. и Закон о окрузима и срезовима из 1839. године. С обзиром да је тада био суспендован Устав из 1888, а враћен на снагу Устав из 1869. године, нису биле предвиђене окружне и среске скупштине, па је донет закон о тим скупштинама. Само неколико година после тога, донет је Устав из 1901. године, који је о општини имао само две одредбе и то да се она у својим унутрашњим пословима уређује по самоуправном начелу и да се границе њене самоуправе постављају законом. На основу ових одредаба, донет је 1902. године Закон о општинама, који је општину дефинисао као основну управну и судску јединицу, а постојала су два типа општине – сеоске и варошке. Међутим, овај Закон је врло брзо био укинут, када је краљ Александар Обреновић суспендовао Устав из 1901. године, да би после преврата и његовог убиства 1903. године, доласком на власт династије Карађорђевић, био враћен на снагу Устав из 1888. године, као и Закон о општинама из 1902. године. Овај Закон је претрпео одређене измене, тако да су самоуправна права била веома слаба и ограничена: округ је био највиша управна јединица, а срез је био јединица државне власти, која је вршила непосредни надзор над општинским властима и јединицама. Срез је био јединица средњег степена, а самоуправни органи су били среска скупштина, срески одбор и срески деловођа. Овакво стање локалне самоуправе, почев од општине, па преко среза, до округа, постојало је све до завршетка Првог светског рата.

Када је реч о локалној самоуправи у Краљевини СХС, треба рећи да је од стварања Прве југословенске државе, 1. децембра 1918. године, па све до 28. јуна 1921. године, постојао тзв. уставни провизоријум, јер је Устав донет тек на овај

велики православни празник (отуда Видовдански устав). Управа се вршила по областима, срезовима и општинама, а за самоуправне послове су постојали посебни самоуправни органи – обласна скупштина и обласни одбор. Самоуправа је била тростепена, јер су постојали општина, срез и област. Самоуправа се изражавала у томе да су ове јединице самостално уређивале односе на својој територији преко самоуправних органа, а надзор над радом ових тела вршили су државни органи. Закон о општинској самоуправи није донет, већ је остао у примени ранији Закон, који је после тзв. Шестојануарске диктатуре (6. јануар 1929. године) укинут, а обласни и срески самоуправни органи распуштени. Две и по године после тога, тј. 3. септембра 1931. године, донет је Октроисани устав, кога је краљ подарио свом народу (није га донела Скупштина) и у потпуности задржао поделу на бановине, срезове и општине. На основу овог Устава донета су 1934. године два закона, и то: Закон о општинама и Закон о градским општинама, којима су уведена два типа општина. Положај ових јединица је, уз мале разлике, уствари, био исти. Треба рећи да је овај Устав из 1931. године, у потпуности задржао поделу на бановине, као што је била одређена Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја из 1929. године. Бановине нису биле јединице локалне самоуправе, али су биле самоуправне јединице. Имале су извесне облике самоуправе, а бан је имао велика права надзора над локалном самоуправом. Овакво уређење је било све до 1939. године, када је донета Уредба о Бановини Хрватској, чиме је Хрватска потпуно одвојена по свом положају и уређењу од осталих бановина (знатно је увећана, добила је више надлежности од осталих бановина и примењен је национални принцип, који није био присутан код других бановина). На тај начин, Бановина Хрватска више није била, као остале бановине са самоуправом (представљале су један облик регионалне самоуправе), већ је имала карактер федералне јединице.

У овом делу рада се указује на чињеницу да је пропаст Краљевине Југославије априла 1941. године, довела до уништења њеног државног уређења, стварања нове тзв. Независне државе Хрватске и промена у локалној самоуправи (општини и граду). После ослобођења донет је први Устав Друге југословенске државе, Устав ФНРЈ из 1946. године, који је проблематику локалних јединица регулисао много шире него ранији устав, с тим што је овај највиши општи правни акт оставио могућност уставима народних република и законима да даље разрађују ову материју. Исте године је донет Општи закон о народним одборима, који је

измењен и допуњен 1949. године. После политичких промена, које су настале педесетих година XX века и увођења радничког самоуправљања, дошло је до промена устројства и карактера народних одбора локалних јединица, тако да је на нивоу ФНРЈ донет Општи закон о народним одборима 1952. године. Општина је била правно лице, обухватала је једно или више насељених места и налазила се на подручју среза. Значајан део овог дела рада посвећен је анализи локалне самоуправе у СФРЈ (1963-1992). Овај период је започео доношењем Устава СФРЈ из 1963. године, који је дао основне принципе организације, права и дужности општине, остављајући даљу разраду и конкретизацију републичким уставима, законима и статутима општина. Општина је постала основна друштвено-политичка заједница, која се инкорпорирала у јединствени друштвено-политички систем. Градови су били подељени на општине, тј. у већим градовима су могле постојати општине, тако да су ови градови имали посебан положај и статус. Поред општине и града, као орган власти друштвеног самоуправљања, постојао је и срез у оквиру локалних јединица, мада је срез, уствари, посебна врста заједница општина и као такав је представљао посебну, вишу власт од општине. Устав СФРЈ из 1974. године је даље развио општину као основну друштвено-политичку заједницу, као "самоуправну заједницу, засновану на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи". Општина је тако постала основна јединица власти и управљања друштвеним пословима.

Крајем осамдесетих година XX века, кулминирали су захтеви за сецесијом појединих република од СФРЈ. Устав Републике Србије из 1990. године је имао само неколико начелних одредаба о општини, који су представљали принципе за даљу разраду, у складу са идејом да је општина територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа и да је град Београд посебна територијална јединица. Према одредбама овог Устава, општина је територијална јединица која нема државне функције, већ само могућност остваривања локалне самоуправе, која се уређује законом. Сагласно овом Уставу, донет је и Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи 1991. године, а касније је донет и Закон о локалној самоуправи (1999). Овим Законом из 1999. године је уведен већи степен централизације локалне самоуправе, са широким надзорним компетенцијама владе. Оно што је карактеристично за уставне промене у периоду 1990-1992. године, јесте да су општине постале територијалне јединице у оквиру којих се остварује локална самоуправа у оним областима и питањима, која су

изричито утврђена у Уставу и закону. После извршене сецесије и одвајања бивших југословенских република од СФРЈ, створена је Трећа југословенска држава, тј. Савезна Република Југославија, Уставом из 1992. године, а чиниле су је само две државе чланице – Србија и Црна Гора. Овај Устав није регулисао материју локалне самоуправе (општине и града), као што су то чинили ранији уставни, већ су ту материју регулисали уставни република. Отуда је Устав СРЈ из 1992. године, само гарантовао право самоуправе у складу са уставом одговарајуће републике чланице. Тако је Србија добила модеран Закон о локалној самоуправи 2002. године, који је био усклађен са Европском повељом о локалној самоуправи из 1985. године и успоставио је нови модел организације локалне власти - модел градоначелника. Овај Закон се определио за једностепену локалну самоуправу, а јединице локалне самоуправе су биле општине, град и град Београд. Општина је постала основна и најважнија територијална јединица коју остварује локална самоуправа, а органи општине су двојаки – обавезни (скупштина општине, председник општине, општинско веће и органи управе) и факултативни (локална полиција, главни архитекта општине, савет за националне мањине, општински менаџер). Према истом Закону, град је јединица локалне самоуправе, али са сложенијом проблематиком и представља заједништво градских општина.

С обзиром да је СРЈ, као трећа југословенска држава, трајала врло кратко (1992-2003.) и да је њеним престанком формирана државна заједница Србија и Црна Гора (која је трајала још краће, тј. од 2003. до 2006.), локална самоуправа је, као врло динамично законодавно подручје, трпела честе промене. Тако су ове промене довеле и до промена у вези са органима јединица локалне самоуправе, тј. дошло је о укидања неких органа и увођења нових, промене структуре или начина избора постојећих органа. Општина је пре 2000. године била развлашћена због супрематије централне власти, али су после 2000. године проширена овлашћења локалне самоуправе и није било мешања републичке у локалну власт. Државна заједница Србија и Црна Гора је формирана Уставном повељом из 2003. године, која међутим није регулисала материју локалне самоуправе, него је то препустила највишим републичким актима - уставима и законима. У завршним разматрањима овог дела рада, дата је анализа локалне самоуправе у позитивном праву Републике Србије. Наиме, важећи правни режим локалне самоуправе у нашој земљи чине Устав Републике Србије из 2006. године, Закон о локалној самоуправи из 2007. године, као и Закон о локалним изборима, Закон о територијалној организацији

Републике Србије и Закон о главном граду (сви ови закони су објављени у Службеном гласнику РС, бр. 129/2007). Поред ових закона, треба навести и два системска – Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. и Закон о комуналној делатности, као и секторске законе (њима се ближе регулишу послови који се преносе јединицама локалне самоуправе из надлежности Републике) и процесни закони (на пример, Закон о општем управном поступку, Закон о јавним предузећима, Закон о јавним службама и други). Локалној самоуправи и њеној уставно-правној заштити у позитивном праву Републике Србије, посебна пажња је посвећена у четвртом, најзначајнијем делу ове дисертације.

ЧЕТВРТИ ДЕО РАДА под називом *"Уставно-правна заштита локалне самоуправе у позитивном праву Републике Србије"* представља, као што смо напред навели, најзначајнији, па самим тим и најобимнији део дисертације. На самом почетку четвртог дела дата је детаљна анализа важећег Устава Републике Србије из 2006. године, који је променио модел организације власти у децентрализованим јединицама. Важећи Устав Републике Србије значајан део свог текста посвећује регулисању територијалног уређења наше земље, па се стога може рећи да овај важећи Устав доста детаљније уређује и питање локалне самоуправе у односу на Устав који је њему претходио из 1990. године, а то се може закључити, пре свега, из одговарајућих уставних одредби, које гарантују право грађана на локалну самоуправу (члан 176.) и које утврђују да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу и да то право подлеже само контроли уставности и законитости (члан 12.). Оно што је веома битно овде напоменути, јесте и чињеница да Устав из 2006. године гарантује локалној самоуправи право на сопствену имовину и изворе финансирања.

Други акт по важности (који регулише ову материју) после Устава, јесте Закон о локалној самоуправи из 2007. године, према коме је локална самоуправа у нашој земљи монотипска и проста (једностепена), са општином и градом као основним јединицама територијалне децентрализације. Општине представљају територијалне јединице у оквиру којих се остварује локална самоуправа, у областима и питањима која су, изричито, утврђена у Уставу и закону, Оно што је веома значајно навести, јесте чињеница да је у овом раду извршена анализа односа између органа Републике Србије и територијалне аутономије, с једне стране и органа јединица локалне самоуправе, с друге стране. Ови односи су доста прецизно регулисани наведеним Законом о локалној самоуправи, којим је

предвиђено спровођење надзора од стране виших органа у односу на ниже органе, тј. од стране органа Републике Србије и територијалне аутономије над законитошћу рада и аката органа јединица локалне самоуправе. Међутим, без обзира о ком нивоу спровођења политике се ради, у раду се наглашава да је потребно схватити да је утицај грађана на локалну политику веома значајан и неопходан, с обзиром да политика представља такву област друштвеног живота која битно усмерава и одређује велики број других друштвених околности. То, с тога, што политика није (како се обично мисли) само активност у којој се сукобљавају различита мишљења, а актери свађају, него се суштина политике састоји у пружању могућности да се кроз сукобе дође до компромиса, који треба да буде најбоље решење за све оне којих се та политичка одлука тиче. Зато је веома битно претходно потпуно информисање и едуковање грађана, обезбеђивање јавности и транспарентности у свим областима друштва. Потребно је обезбедити интересовање грађана, не само за тзв. "високу политику" (доношење одлука на државном нивоу), него за "локалну политику", која је обичним грађанима доступна, а представља доношење одлука о стварима које су свакодневне и животне. Оваква ситуација мора да се промени и да грађани схвате каква је њихова улога у вођењу локалне политике и шта могу да ураде, на који начин, за јединицу локалне самоуправе на чијој територији живе.

Због значаја функционисања локалне самоуправе и несметаног остваривања права грађана на локалну самоуправу, неопходно је обезбедити и одговарајућу заштиту права локалне самоуправе, коју овом значајном облику територијалне организације обезбеђује важећи Закон о локалној самоуправи из 2007. године (чл. 10.). Наиме, према одредбама овог Закона, "локална самоуправа ужива правну заштиту у складу с Уставом и законом", а најзначајнији вид ове заштите представља уставно-судска заштита. Овај вид заштите локалне самоуправе обухвата три облика заштите, у које спадају: непосредна уставно-судска заштита, заштита која се остварује у редовном поступку оцене уставности и законских прописа и заштита која се остварује у поступку решавања сукоба надлежности. Такође, треба нагласити да разликујемо и посебне облике заштите права на локалну самоуправу, који су обезбеђени увођењем две значајне институције, и то: 1) локалног омбудсмана и 2) савета за развој и заштиту локалне самоуправе. Ова два органа у великој мери употпуњују систем заштите локалне самоуправе, јер је њихова конституционализација обезбедила посебну заштиту индивидуалних и

колективних права грађана на локалном нивоу. Када је реч о уставно-правној заштити права на локалну самоуправу, пре свега, треба указати на члан 193. Устава Републике Србије, који је посвећен заштити локалне самоуправе. Тако, став 1. овог члана утврђује да орган који је одређен статутом, као највишим општим правним актом општине, може да уложи жалбу Уставном суду, уколико сматра да је неким појединачним актом или одређеном радњом државног органа, тј. органа јединице локалне самоуправе, онемогућено вршење надлежности општине. Такође, став 2. истог члана предвиђа да статут општине одређује орган који може да покрене поступак ради оцене уставности или законитости закона или другог општег акта Републике Србије, односно аутономне покрајине, уколико се таквим актом врши повреда права на локалну самоуправу. Као што смо напред напоменули, други најважнији акт поред Устава, који регулише локалну самоуправу и предвиђа начине њене заштите, јесте Закон о локалној самоуправи, о коме је напред већ било речи много више и, са тог разлога, на овом месту се не бисмо даље бавили његовом анализом.

На крају овог четвртог дела рада, указано је на неопходност реформе локалне самоуправе у Републици Србији, као и на потребе за реформом важећег Устава Републике Србије. Будућа реформа система локалне самоуправе у Републици Србији подразумева, како економску, тако и политичку реформу, с обзиром да су се ови проблеми показали као најважнији циљеви предстојећих реформи. Наиме, наша земља се налази у процесу транзиције, бројних промена и сталних реформи, тако да је процес приватизације захватио скоро све области друштва, извршен је прелазак на тржишну економију и знатно смањење државно-економске интервенције, омогућавање утицаја тржишта на економске токове и слично. С друге стране, доста се говори о политичкој реформи, која у себи укључује бољу заштиту људских слобода и права, поштовање принципа владавине права, обезбеђивање функционисања правне државе, децентрализацију уместо централизације, регионализацију (донет је закон, али се не спроводи), деконцентрацију (деташирање централне власти путем управних округа) и слично. Посебно се говори о модернизацији државе, која ће бити идеолошки неутрална, објективна и ефикасна, као и о подстицању професионализације кадрова на свим нивоима. Све је то потребно да би Република Србија наставила успешан пут у европским интеграцијама ка чланству у Европској унији, с обзиром да свет и Европа траже модеран концепт локалне самоуправе. Такође, када говоримо о

потреби промене важећег Устава Републике Србије, као и евентуалном моделу који треба прихватити, када је у питању локална самоуправа, неопходно је сагледати и извршити упоредно-правну анализу локалних самоуправа и неких других најважнијих европских земаља. То не значи да треба аутоматски преписати њихове одредбе, прихватити туђа решења и уградити у наше прописе, без обзира колико су та решења добра и колико су се, до сада, у тим земљама показала примењивим, делотворним и ефикасним.

7. Извори сазнања

Опште је познато да тема и предмет истраживања апсолутно условљавају изворе сазнања. То, у основи, значи да су извори углавном они који се односе на питање организације власти, како у свету, тако и код нас, на принцип организовања власти од грчког полиса до модерних држава, најранија размишљања о подели власти, развој модерног учења о подели власти, прихватање, конституционализацију и примену теорије о подели власти у уставима појединих земаља, на главне система власти (председнички, парламентарни, скупштински и други) и слично. Ови извори сазнања се посебно односе на модел поделе власти у теорији и пракси Србије (како самосталне, тако и чланице бивших југословенских држава), однос законодавне и извршне власти, као најзначајнији елемент у креирању и вођењу политике, независност судске власти и њеном значају за остваривање владавине права и постојање правне државе и, посебно, специфичности у организацији власти у Србији, према важећем Уставу Републике Србије из 2006. године, као и предлоге за превазилажење бројних проблема насталих у функционисању савременог политичког система.

Извори које ћемо користити у предложеној докторској дисертацији и на основу којих смо дошли до предмета, циља, задатка, хипотеза и метода, су веома бројни и има их неколико стотина. Ови извори су омеђени самом темом, па ћемо их, у том смислу, сврстати у неколико група. То су: а) примарни архивски извори; б) научне књиге и монографије; в) часописи и зборници; г) уставни закони и други нормативни акти и д) енциклопедије, лексикони и речници.

а) Примарни архивски извори

Примарне архивске изворе означавамо као изворе из прве руке. Они се односе, пре свега, на архиве и архивске фондове, затим на фондове и архиве званичних државних институција, као и на архиве парламената (ту спадају, на пример, архив Народне скупштине Републике Србије, архив Југославије, затим разни архивски фондови Народне библиотеке Србије универзитетских библиотека у Београду, Крагујевцу, Новом Саду и слично).

б) Научне књиге и монографије

Ова групација извора обухватиће велики број научних дела и расправа, почев од веома добрих класичних извора, као што су дела Миодрага Јовичића, Јована Ђорђевића, Леона Гершковића, Радомира Лукића, Смиљка Сокола, Јована Стефановића, Бориса Смердела и других, затим савремених дела Павла Николића, Александра Фире, Ратка Марковића, Косте Чавошког, Рајка Кузмановића, Радивоја Маринковића, Снежане Ђорђевић, Мијата Дамњановића, Предрага Димитријевића, Лидије Басте, Маријане Пајванчић, Оливере Вучић, Милета Илића, Лазе М. Костића, Стевана Лилића, Еугена Пусића, Драгана Стојановића, Светислава Шкарића, Славка Лукића, Ђорђија Блажића, Добросава Миловановића, Дејана Вучетића, Драгана Батавељића, и многих других. У круг ове групе извора свакако ће бити незаобилазно коришћење дела писаца са простора ван бивших југословенских земаља, као што су: W. Anderson, H. Barnett, J. Moreau, W. Kalin, T. Parsons, A.L. Norton, T.I. Sanders и други.

в) Часописи и зборници

У поступку истраживања предложене теме, научни и стручни часописи и зборници ће, као извори сазнања, бити заступљени у великом броју, јер су нам и до сада пружили бројне чињенице и неопходна сазнања о многим питањима која су везана за институцију локалне самоуправе, као кључног елемента за децентрализацију власти у највећем броју савремених демократских држава свету и у нашој земљи (настанак и развој локалне самоуправе кроз историју, значај ове институције за остваривање принципа поделе власти, демократизацију политичког

система, остваривање владавине права и стварање правне државе, класификација најважнијих модела локалне самоуправе, конституционализација и препреке у остваривању права на локалну самоуправу и слично).

г) Устави, закони и други нормативни акти

Када је реч о организацији власти у једној држави, треба рећи да је то кључно питање за функционисање политичког система сваког друштва, од чега, највећим делом зависи превазилажење постојећих проблема и спречавање настанка могућих криза у функционисању и спровођењу власти. У том смислу је посебно важно питање односа између централне и нецентралне власти, степен самосталности нецентралних органа у односу на државне органе, избор модела територијалне организације, примена одговарајућег модела локалне самоуправе на одређеној територији, класификација локалне самоуправе и слично. Све то се решава одговарајућим уставним, законским и подзаконским прописима. С обзиром да се уставом, у највећем броју случајева, регулише локална самоуправа на најопштији начин, а одговарајућим законима се врши даља конкретизација уставних одредаба, као значајни извори сазнања за предмет нашег истраживања, биће сви досадашњи устави Републике Србије и југословенских држава (Прве, Друге и Треће), одговарајући закони, пословници и слично, као и исти извори најзначајнијих држава у којима се локална самоуправа остварује у правом смислу те речи, а право грађана на њено остваривање се зајемчује на најбољи могући начин.

д) Енциклопедије, лексикони и речници

Наведене изворе (енциклопедије, лексиконе, речнике и слично) ћемо користити за сазнавање одређених појмова и одређења, нарочито тамо где је нужно прецизно и научно исправно обрађивање одговарајућих појмова и њиховог међусобног односа. У том смислу ћемо за потребе нашег рада, користити: Правну енциклопедију, Правни лексикон, Политичку енциклопедију, Општу енциклопедију, Лексикон југословенског лексикографског завода, Речник страних речи и израза Вујаклије и друго.

ДЕО ПРВИ

ПОЈМОВНО ОДРЕЂИВАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Централизација – вршење државне власти од стране централних органа

Постојање одређених односа надређености и подређености (централизација) је карактеристично за економске, друштвене, политичке и друге организације и овај хијерархијски пирамидални начин управљања је, кроз историју, показао бројне слабости. Наиме, овакав систем организације означава владавину из једног центра, тј. седишта, тако да се овде ради концентрисању обављања послова само у једном месту. Ту се руковођење врши из самог врха власти, што омогућава да одлуке доносе само једна особа или група људи. Због тога се, временом, прешло на такве моделе, који омогућавају већу аутономију у погледу доношења политичких одлука и управљања финансијама, као и флексибилнији и оперативнији систем односа. Са вертикалних линија организовања власти, прешло се на хоризонталне линије, које омогућавају бољу сарадњу и већу иницијативу чинилаца власти, а посебно веће учешће и партиципације грађана у доношењу најважнијих одлука.

Наравно, треба указати на чињеницу да овај прелазак са једног модела управљања (централистичког) на други (децентралистички), није био нимало лак, јер се у свакој држави води непрестана борба између централне и локалне власти. У овој борби и сукобљавању интереса, свака власт има свој циљ – централна власт и њени органи настоје да задрже што више послова за себе и да имају што већу контролу над локалном влашћу и средствима која њој припадају, док локална власт и њени органи желе да прошире корпус својих надлежности и да буду што независнији приликом одлучивања о коришћењу финансијских средстава и свега онога што се односи на њихове грађане. У зависности од тога, какав се однос успоставља између централних и нецентралних органа, унитарна (нефедерална) држава, у којој централни органи врше државну власт као једини државни органи, може да буде двојака: централизована и децентрализована.

Настојећи да дамо што приближнију и тачнију дефиницију **централизације**, указаћемо на чињеницу да она представља усредсређивање, централизовање послова на једном средишњем, централном месту, тј. на врху хијерархијски

утврђене организационе структуре. Унутар ове структуре (која подсећа на пирамиду), свака "карика", свако место на тој лествици, има тачно дефинисане задатке које треба да испуни, нема велики избор за начин деловања, нижа руководећа места су подређена вишим, а виша највишим. Као таква, централизација има одређене предности, али и недостатке. У предности централизације спадају: брже доношење одлука, јединствена процедура у целој држави, сједињавање појединачних интереса и њихово груписање у једну целину, јасније сагледавање државних потреба, мања сложеност, јефтинији процес у односу на децентрализацију и слично¹. Као недостаци централизације, могу се навести: опасност од бирократизовања централног органа и његовог одвајања у односу на ниже (подручне) органе, могућност смањивања ефикасности одлучивања, немотивисаност и незаинтересованост нижих органа за бржи приступ спровођењу одлука (због непознавања разлога за њихово доношење), доследно спровођење одлука донетих на врху хијерархијске лествице одлучивања и друго.

Говорећи о централизацији и њеним својствима, пре него што пређемо на детаљну анализу децентрализације, на овом месту морамо да укажемо на још два (веома значајна) појма, који су у са њом у најужој вези. То су деконцентрација и рецентрализација. Упоредјујући наведене појмове, најпре ћемо нагласити да **деконцентрација** представља, такође, централизам (један његов облик). Наиме, и код ње имамо потпуну подређеност нецентралних органа централним и овај појам се употребљава од средине XIX века, у унитарно уређеној држави. Овде је битно нагласити да се врши концентрисање власти и то у рукама централних државних органа, при чему се, истовремено, омогућава одређено "деташирање", тј. спуштање власти одлучивања са вишег степена хијерархијске лествице на нижи степен. Значи, преношење одлучивања се врши у корист, такође, неизборних (постављених) органа и то се чини у циљу лакшег обављања одређених послова, приближавања централних органа грађанима. Карактеристичан пример за то у Србији је *управни округ*, подручно деташирана јединица, непосредно потчињена централном органу, на чијем челу се налази начелник, који се не бира од стране грађана, већ се поставља од стране одговарајућег министарства. У питању су, значи, строго хијерархијски подређени органи, постављени од стране саме државе, ради обављања послова ван седишта централног органа државне управе, путем

¹ Јовановић, С., *О држави – Основи једне правне теорије*, Сабрана дела, Књига 8, Београд, 1990, стр. 401-406.

његових посредника. Ти "посредници" су, уствари, експозитуре централног органа, у чију корист се врши преношење одређених послова државне управе, али је овде и даље реч о суштинској централизацији, која се, на тај начин, само ублажава и не може бити никаквог говора о некаквој децентрализацији. Можда најсликовитије деконцентрацију приказује и објашњава једна позната мисао француског публицисте Андре Оријуа, који каже да се у овој тзв. "централизованог децентрализацији" ради о томе да "увек исти чекић кује, скраћује му се само дршка"².

Према томе, из наведеног се може видети да је појам деконцентрације близак појмовима централизације и децентрализације и да са њима има одређене сличности, али и веома значајне разлике. Наиме, поједини аутори деконцентрацију сматрају подврстом децентрализације, тј. деконцентрацију означавају као "управну", тј. "зависну" децентрализацију (права децентрализација је, по њима, "независна")³. Зато је неопходно указати, пре свега, на разлике између њих, при чему је одлучујући критеријум за њихово разликовање "степен персоналне власти централне над нижим управама"⁴. Наиме, уколико централна управа може самостално да поставља и смењује функционере нижих управа (као што је то случај код раније поменутих управних округа), онда се је реч о деконцентрацији, а уколико то право имају грађани ниже управне јединице, онда је реч о децентрализацији (самоуправи).

На крају, треба указати и на један појам за који се може рећи да је нов у упоредној уставној пракси, али веома важан, јер се, у појединим земљама, рађају иницијативе за његово успостављање. Реч је о тзв. **рецентрализацији**, која представља поновно централизовање децентрализованих овлашћења, тј. она представља захтев одређених елемената у некој држави за поновним успостављањем централистичког начина управљања, после извршене децентрализације и развлашћивања врховних органа власти. Најсвежији пример за рецентрализацију представљају захтеви одређених политичких снага у Босни и Херцеговини за поновном централизацијом, што међутим, није добро по опстанак и будућност државе БиХ, као ни њеног ентитета - Републике Српске. Сличну

² Наведено према: Батављевић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2013, стр. 187.

³ Вучетић, Д., Јанићијевић, Д., *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник*, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕСТА, Ниш, 2006, стр. 16.

⁴ Исто.

ситуацију смо имали и приликом рецентрализације бивше СФРЈ, тј. касније СРЈ, а што је све почело рецентрализацијом Републике Србије Уставом из 1990. године. Међутим, треба нагласити да, управо, децентрализација (о којој ће бити много више речи у тексту који следи), а не рецентрализација власти, представља један од битних чинилаца у изградњи функционалне државе. Такође, морамо бити свесни чињенице да и сама Европска унија, приликом преговора о приступању овој великој европској породици и чланству у њој, инсистира на тој функционалности државе⁵.

2. Децентрализација – преношење вршења државне власти нецентралним органима

Као што смо у претходним ставовима видели, централизовани и нецентрализовани облици уређења друштвених заједница су се, кроз историју, стално смењивали, а такве процесе срећемо и данас у неким деловима света. Децентрализација (латински *de* и *centrum* – од центра) је доста комплексан и сложен појам, у коме се сједињују две значајне карактеристике: статичке и динамичке. Управо, због тога, што с једне стране представља стање, а с друге процес који непрекидно траје, децентрализација је појам који је доста тешко, у потпуности, дефинисати, тј. тешко је дати задовољавајућу дефиницију. Ту чињеницу посебно отежава постојећа конфузија у погледу степена до кога треба извршити "спуштање" власти, што ствара бројне недоумице везане за децентрализацију, која представља супротност централизацији. Наиме, централизована држава, чији је антипод децентрализована држава, има за идеал вршење свих послова из једног центра, врха пирамиде у коме су сједињене (концентрисане) све функције одлучивања и управљања. То међутим, представља само једну теоријску конструкцију, која је, у пракси, тешко остварива или потпуно неостварива, па се зато прибегава децентрализацији, тј. увећању надлежности нижих државних и недржавних органа. Битно је, притом, нагласити да ови органи остају и даље, у извесној мери (а, не потпуно), подређени вишим органима и управним инстанцама. Колико је немогуће остварити апсолутну централизацију

⁵ О овоме видети шире: Батављевић, Д., *Рецентрализација у Босни и Херцеговини - захтеви и могуће последице*, Правна ријеч, Бања Лука, 2009, година 6, број 18, страна 169-180.

власти, толико је немогуће постићи и идеал апсолутно децентрализоване државе, у којој би се сви државни послови обављали само на нивоу самоуправних тела. Међутим, чињеница је да основни циљ децентрализације представља ефикаснији јавни сектор, тј. ефикасније пружање јавних услуга.

Као што је познато, подела власти може да буде хоризонтална и вертикална. Децентрализација спада у ову другу групу, тј. представља средство вертикалне поделе власти и, као таква, омогућава ограничење моћи носилаца политичких функција. Такође, она представља значајан модел, који доприноси повећању ефикасности јавне управе. Оно што је карактеристично за децентрализацију, јесте чињеница да она представља такав "пренос власти, чије обављање остаје под преносеочевим нехијерархијским надзором"⁶, с тим што треба нагласити да се, притом, разликују две врсте ове децентрализације, и то: права и неправна – права представља преношење власти са центра на недржавне субјекте, док неправна означава преношење власти одлучивања на државне субјекте. У првом случају, реч је о локалној самоуправи (која је предмет нашег рада), а у другој о управној децентрализацији.

Доц. др Дејан Вучетић даје једну доста свеобухватну дефиницију децентрализације, у односу на њено, напред наведено, појмовно одређивање: "Децентрализацију треба схватити као уставни или законски пренос управне власти и јавних послова од интереса за уже територијалне колективитете са, пре свега, државе на друга, несuverена правна лица јавног права са демократски изабраним органима, која ће их обављати независно, самостално и одговорно, а чије остваривање остаје под преносеочевим нехијерархијским надзором"⁷. Као предности децентрализације могу се навести демократизовање правног и политичког поретка једне земље, лакше прилагођавање локалним потребама грађана, спречавање "шаблонизирања" у доношењу државних одлука и приближавање доносилаца ових одлука предмету о коме се одлучује, поједностављење организације и поступака одлучивања, омогућавање увида

⁶ Petrović, M., *The Essence of Regions – with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Facta Universitatis Series: Law and Politics, Vol. 1, No. 7, 2003, стр. 747; Наведено према: Вучетић, Д., Јанићијевић, Д., *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник*, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕСТА, Ниш, 2006, стр. 13.

⁷ Вучетић, Д., *Децентрализација у континенталним правним системима*, Докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2012, стр. 44.

јавности у рад државних органа, бржа и једноставнија комуникација између органа различитих нивоа одлучивања и друго.

На овом месту је битно указати на чињеницу да је однос између централизације и децентрализације од пресудног утицаја на место и улогу локалне самоуправе у уставном систему, јер се оба ова појма (централизација и децентрализација) могу довести у везу са самом идејом демократије. Наиме, наведени однос представља једно претходно питање, које је од веома великог утицаја на постојање демократије у једном друштву⁸. Због тога, свако јачање државне власти, тј. њена централизација, има одлучујући утицај на смањивање изворних надлежности локалне заједнице, јер на тај начин, сужава локалну самоуправу. Отуда, може се рећи да централизација и децентрализација не представљају две тотално супротне могућности (алтернативе), већ представљају тзв. комплементарно динамичко јединство, па зато, ова два термина имају само релативно значење⁹.

Битно својство децентрализације, као начела организације, јесте *кретање*, а не само *стање*, јер она представља један стални процес (динамику). Наиме, ово њено суштинско, али недовољно искоришћено, својство се, врло често, истиче на бројним научним скуповима и округлим столовима, јер ова занемарена карактеристика децентрализације, представља основни елемент по коме се прави разлика између ње и правних института од којих је она сама састављена. У односу на централизацију, она има супротне захтеве и представља један променљив однос, а ни у ком случају готово решење. Због тога су неопходне сталне и континуиране реформе локалне самоуправе, које представљају трајни задатак политике и законодавства, али треба нагласити да успешност ових реформи и децентрализације власти зависи од бројних фактора. Тако, на првом месту истичемо потребан ниво оствареног материјалног стања, јер без достигнутог нивоа привредне развијености, не може да буде правилно спроведена децентрализација власти¹⁰, јер њен успех, у великој мери, зависи од висине прихода дотичне земље¹¹.

⁸ Треба рећи да овде постоје одређене разлике између схватања појединих аутора, тако да неки сматрају да идеју демократије треба везати са принципом децентрализације, док су други супротног мишљења. О овоме видети шире: Рамњак, М., *Централна и локална управа у развоју*, Загреб, 1982, стр. 87.

⁹ Када говоримо о централизацији и децентрализацији, треба рећи да се, у најбољем случају, може говорити о тенденцијама према једној од њих или о степенима децентрализованости.

¹⁰ На пример, врло је интересантан податак проф. др Милана Матића у *Енциклопедији политичке културе* (одредница: "Демократија"), који наводи да је Липсет, С.М. у својој студији "Политички човек", указао на чињеницу да "земље које нису прешле одређену границу бруто дохотка по становнику (500 долара)", немају ни минималне услове за демократију.

Поред тога, успех децентрализације зависи и од одговарајуће културе и свести о заједништву грађана на одређеној територији¹², али треба нагласити да је немогуће остварити потпуно децентрализовану¹³, као ни потпуно централизовану државу¹⁴.

3. Степени децентрализације према Хансу Келзену

О централизацији и децентрализацији постоје бројне теорије, које покушавају да ова два појма дефинишу и доведу у одговарајућу узајамну везу. Свака од њих заслужује одређену пажњу, али бисмо због ограничености простора у овом раду, посебно место дали Хансу Келзену, познатом правнику и творцу нормативистичке теорије права. Наиме, према његовом схватању, централизација и децентрализација представљају основне облике државног уређења. Имајући у виду његову "везаност" за правну норму и нормативизам као део правне науке, Келзен сматра да су сви проблеми централизације и децентрализације, уствари, "проблеми који се тичу подручја важења правних норми и органа који их стварају и примењују". Такође, веома је интересантна Келзенова класификација основних степена децентрализације, према којој он разликује: 1) административну децентрализацију; 2) децентрализацију путем локалне аутономије; 3) децентрализацију у виду аутономних покрајина и 4) савезна држава¹⁵.

Пре него што пређемо на детаљнију анализу наведене Келзенове класификације основних степена децентрализације, указаћемо на чињеницу да овај најпознатији представник нормативистичке теорије права указује на чињеницу да су централизација и децентрализација, пре свега, правни појмови, односно да оне морају да буду схваћене као два типа правног поретка. То, даље, значи да "разлика између централизоване и децентрализоване државе мора бити разлика у њиховим правним порецима"¹⁶, па отуда сви проблеми централизације и децентрализације нису ништа друго до проблеми који се односе на област важења правних норми, као и органа који их стварају и примењују. Због тога, Ханс Келзен сматра да

¹¹ Тако, земље које имају ниске приходе, не могу да успешно спроведу децентрализацију.

¹² Kregar, J., Đulabić, V., Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S., Lugarić-Rogić, T., *Decentralizacija*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2011, str. 1-3.

¹³ У таквој држави се сви послови обављају на нивоу самоуправних ћелија.

¹⁴ То је таква држава, где се сви послови обављају на нивоу једног центра и тиме се обезбеђује јединство у управљању..

¹⁵ Келзен, Х., *Опита теорија права и државе*, Архива за правне и друштвене науке, Београд, 1951, стр. 298-303.

¹⁶ *Исто*, стр. 290.

једино правна теорија може да разјасни и ближе одреди природу централизације и децентрализације¹⁷.

Такође, оно што на овом месту треба нагласити јесте чињеница да Келзен разликује два значајна појма централизације и децентрализације, и то: 1) статички; 2) динамички. У оквиру статичког појма он анализира, најпре, правни појам територијалне поделе, затим начела организације засноване на територијалном или личном статусу, али даје и ближе одређење потпуне и делимичне централизације и децентрализације (притом, овај аутор указује и на критеријуме степена централизације и децентрализације). *Централизовани правни поредак* је, по схватању овог аутора, такав поредак, чије све норме важе на целој територији преко које се он простире, а то даље значи да "све његове норме имају исто територијално подручје важења". С друге стране, *децентрализовани правни поредак* се састоји од "норми које имају различита територијална подручја важења", што значи да у таквој држави одређене норме важе за целу територију, док друге норме важе само за поједине делове те територије¹⁸. Ове друге, локалне, норме, које важе за један одређени део целокупне територије, стварају локални (делимични) правни поредак, јер оне стварају локалну (делимичну) правну заједницу. Управо, због тога, за један државни поредак се каже да садржи, поред централних и локалне норме, онда када се констатује да је држава децентрализована или да је цела државна територија подељена на одређене територијалне јединице.

У претходном пасусу смо навели да статички појам централизације и децентрализације, који у својој књизи "Општа теорија права и државе" даје Ханс Келзен, садржи у себи и начело организације правне заједнице, која може да буде подељена и на другој основи, а не само на територијалној (на пример, на личној). Тако, целокупна (тотална) заједница је састављена од тзв. делимичних заједница, које иако имају исто територијално подручје, могу да "на свом терену" примењују норме, које се разликују у погледу својих личних подручја важења. У том смислу, Келзен у својој књизи даје један веома сликовит пример важења брака, који може да буде регулисан за целу територију, али на различите начине за различите групе

¹⁷ Ово се најбоље може схватити из Келзеновог огледа под називом "*Centralization and decentralization*", реферат на Конференцији уметности и наука, организованој у част 30 година постојања Универзитета у Харварду (САД); Видети: *Authority and Individual* (Harvard Tercentenary Publications), 1937, p. 210-239.

¹⁸ Имајући у виду овакву поделу правних поредака, Келзен предлаже да се норме, које важе за целу територију назову *централним* нормама, док норме које важе само за одређени део територије, назову *нецентралним* (локалним) нормама.

људи. Ове групе се могу разликовати међусобно по основу вере, матерњег језика, расе и слично, али је за нас битно територијално начело, по коме се врши организација, јер само у том случају можемо да говоримо о децентрализацији. Наиме, у том случају се и разликовање правних норми, које представљају саставни део правног поретка, врши према њиховом територијалном подручју важења¹⁹.

Не можемо, а да на овом месту (бар у основним цртама) не укажемо на једну веома значајну Келзенову поделу централизације и децентрализације. Према његовом схватању, централизација и децентрализација правног поретка могу да буду, у квантитативном смислу, различитог степена, а сам степен ове централизације, односно децентрализације је одређен односом централних и локалних норми правног поретка²⁰. Отуда, Келзен разликује *потпуну* и *делимичну* централизацију и децентрализацију: потпуну централизацију имамо у случају када се све норме примењују на целој територији и важе на њој²¹, док потпуну децентрализацију имамо у случају када норме важе за поједине делове територије, тј. територијалне јединице²². Међутим, треба нагласити да позитивно право не познаје потпуну централизацију и децентрализацију (оне представљају идеал, тј. две супротстављене крајности). С друге стране, Келзен разликује и делимичну централизацију, односно децентрализацију и треба рећи да позитивно право познаје само овај облик централизације (децентрализације), с обзиром да макар једна једина норма (основна, највиша норма) мора да заузима централно место, тј. мора да важи за целу територију и да се на њој примењује²³. Такође, веома интересантна подела коју овај аутор даје, јесте разликовање *савршене* и *несавршене* децентрализације²⁴. Прву имамо у случају, када можемо да говоримо о коначном и независном стварању локалних норми: коначно је кад не постоји могућност да нека централна норма замени или укине поједину локалну норму, а независно уколико се садржина локалних норми, ни у ком случају, не одређује

¹⁹ Свакако, овде треба указати на чињеницу да критеријум личног подручја важења правних норми изазива сличне последице приликом разликовања ових норми, као саставног дела правног поретка.

²⁰ Овде се прави квантитативна разлика између потпуне и делимичне децентрализације.

²¹ Децентрализација је, у овом случају, нултог степена.

²² Централизација је, у овом случају, нултог степена.

²³ Келзен, Х., *Општа теорија права и државе*, Архива за правне и друштвене науке, Београд, 1951, стр. 292.

²⁴ Овде се прави квалитативна разлика између савршене и несавршене децентрализације.

централним нормама²⁵ (овде централно право садржи у себи само општа начела, којима становништво у локалној заједници даје дубљу примену).

После овог малог увода у Келзенову класификацију основних степена децентрализације, указаћемо на најважније карактеристике тзв. административне децентрализације, која заузима прво место у тој подели. Наиме, овај облик децентрализације се примењује, како на државну, тако и на судску администрацију, што значи да је држава у оваквом систему подељена на административна и судска подручја, тј. покрајине, које се даље деле на округе. Оно што је карактеристично у оваквој администрацији, јесте да су за сваку ову област установљени административна власт и суд²⁶, а они имају ту могућност (овлашћење) да стварају појединачне норме за одређену област. Други облик децентрализације, коју Келзен наводи у својој класификацији, јесте она која се врши путем локалне аутономије. За ову аутономију је карактеристично да се органи који стварају локалне норме бирају од стране самих грађана, тј. оних за које се те норме и доносе (пример за то је општина). Ове норме су коначне и независне у односу према централним административним државним органима, а ова коначност и независност је посебно евидентна у случају када ови органи нису *изабрани* од народа, већ су *постављени* од стране шефа извршне власти. За односе између државне и локалне администрације (између државе и локалне аутономне јединице) је веома важан степен постигнуте демократије, па отуда, ако је цела држава уређена на демократски начин, онда нема супротстављања између ове две администрације. Међутим, ситуација је потпуно другачија ако један степен администрације има демократски, а други аутократски карактер, јер у том случају може доћи до супротстављања и противуречности (антагонизама).

На крају овог прегледа степена децентрализације према Хансу Келзену, указаћемо на чињеницу да се, према његовом учењу, децентрализација може извршити и посредством аутономних покрајина. Наиме, када је реч о локалној аутономији, треба рећи да се децентрализација ограничава, у начелу, на појединачне норме (које стварају административни органи), с тим што она може да

²⁵ Као пример децентрализације која није коначна, можемо навести поделу законодавне власти у савезној држави (федерацији) између централног органа и неколико локалних органа.

²⁶ Ови органи су хијерархијски поређани, тако да је виши орган надређен нижем – премијер (као шеф извршне власти) или министар (као шеф одређеног ресора), имају надлежност на целој државној територији, док је гувернер надлежан за сваку покрајину, а начелник за сваки округ. Слично је и са судским органима – Врховни суд је надлежан за целу државну територију, нижи судови од њега су надлежни за покрајине (покрајински судови), а испод покрајинског суда се налазе окружни (виши) судови.

се прошири и на опште норме (које стварају законодавни органи). То значи да децентрализација може да се прошири са администрације на законодавство и овај случај имамо код ширег територијалног подручја важења норми (на пример, код аутономних покрајина), чији су органи локално законодавно и локално административно тело. Овде је потребно навести податак да се ово законодавно тело бира непосредно од грађана покрајине, док административно тело може бити, такође изабрано од стране народа или га може изабрати наведено локално законодавно тело. Међутим, треба нагласити да то није случај и са судством, с обзиром да се судови сматрају државним судовима (а не судовима аутономне покрајине) па, отуда, најчешће не постоје судски органи аутономне покрајине. То значи да само законодавство и администрација, а не и судство, могу да буду подељени између централне и локалне власти, што значи да само законодавство и администрација могу да имају аутономни карактер.

4. Класификација децентрализације

Када је реч о класификацији децентрализације, треба рећи да постоје веома бројне поделе, према различитим критеријумима. Тако, на пример, на почетку ове класификације, навешћемо поделу на **праву** и **неправу** децентрализацију. Прва представља преношење власти са државних на недржавне субјекте, тј. територијалне колективитете, који имају својство правног лица (имају правни субјективитет) и који нису под хијерархијским надзором (изабрани су непосредно од стране грађана). Друга представља преношење власти одлучивања владе на државне органе и организације, који немају својство правног лица (немају посебан правни субјективитет) и који се налазе под хијерархијским надзором. То је деконцентрација или управна децентрализација²⁷.

Говорећи о врстама децентрализације, указаћемо на чињеницу да неки аутори сматрају најисправнијом поделом на **просту** и **потенцирану** децентрализацију: код прости су ужи територијални колективитети потчињени само највишој власти (државном врху), док су код потенциране они потчињени и хијерархијски вишим територијалним деловима државе (на пример регионима). Такође, поједини аутори (на пример, академик Радомир Лукић) врше разврставање

²⁷ Turpin, D., *Droit de la Decentralization. Principes, Institutions, Competences*, Paris, 1998, p. 15.

децентрализације с обзиром на врсту послова који се децентрализују, тј. с обзиром на то која је врста власти предмет преношења на децентрализоване целине, па тако разликују **законодавну (нормативну), управну и судску**, али ова подела има више теоријски значај, јер држава судску власт, углавном, задржава за себе. Тако, професор Лукић прави наведену класификацију у зависности од тога да ли се "децентрализује доношење закона и других општих прописа, извора права, или управе или судства"²⁸. Он напомиње да је најчешћа, али и истовремено и најужа децентрализација управе.

Веома битна класификација децентрализације, коју можемо навести на овом месту, јесте она која разликује: 1) **политичку**, 2) **административну (управну)** и 3) **фискалну** децентрализацију. **Прва (политичка)** се тиче степена преношења политичких функција са централне власти на недржавне субјекте у циљу да грађани, тј. њихови представници имају више утицаја приликом доношења политичких одлука. То значи да ће они имати већу могућност учествовања у политичком одлучивању, што доприноси и јачању демократског легитимитета таквих одлука, али често захтева и уставне (законске) реформе. Отуда су и друге врсте децентрализације уско повезане са степеном политичке децентрализације, јер поред наведеног, она захтева и развој плурализма, подстицање формирања интересних група, стварање јаког законодавства, настанак политичких странака и њихову активност и слично²⁹. **Друга (административна)** децентрализација има за циљ да редистрибуира (другачије распореди) овлашћења, одговорности и потребна финансијска средства за пружање јавних услуга на различитим нивоима власти, па зависно од степена ове административне децентрализације разликујемо: *деконцентрацију, делегацију и деволуцију*. С обзиром да смо о децентрализацији већ писали, на овом месту ћемо само указати на њено најважније својство, а које се састоји у чињеници да она подразумева преношење послова (задатака) на ниже органе, али само доношење одлука остаје на централном нивоу. Отуда, она представља најслабији облик децентрализације, док јачи облик децентрализације представља тзв. делегација, која подразумева преношење надлежности за доношење одлука са централних на нецентралне органе, с тим што и даље главна одговорност остаје на националном нивоу. Коначно, као највиши (најопсежнији)

²⁸ Лукић, Р.Д., *Сабрана дела др Радомира Д. Лукића, други том*, Београд, 1995, стр. 359.

²⁹ О овоме видети шире: Cruscq, P., Hemminga, H., *Decentralization and Economic Growth per capita in Europe*, University of Groningen, 2007.

облик децентрализације можемо навести деволуцију, која представља преношење надлежности на аутономну јединицу, али тако да она после тога може да делује самостално, да бира своја представничка тела и да доноси одлуке о сопственим приходима и инвестицијама. Отуда, деволуција представља основу на којој се заснива политичка децентрализација. **Трећа (фискална) децентрализација** подразумева померање (пребацивање) одговорности за приходе и/или расходе на ниже нивое власти. Наиме, ова врста децентрализације подразумева преношење надлежности приликом одлучивања о одређеним питањима фискалне политике на регионални или локални ниво. У ова питања, тј. аспекте фискалне политике спадају, на пример: наплата одређених такси, одређивање висине појединих врста пореза, начин њихове наплате и слично³⁰.

Поред бројних подела децентрализације, нашу пажњу заслужује и класификација, коју је направио Рондинели. Наиме, он разликује четири основна вида децентрализације, и то: 1) административну децентрализацију (или деконцентрацију); 2) функционалну децентрализацију (или делегацију); 3) политичку децентрализацију (деволуцију) и 4) структурну децентрализацију (приватизацију)³¹.

Немачки правни теоретичари праве специфичну поделу децентрализације према критеријуму њеног обима, тј. према томе да ли одређени орган врши само изворне послове (чисто децентрализован орган) или уз ове изворне, врши и пренете послове (делимично централизован и делимично децентрализован орган). Отуда се у Немачкој прави разлика између система тзв. "**дуплог колосека**" и систем тзв. "**једног колосека**", јер је у првом моделу обављање послова нижих органа власти и послова државне управе (значи, властитих послова и од државе поверених послова) међусобно одвојено³². У другом моделу (тзв. "једног колосека"), нижи органи власти, истовремено, обављају и своје властите послове и послове државне управе, који су им поверени на извршавање.

Најважнија подела децентрализације, коју прихватају бројни наши правни теоретичари³³, је она која врши деобу на **територијалну** и **нетериторијалну**

³⁰ О овоме видети шире: Радосављевић, Г., *Фискална децентрализација и регионални економски развој*, Докторска дисертација, Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд, 2012.

³¹ Rondinelli, D.A., *Development administration and U.S. foreign aid policy*, Boulder/London, 1987, стр. 103.

³² Нижи органи власти (на пример, локална самоуправа) обављају своје властите послове, док државна управа обавља своје послове у првом степену преко облика "управне територијализације".

³³ На пример, Радомир Лукић, Славољуб Поповић, Ратко Марковић и други.

децентрализацију. Ова подела децентрализације је за наш рад веома значајна, с обзиром да локална самоуправа представља један од облика територијалне децентрализације.

Прва (територијална) представља такву децентрализацију, која омогућава грађанима територијалних колективитета да могу самостално да управљају собом³⁴ у областима које покривају локални послови и то је шире значење овог појма децентрализације. Отуда, територијална децентрализација у ширем значењу представља установу која је независна од државне власти и њених централних органа (то је аутентична локална самоуправа, где локално становништво самостално управља локалним пословима)³⁵, док се овај појам у ужем значењу назива локална управа (то је вршење послова централне управе од стране локалних органа). На тај начин се прави разлика између локалне самоуправе и локалне управе. Према схватању професора Лукића, "територијална децентрализација је одређена територијом: извесне локалне заједнице, као општине, срезови, области итд., децентрализују се, и њихови локални органи постају децентрализованим органима. На територији те локалне нецентрализоване јединице ти органи врше своју власт у одређеном обиму, било по начелу једног или дуплог колосека, било, пак, по начелу потпуне децентрализације"³⁶. Такође, значајно је навести да територијалну децентрализацију можемо поделити на *просту* (уже територијалне целине, на пример општине, потчињене су само највишој власти - државном врху) и *појачану* (уже територијалне целине потчињене су и хијерархијски нижим територијалним деловима у односу на државу, односно вишим у односу на њих саме – регионима, покрајинама и слично).

Друга (нетериторијална) је нешто сложеније одређена и представља поверавање вршења појединих послова другом органу или једној групи лица. Отуда, разликујемо две подврсте ове децентрализације, и то: *реалну* тј. *стварну*³⁷ (делегира се вршење одређене делатности са једног органа на други) и *персоналну*³⁸ тј. *личну* (делегирају се послови једној групи лица, најчешће од саме државе)³⁹. Реална децентрализација се састоји у томе што се државни органи, који

³⁴ Ово управљање се врши, наравно, у оквиру закона.

³⁵ Такав облик локалне самоуправе се данас, најчешће, среће.

³⁶ Лукић, Р.Д., *Сабрана дела др Радомира Д. Лукића, други том*, Београд, 1995, стр. 360.

³⁷ То је самоуправљање.

³⁸ То је тзв. културно-просветна аутономија.

³⁹ О овоме видети шире: Батавељић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2013, стр. 189-190.

врше одређене послове децентрализују (на пример, децентрализују се железница, пошта, здравство, култура и слично), док се лична децентрализација постоји у случају када се одређеној групи, која има сличне или исте особине даје право да поједине послове, који се посебно односе на њене чланове, а иначе спадају у надлежност државе, врше децентрализовано (на пример, припадницима одређене професије, религије и слично даје се овакво право).

5. Зачеци (настанак и појава) локалне самоуправе

Питање најранијих зачетака локалне самоуправе, тј. њеног настанка и даљег развоја, представља дилему, која је одувек заокупљала интересовање великог броја теоретичара, историчара, конституционалиста и других научника. То, уопште, и не треба да чуди, јер је првобитна управа (самоуправа) веома дубоко прожимала читав живот првобитне заједнице. Она је, наиме, слободно можемо рећи, била "уткана" у свакодневну борбу за опстанак ове првобитне заједнице, па се за њу каже да је, чак, старија од државе и организације власти која је карактеристична за њу. То је било, због тога што су локалне заједнице биле, уствари, "организиране форме људског заједничког живота прије организованих држава у модерном смислу"⁴⁰. Схватања о пореклу локалне самоуправе и њеним зачецима, можемо да групишемо у одређене теорије, које се даље могу поделити у две основне групе.

Према **првој групи** ових теоријских схватања, локална самоуправа је настала веома давно, пре неколико хиљада година, и то у једној од најстаријих и најважнијих светских цивилизација – Месопотамији (4.000 година п.н.е) и органима власти њених древних градова Вавилона и Сузе. Такође, према теоријама које припадају овој првој групи, локална самоуправа се јављала и оквиру тзв. *номе* у Горњем и Доњем Египту, током прединастичког периода, тј. до 3100. године п.н.е)⁴¹. Ове *номе* су представљале прве политичке организације на територији Египта, а биле су сачињене од неколико села (према неким схватањима, *номе* су представљале, уствари, сеоске општине у које су се удруживале патријархалне

⁴⁰ Царевић, М., *Општина у друштвено-политичком уређењу СФРЈ*, Глас, Бања Лука, 1980, стр. 7, наведено према: Марковић, Д., *Локална самоуправа – перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 7.

⁴¹ Овде треба објаснити чињеницу да су Горњи и Доњи Египат била два краљевства до 3100. године п.н.е. Њиховим уједињењем почела је историја династичког периода развоја Египта.

породице), која су била уједињена ради организовања бројних заједничких послова⁴². У Старом Египту је постојало укупно 42 номе (22 номе у Горњем и 20 нома у Доњем Египту), којима су управљали номарси (старешине)⁴³.

Поред наведеног, локална самоуправа се, у овом периоду, јавља и у *полису*, а први полиси су се појавили у VIII веку п.н.е⁴⁴. Полис (град-држава) је настао, слично као и номе, пре свега, ради задовољавања одређених значајнијих (виших) друштвених потреба, које нису могле да буду задовољене на одређени начин у појединачним домаћинствима. Отуда је он, у Античкој Грчкој, представљао истовремено, и орган локалне власти и орган самоуправе Наиме, он је као такав, представљао малу самоуправну заједницу, која је обухватала град (као средиште заједнице) и околна пољопривредна имања, а настајао је уједињавањем сеоских заједница или мањих градова око једног средишта. То средиште је, обично, представљало привредни, управни и културни центар полиса, у коме се регулисао и одвијао целокупан јавни живот Античке Грчке⁴⁵. Изузетак од правила да су територије хеленских градова-држава, тј. полиса, биле релативно мале, представљале су Спарта и Атина, чије су територије биле изузетно велике и имале бројно становништво (за тај период).

Према **другој групи** теорија, настанак локалне самоуправе се везује за настанак грађанског друштва у средњем веку, што значи да је њена значајна карактеристика модеран систем организације власти, који представља, уствари, поделу власти на законодавну, извршну (управну) и судску. Када је реч о средњевековним градовима-комунама и њиховој улози у настанку модерне локалне самоуправе, треба рећи да они представљају њену колевку. Према томе, заступници ових теорија сматрају да је локална самоуправа (у савременом значењу) настала у периоду, када је дошло до напуштања феудализма и његовог преласка у капитализам (време стварања модерне државе)⁴⁶.

⁴² У најважније послове, које су номе вршиле и због којих су се села (касније, сеоске општине) удруживале, спадали су исушивање и иригација земљишта, обављање религијских обреда, лакше вршење власти од стране једног заједничког поглавара, заједничка одбрана од непријатеља и слично.

⁴³ Номарх је, истовремено, обављао функцију врховног свештеника, врховног судије и врховног војсковође номе.

⁴⁴ Овде треба напоменути да има схватања да су прве јединице локалне самоуправе у Европи настале почетком VI века п.н.е, тачније, 509. године. Наиме, за ову годину се везује име Клистена, који је у Античкој Грчкој разврстао становништво по месту сталног боравка и увео територијалну организацију државе.

⁴⁵ За разлику од полиса, у оикосу се одвијао приватни живот.

⁴⁶ Ана Гавриловић, *Улога локалне самоуправе у остваривању система друштвене бриге о деци*, Институт друштвених наука, Центар за демографска истраживања, Становништво, бр. 1-4, Београд, 2000, стр. 79.

Када је реч о настанку првих облика локалне самоуправе на Старом континенту (у Европи), може се рећи да се он везује за XV и XVI век и стицање статуса слободних градова, који су средњевековни градови (комуне) добијали од монарха (краља) или појединих феудалаца. Стицање овог статуса је било омогућено добијањем разних повеља и других докумената од носилаца тадашње власти, а за политички живот града тога времена била су карактеристична два односа, и то: 1) однос градских власти са грађанима, који се огледао у сталној борби грађана, ради ширења њихових права; 2) однос градских власти према "господарима" (папе, краљеви, феудалци и други), кога су карактерисали напори за успостављањем веће аутономије града. Дакле, циљ формирања градских власти је био стално арбитража између интереса "господара", града и грађана, што је требало да доведе до обезбеђивања грађанима тзв. "економског благостања". Отуда се њихова најзначајнија функција састојала у подстицању развоја привреде, занатства, трговине и других области друштвеног живота тог времена, са посебним нагласком на формирање цена и обезбеђивање квалитета прехранбених производа (пре свега, хлеба). То је било време значајног привредног раста, појављивања знакова Прве индустријске револуције (друга половина XVIII века), стварања веома комплексних политичких односа и интензивног политичког развоја, који је довео до настанка и значајног развоја бројних политичких институција, јачања моћи централне власти и друго. Ово јачање централне државе је имало за своју последицу да је дошло до промене (из основа) целог друштва, па и позиције градова.

Локална самоуправа је изазвала велике и дубоке промене, с обзиром да је њено појављивање означило изузетно велики историјски напредак или, боље рећи "скок" из посредног у непосредно повезивање људи. Као таква, она је означила прелазак из одвојеног, тј. усамљеничког живота у заједнички, што се најбоље може уочити из чињенице да су људи хиљадама година живели у малобројним заједницама, породицама и племенима. Они су имали веома мало међусобних контаката, који су се остваривали у спољњем свету, јер су, најчешће, сва општења завршавана унутар уског круга сродника. До ширег непосредног повезивања људи, које је превазилазило физички контакт и захтевало духовно општење, дошло је са настанком друштвене поделе рада, потребном робне размене и, пре свега, развојем индустрије. Све је то утицало да су људи изашли из својих уских кругова крвних сродника, ушли у одређене организације, фабрике, насеља и друге

заједнице, што је захтевало задовољавање потреба на ширем нивоу – не појединачних, него заједничких.

6. Појам локалне самоуправе

Локална самоуправа је настала и развијала се у доста различитим друштвеним околностима. За њу је карактеристично да не представља изоловану појаву и, као такву, њу је тешко дефинисати, тј. није лако наћи опште-прихваћену дефиницију⁴⁷, јер постоје бројни појмови, који се користе за њено ближе означавање. Тако се, најчешће, за локалну самоуправу каже да она, уствари, представља локалну владавину (енгл. *Local Government*) или локалну аутономију (енгл. *Local Authonomy*) или локалну управу (енгл. *Local Administration*), док се за овај термин "локална самоуправа" каже да му одговарају немачки *Gemeinde Selbstverwaltung*, руски *рабочее самоуправление*, француски *Administration locale* и швајцарски термин *Gemeindedemokratie*⁴⁸. Напред наведени термин *Local Government* први је употребио енглески филозоф Џереми Бентам 1832. године, с тим што је врло брзо после тога, тј. 1835. године, исти овај термин постао саставни део правно-политичког говора.

На овом месту је веома значајно указати на чињеницу да постоје одређене правно-теоријске концепције локалне самоуправе и да оне захватају све њене аспекте. Тако, најпре бисмо навели тзв. **"теорију о примату муниципалне власти"**⁴⁹, која своје корене вуче из времена Француске револуције крајем XVIII века и, као таква, уграђена је у Декларацију из 1789. године⁵⁰. Због свог значаја и примене у уставима донетим у првој половини XIX века, ова власт (муниципална) је добила статус независности у односу на државну власт. Као део корпуса урођених (вечних, природних, непроменљивих) права⁵¹, ово схватање о потпуној независности од државе и припадању сваком лицу самим његовим рођењем, временом је прилично ублажено. Наиме, касније је преовладало схватање да је

⁴⁷ О проблемима дефинисања локалне самоуправе видети шире: Миладиновић, Ж., *Појам самоуправе*, Архив, III/1907.

⁴⁸ Наведено према: Илић, М., *Локална самоуправа у балканским земљама*, БЦЈС, Ниш, 2013, стр. 1-2.

⁴⁹ Израз "муниципална власт" је настао од латинске речи *municipium*, која је у Старом Риму означавала подручје које је имало релативно независну (аутономну) управу и која је у оквиру централне државне власти имала статус самоуправне јединице.

⁵⁰ Ова теорија је дошла, за неколико деценија свога постојања, до пуног изражаја у Уставу Белгије из 1831. године, као и Уставу Немачке из 1848. године.

⁵¹ Муниципална власт је сврстана у овај корпус природних права.

државна власт само признала локалну власт (значи, није је створила), која има своје специфичне карактеристике и природу различиту од државне власти. У Француској је, такође, настала и тзв. "**теорија управне децентрализације**"⁵², као једна веома значајна концепција, која је у овој европској држави веома брзо и примењена и према којој избор одређених органа локалне самоуправе не представља њену неопходну особину. То значи да је, на овај начин, локална самоуправа потпуно маргинализована, с обзиром да су творци ове теорије сматрали да локалну самоуправу треба директно да контролишу органи централне власти. Ово схватање, које је касније у потпуности прихватио и разрадио немачки правник и политичар Хајнрих Рудолф Херман Фридрих фон Гнајст, који је живео и стварао у XIX веку, нашло је своју примену у Немачкој и Аустрији (пре Првог светског рата), као и у Првој југословенској држави (од 1918. до 1929. године). Коначно, тзв. "**теорија хијерархије заједнице**", која се, такође, сврстава у наведену групу концепција, заступа схватање да највиши представнички орган у држави (парламент, скупштина) треба да буде заснован на општини, као основној јединици локалне самоуправе, која треба да буде слободна и да, на тај начин, омогући антибијрократски механизам. Главни представник ове теорије је немачки филозоф, социолог и историчар Лоренц фон Штајн, који је дао значајан допринос изучавању јавне управе у XIX веку, када је живео и радио. Отуда је сасвим природно да је ова теорија своју примену нашла у Немачкој, као и у другим земљама које су прихватиле ова решења и следиле немачку локалну самоуправу.

У овом делу нашег рада треба указати на бројне термилошке недоумице око појединих назива, као и на разлике између појединих појмова, који су на први поглед веома слични. Ту, пре свега, мислимо на сам појам **локалне самоуправе**, у вези чега постоје веома различите дефиниције. Међутим, оно што је битно за њу рећи јесте чињеница да локална самоуправа представља самоорганизовање грађана у локалној заједници у циљу ефикаснијег решавања питања и проблема са којима се они срећу у свакодневном животу. Неспорно је да ће се, на тај начин, локално становништво лакше, брже и боље организовати, јер у средини у којој живе, решавају све оно што је од кључног значаја за живот свих становника те локалне заједнице. Управо је то најзначајнија карактеристика локалне самоуправе, коју узима у обзир и најзначајнији акт посвећен овој материји, тј. Европска повеља о

⁵² За ову теорију постоји још један назив – "*државна теорија самоуправе*", с обзиром да она заступа схватање да локална самоуправа није ништа друго до само један облик државне управе.

локалној самоуправи, дефинишући локалну самоуправу као "право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва"⁵³.

Не можемо, а да од свих дефиниција значајних за појмовно одређење локалне самоуправе, не издвојимо неколико, посебно интересантних, које нам пружају разјашњење овог, изузетно сложеног облика територијалне децентрализације, који има изузетно велики значај за организовање и функционисање живота грађана у локалној заједници. Ту, пре свега, мислимо на одређивање појма локалне самоуправе коју даје, у свом уџбенику, професор Ратко Марковић, указујући да она, најједноставније одређена, представља "облик одлучивања и управљања локалним заједницама, на ужој територији, непосредно од стране њених становника или путем њиховог представништва, које они непосредно бирају или других локалних органа"⁵⁴. Из овога се може закључити да локална самоуправа, уствари, представља локалну власт коју врше локални органи и да је она основна и оригинерна организација власти⁵⁵, па као таква, ужива статус уставне материје, док је њена самосталност гарантована самим уставом. Полазећи од тога, тј. од наведене самосталности, професор Јован Ђорђевић сматра да локална самоуправа представља самостално установу (а не само облик ограничавања централизма), која је независна од централних органа власти.

Такође, неки наши домаћи аутори, ради давања што потпуније и јасније дефиниције локалне самоуправе, указују на особине које она мора да има, како би грађани, на основу сопствене одговорности и у свом интересу, управљали (непосредно или посредно) делом послова који имају локални карактер и који су од интереса за локално становништво. Тако, професор Милан Влатковић заступа схватање да локална самоуправа мора да има одређена заједничка својства, која указују на то да овај облик територијалне децентрализације представља уставом и законом зајемчено право грађана и јавно-правних колективитета (отуда, представља уставну и законску категорију) и да се у оквиру ових општих правних аката слободно уређује вршење послова од интереса за грађане у јединици локалне

⁵³ Европска повеља о локалној самоуправи, "Службени гласник РС – Међународни уговори", бр. 70/2007, члан 3, став 1.

⁵⁴ Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, "Службени гласник" са п.о., Београд, 1997, стр. 496.

⁵⁵ Овакав закључак изводи и професор Ратко Марковић у свом уџбенику под називом *Уставно право и политичке институције*.

самоуправе. Поред тога, као значајне особине локалне самоуправе, овај аутор наводи чињеницу да грађани у локалној заједници тајним гласањем слободно бирају своје представничке органе и да централни државни органи само остварују управни надзор, у складу са законом, а не врше административно туторство и не угрожавају интегритет јединица локалне самоуправе (уколико до тога дође, ове јединице имају право на правна средства заштите свог гарантованог правног статуса и зајемченог интегритета)⁵⁶. Такође, професор Балша Шпадијер, пишући о локалној самоуправи, у њене основне карактеристике сврстава нормативну, финансијску и организациону самосталност локалних институција, постојање уже територије на којој се ова самоуправа спроводи и непосредно одлучује о најважнијим питањима који су од виталног интереса за грађане одређене локалне заједнице, као и слободан избор представничког тела, које одлучује у име грађана који ово тело бирају⁵⁷. Слично овоме, кумулативни захтев за испуњавање одређених услова ради постојања локалне самоуправе у некој земљи истиче и професор Богољуб Милосављевић, који сматра да се о овом облику територијалне децентрализације може говорити само у случају када постоје правна независност јединице локалне самоуправе⁵⁸ и утврђени круг јавних послова локалног карактера, које локални органи могу да обављају на својој територији, али без туторства централних органа⁵⁹, када грађани у локалној заједници могу слободно да бирају своја представничка тела и када постоји одређена финансијска аутономија локалне самоуправе, тј. посебан извор прихода које остварују њене јединице⁶⁰. Међутим, опште је мишљење да савремену локалну самоуправу треба да карактеришу следеће особине: 1) дискрециона овлашћења, која се састоје у томе да само локална самоуправа, у складу са својим капацитетом, може да врши одређене послове; 2) мултифункционалост, која се састоји у чињеници да локална самоуправа на својој територији може да врши бројне послове и да је, отуда, "самодовољна"; 3) специфична пореска политика, тј. самостално опорезивање;

⁵⁶ Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, Бесједа, ВЛС, Бања Лука, 2008, стр. 16–17.

⁵⁷ О овоме, професор Шпадијер пише много детаљније у *Енциклопедији политичке културе* (уредници Матић, М. и Подунавац, М.), Савремена администрација, Београд, стр. 631.

⁵⁸ Ова правна независност обухвата својство правног лица, затим право на сопствену имовину, као и на склапање правних послова.

⁵⁹ Наравно, овај захтев за одсуство уплитања државних органа у обављање послова локалног карактера од стране локалних органа, не односи се на контролу уставности и законитости.

⁶⁰ О овоме видети шире: Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 4; Наведено према: Љубоја, Б., *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2013.

4) репрезентативност, која се састоји у томе да је, поред парламента, локална самоуправа једина институција власти, која је предмет "директног периодичног легитимисања од стране бирача"⁶¹.

Међутим, у мноштву бројних дефиниција локалне самоуправе, изабрали смо једну која, по нашем мишљењу, даје најјаснију слику о њој, указујући да она представља *"уређен систем остваривања права локалне самоуправе, путем којег грађани у локалним јединицама непосредно и преко својих слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног интереса за локално становништво, располажући сопственим изворима јавних прихода и поступајући по начелу уставности и законитости"*⁶². Сматрамо да после давања, тј. прихватања ове, по нама, најбоље дефиниције локалне самоуправе, треба указати на разлику између ње и **локалне управе**, која представља одређену административну јединицу (област) без својства правног лица и могућности да убира порез, издаје одређене прописе и слично. Основни задатак локалне управе се састоји у вршењу надзора над радом општина и обављању неких других задатака, које им наложе врховни (централни) државни органи. Ови органи именују руководиоце локалне управе, која не представља јединицу локалне самоуправе, већ она има улогу медијатора, тј. посредника између локалних и врховних власти. Локална управа представља подсистем локалне самоуправе, јер управни органи у ужим територијалним јединицама земље представљају, уствари, органе локалне самоуправе који обављају послове управе (тзв. извршавање одлука локалне самоуправе, затим поверених послова, који су пренети од централних државних или других органа – регионалних, аутономних и слично)⁶³. Такође, неопходно је да разликујемо и појам **локалне заједнице**, која представља групу људи настањених на одређеној територији и повезаних заједничким потребама ради њиховог задовољавања у средини у којој живе. Оно што је карактеристично за ове уже територије, јесте чињеница да су њихови становници укључени (повезани) у друштвени систем путем четири основна елемента, у које спадају: 1) становање; 2) радно место; 3) јурисдикција и 4) комуникација⁶⁴.

⁶¹ О овим особинама локалне самоуправе је детаљније писао: Loughlin, M., *Legality and Locality: The Role of Law in Central Local Government Relations*, London, 1996, стр. 82.

⁶² Маринковић, Р., *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 77.

⁶³ О овоме видети шире: Иванишевић, С., *Извршни слој у локалној самоуправи*, Загреб, 1987, стр. 15-17.

⁶⁴ Parsons, T., *The Principal Structures of Community, Structures and Processes in Modern Society*, The Free Press of Glencoe, New York, 1960, стр. 160; Наведено према: Вучетић, Д., Јанићијевић, Д.,

7. Класификација локалне самоуправе

После појмовног одређивања локалне самоуправе, а пре преласка на главни део нашег рада, који ће бити посвећен уставно-правној заштити локалне самоуправе (како у свету, тако и у Републици Србији), указаћемо на чињеницу да су кроз историју настале бројне класификације (поделе) локалне самоуправе и да, као што је случај са одређивањем појма и главних елемената локалне самоуправе, овде постоје бројна размимоилажења у схватањима теоретичара који се баве овом проблематиком. Тако, одређујући појам система локалне самоуправе, треба рећи да он, уствари, представља "део друштвеног уређења и уставног система једне државе, који чине различити облици локалне самоуправе, подразумевајући притом њихову организацију и начин функционисања"⁶⁵.

Локална самоуправа у Европи има веома дугу традицију, тако да у свакој од европских земаља срећемо одређене специфичности у погледу структуре, функционисања и других карактеристика, по којима се ове земље међусобно разликују. То је сасвим природно, јер су такве разлике последица бројних околности, које су, мање или више, извршиле утицај на формирање локалне самоуправе (њену организацију, број надлежности, положај у друштву, однос према држави и слично). Међутим, иако се свака земља разликује по неком обележју локалне самоуправе, која се у њој примењује (не постоје земље са потпуно истим карактеристикама локалне самоуправе), кроз историју, као и у савремено доба, вршене су бројне класификације и поделе локалне самоуправе према различитим критеријумима. Наиме, том приликом су увек узимана у обзир она обележја, која су одлучујуће утицала на изглед локалне самоуправе, као и критеријуми, према коме је најлакше било могуће сврставати формиране локалне самоуправе појединих земаља у одређене групе. То је чињено ради лакшег сагледавања њихових заједничких карактеристика, уочавања предности и недостатака и заузимањем одређених ставова у погледу даљег реформисања локалне самоуправе изналажењем најоптималнијих решења.

Само се правилном класификацијом могу уочити добре и лоше стране локалних самоуправа појединих земаља, а успостављање праве "дијагнозе" и

Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕСТА, Ниш, 2006.

⁶⁵ Илић, М., *Локална самоуправа у балканским земљама*, БЦЛС, Ниш, 2013, стр. 10.

уочавање одређених недостатака, једино води проналажењу одговарајуће стратегије (њених принципа) реформе локалне самоуправе и приоритета политике ове реформе. Ово је неопходно због тога што класификација локалне самоуправе према одређеним сличностима (које постоје у појединим земљама) и сврставање у одређене групе (моделе), треба да буде основа за боље разумевање појма локалне самоуправе. Такође, оваква класификација доприноси лакшем уочавању (обележавању) и прецизнијем схватању сличности и разлика, које постоје у локалним самоуправама одређених земаља што, свакако, омогућава проналажење општих тенденција развоја локалне самоуправе, како кроз историју, тако и данас, а посебно у будућности. Највећи допринос овог рада ће и бити у томе, колико ћемо успети да на основу историјских и савремених околности у кретању локалне самоуправе од свог настанка, па до данашњих дана, предвидимо даљи ток њеног развоја и понудимо одговарајућа решења, која би могла да доведу до њене ренесансе и много веће улоге у остваривању најважнијих животних потреба грађана сваке државе. Једино тако, локална самоуправа може заузети место које заиста заслужује, а које јој се, због различитих, виших интереса, деценијама уназад (можемо рећи и вековима), неоправдано ускраћује.

У мноштву критеријума, према којима се може извршити класификација локалне самоуправе, издвојићемо неколико најважнијих. Тако ћемо, на првом месту, навести као критеријум *степен (начин) учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе*, па отуда разликујемо **непосредну** и **посредну (представничку) локалну самоуправу**. *Први облик локалне самоуправе* датира још из средњег века, када су се, у Енглеској, Швајцарској и Шведској појавиле прве клице ове самоуправе (наравно, и САД се могу сматрати колевком наведеног облика, јер се његова примена може лако уочити у пракси ове прекоокеанске федерације)⁶⁶. Овде је веома битно нагласити да се наведена идеја непосредног учешћа грађана приликом доношења најважнијих одлука, које се тичу послова у надлежности локалне самоуправе, налази у самој суштини локалне самоуправе. Међутим, чињеница је да се данас овакав облик одлучивања све ређе примењује и да се замењује одговарајућим облицима посредног одлучивања, што је сасвим природно, имајући у виду територијалну распрострањеност и велики број

⁶⁶ Непосредна локална самоуправа има традицију и у српском народу, јер је још пре Косовског боја, постојао сеоски збор, као средиште сеоске управе, а овај облик се задржао током вишевековне турске владавине, као и у време Милоша Обреновића. О овоме видети шире: Благојевић, М., *О појму локалне самоуправе и њеним законским основама у Републици Српској*, Добој, 2005, стр. 50-54.

становника локалних заједница у савременом свету. Наиме, неспорно је да је најдемократскији начин доношења одлука о најважнијим питањима, везаним за живот грађана у локалним заједницама, управо, одлучивање свих пунолетних грађана тих заједница на њиховим зборовима (скуповима) грађана, али су се такви облици очували у веома малом броју земаља⁶⁷.

Насупрот овој, имамо *посредну*, тј. *представничку локалну самоуправу* која је, са наведених разлога, распрострањенија и врши се путем слободно изабраних представника⁶⁸, који одлучују о најважнијим одлукама од интереса за локалну заједницу. Но, иако је посредна (представничка) локална самоуправа далеко заступљенија у пракси савремених земаља, треба рећи да се њени чисти облици ретко срећу, па се, отуда, најчешће примењује тзв. *мешовити облик локалне самоуправе*. Наиме, према овом облику, одлучивање је, сликовито речено – подељено, јер о одређеним (најважнијим) питањима грађани одлучују непосредно и то, путем референдума, зборова грађана и слично, док се о другим (мање важним) питањима одлуке доносе посредно, тј. у представничким телима локалне самоуправе.

Сматрамо да на овом месту, приликом анализе непосредног, посредног и мешовитог облика локалне самоуправе, треба указати и на једну интересантну поделу, коју је дао наш познати конституционалиста, професор Јован Ђорђевић. Наиме, према његовом схватању постоје следећа **четири основна типа** локалне самоуправе: 1) локална самоуправа заснована на непосредном управљању од стране грађана; 2) локална самоуправа заснована на искључиво представничком систему и принципу кабинетске владавине, односно поделе власти; 3) локална самоуправа заснована на представничком систему и принципу председничке, комисијске или менаџерске владавине и 4) локална самоуправа заснована на представничком систему и принципу комитетске или колегијалне владавине, или на принципу скупштинске владавине⁶⁹.

Као други критеријум, према коме се врши класификација локалне самоуправе, може се узети *степен зависности локалне самоуправе од државе и*

⁶⁷ На пример, непосредну локалну самоуправу, тј. одлучивање пунолетних грађана на њиховим зборовима (сеоским и општинским) срећемо још у Швајцарској (и то, у већини општина), затим у парохијама Енглеске, као и у САД-у (такав облик одлучивања је могућ у малим сеоским општинама).

⁶⁸ Ови представници могу бити изабрани као инокосни орган, а могу бити и чланови локалних скупштина и извршних органа, као и колегијалних тела (комитета, комисија и слично). Видети шире: Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 18.

⁶⁹ Ђорђевић, Ј., *Основни типови локалне самоуправе*, Београд, 1957, стр. 14.

њених органа. Према овом критеријуму разликујемо **независну** и **зависну (подређену) локалну самоуправу**, као два основна облика. *Први* је карактеристичан за Енглеску, где локална самоуправа није подређена централној власти (независна је од ње), а *други* је карактеристичан за Француску, где је локална самоуправа зависна (подређена) држави и, као таква, представља њену креацију. У Енглеској (и Велсу) локална самоуправа има веома широк спектар изворних надлежности и, отуда, не врши послове које јој поверава држава (тзв. поверени послови), већ само одговара централним органима за законитост свог рада. Због тога се може рећи да је у овој европској земљи, која представља и колевку парламентаризма, локална самоуправа аутохтона и да се, све до данашњих дана (када је уобличена бројним повељама и разним скупштинским актима), развијала веома дуго, самостално и независно у односу на централну власт. Зато се може рећи да органи локалне самоуправе у Енглеској имају веома велики број значајних надлежности, које они самостално извршавају, без икаквог утицаја централних органа управе (ови органи, у начелу, немају своје подручне јединице на територији локалних заједница). Као што смо напред навели, зависну (подређену) локалну самоуправу, која представља креацију државе, срећемо у Француској, где локални органи власти имају веома мали степен самосталности или, боље рећи, где локална самоуправа готово и да не постоји. Наиме, с обзиром да су централизација и строга хијерархија карактеристични принципи за француско државно уређење, јединице локалне самоуправе обављају, пре свега, поверене (пренете) послове, који су веома бројни и значајни, док су изворни послови локалне самоуправе (из њеног сопственог делокруга) малобројни и од мањег значаја. Такође, за овај облик локалне самоуправе, који се толико дуго задржао у Француској, карактеристично је да постоји доста јака контрола централних органа свих послова локалне самоуправе, а овај утицај обухвата контролу законитости и контролу целисходности рада. Коначно, постоје и такви системи, који уопште не праве разлику између државе и локалне самоуправе, тј. између њихових органа, јер је у таквим системима организација државне власти јединствена и то, од врха, па све до самог до дна. Као пример за такве системе, могу се навести бивши СССР и данашња НР Кини, где су локални органи само јединице централне власти и немају никакву самосталност.

Ниво (степен) локалне самоуправе представља трећи значајан критеријум, према коме се врши наведена класификација, тако да разликујемо: **једноступену**,

двостепену и тростепену, тј. вишестепену локалну самоуправу. Упоредјујући примену и прихватање наведених облика у појединим уставним системима, указаћемо најпре на чињеницу да двостепена локална самоуправа (или постојање више нивоа) представља правило⁷⁰, за разлику од *једностепене локалне самоуправе*, која представља, слободно можемо рећи, изузетак и среће се све ређе у упоредној уставној пракси. Тако, на пример, наша земља је прихватила и задржала једностепену локалну самоуправу, а поред Србије су то учиниле и Швајцарска, Аустрија, Турска, Грчка, Црна Гора и Исланд. За једностепену локалну самоуправу је битно нагласити да она може да има две варијанте и то тако да у првој, између општине (основне јединице локалне самоуправе) и централне власти нема никаквих "посредника", тј. неких других јединица (чиста једностепеност), док у другој постоје такви "посредници" (на пример, у Републици Србији је то округ, као административна јединица)⁷¹.

Много већу примену у савременим уставним системима има *двостепена локална самоуправа* и она се, најчешће, прихвата у државама, у којима постоји локална самоуправа са два типа својих јединица. Наиме, ту је општина основна јединица (врши основне функције, карактеристичне за локалну самоуправу), док поред ње постоји и други тип јединице локалне самоуправе са ширим надлежностима (врши изворне послове, као и поверене послове од стране државе)⁷². Отуда, двостепена локална самоуправа обухвата неколико општина, тј. ширу територију, а прихваћена је у великом броју земаља Европе, као што су, на пример: Немачка, Француска, Шведска, Италија, Белгија, Бугарска, Румунија и друге. У овим земљама се тај други тип јединица локалне самоуправе назива различитим именима – округ, срез, департаман и слично.

За разлику од двостепене локалне самоуправе, која се веома често прихвата, тростепена, тј. вишестепена локална самоуправа се јавља веома ретко и то, пре свега, због потребе за "уграђивањем" још једног институционалног нивоа између

⁷⁰ Двостепена и тростепена локална самоуправа се, у савременим европским земљама, јављају веома често, за разлику од четворостепене локалне самоуправе, која се практикује доста ретко (овај четврти ниво се среће, најчешће у оним земљама, које обухватају изузетно велику територију, као што је, на пример, Руска федерација). На прихватање четворостепене локалне самоуправе, могу да утичу и посебни историјски разлози, тако да се овај облик (степен) локалне самоуправе примењује у малом броју земљама.

⁷¹ Округ, ни у ком случају не представља јединицу локалне самоуправе, већ класичан пример деконцентрације и деташирања централне власти. О овоме видети шире: Кузмановић, Р., *Есеји о уставности и државности*, Правни факултет, Бања Лука, 2004, стр. 262-265.

⁷² Овај други тип јединице локалне самоуправе је, уствари, децентрализован део државе.

општине и централних државних органа. Наиме, на овом институционалном нивоу се обављају послови, које основне локалне јединице (општине) не могу саме да обаве, а овај тип локалне самоуправе, иначе, има веома дугу традицију. Енглеска представља земљу у којој тростепена локална самоуправа има најдужу традицију. Затим, долази Пољска, а после ње Кина, Мађарска и друге земље, у којима општине, тј. мање јединице представљају први степен, као самоуправне јединице које су типичне за овај ниво организовања (то су у Енглеској парохije). Као други степен локалне самоуправе, који има већи значај, јављају се окрузи, дистрикти и градови, а као трећи степен појављују се региони.

Анализирајући наведене наведене врсте локалне самоуправе према критеријуму нивоа (степенa), треба указати на чињеницу да је двостепеност најчешће прихваћена од стране теоретичара и познавалаца ове материје. Теорија и пракса имају, такорећи, јединствен став и мишљење о потреби организовања локалне самоуправе као двостепене, а у најважније разлоге којима оправдавају и аргументују овакво своје мишљење, наводе следеће: 1) величину територије локалне територије; 2) кадровске потребе; 3) обим послова, који се обавља на нивоу локалне самоуправе; 4) финансијске потребе и слично. Наиме, сви ови разлози указују на то да је неопходно да, поред општине, као јединице првог степена, постоје и јединице другог степена, које ће имати много веће финансијске и кадровске могућности. На овом месту, треба нагласити и то да постоје бројна мишљења да је тростепеност (а не двостепеност), најпожељније решење локалне самоуправе, али је, у пракси, ипак, уочљива тенденција смањивања броја нивоа локалне самоуправе. Овакви ставови се појављују са разлога што се сматра да тростепена локална самоуправа омогућава остваривање непосредног учешћа грађана у управљању локалним пословима у локалним заједницама, које су првостепене јединице и територијално су мале, док јавне службе захтевају више средстава и оне се обављају на средњем нивоу. Коначно, изражавање регионалних карактеристика одређених подручја поверено је највишем нивоу.

Међутим, овде се самим постојањем два (или више) нивоа локалне самоуправе, појављује и једно веома значајно питање, које се тиче њиховог међусобног односа. Овај однос може да буде уређен *хијерархијски* или *координацијом* вишег и нижег нивоа локалне самоуправе. Начело хијерархије у регулисању наведеног односа (нижи ниво је подређен вишем нивоу локалне самоуправе) се примењује у уставној пракси већег броја земаља – тзв. правило

"редовног пута" у наведеним односима. Међутим, односи између централних органа и локалне самоуправе могу да буду засновани на принципу координације, при чему сваки од ових органа функционише самостално унутар својих надлежности и функција које су им поверене⁷³.

Као четврти критеријум, према коме се може извршити класификација локалне самоуправе, може се узети *тип јединица локалне самоуправе, које постоје у оквиру истог степена*⁷⁴, па се према овом мерилу разликују две врсте локалне самоуправе: **монотипску** и **политипску**. Наиме, ове јединице могу да буду формиране, да функционишу и да имају иста овлашћења, без обзира на разлике које постоје између њих (на пример, величина, становништво и слично)⁷⁵. У том случају имамо *монотипске локалне самоуправе*, које се организују и обављају своје послове независно од наведених разлика које постоје између њих – такав је случај са општинама у Републици Србији, које имају исте надлежности и функционишу на исти начин (одступање од овог правила постоји, додуше, формирањем градова, који се састоје од најмање две или више општина и који, на тај начин, ову монотипност делимично ублажавају). Због тога се, већ на први поглед, може закључити да оваква структура локалне самоуправе није природна, јер се локалне јединице са бројним међусобним разликама уклапају у један исти модел (тешко је спровести идеју да све јединице локалне самоуправе буду једнаке у својим надлежностима, овлашћењима, финансијским средствима, потребама и слично). То је основни разлог што се прихвата постојање одређених разлика између градских и сеоских општина (неспорно је да градови имају доста другачије захтеве и проблеме у односу на села) и што се одговарајућим законима јединицама локалне самоуправе оставља могућност да изаберу начин свог организовања, који њима највише одговара, као и слобода да се у оквиру основног степена успоставе различити типови јединица локалне самоуправе. То је, свакако, природнији начин формирања структуре локалне самоуправе, јер више долази до изражаја принцип

⁷³ Као примере за овакав однос између централних органа и локалне самоуправе (координација, а не хијерархија), можемо навести праксу Енглеске, Шведске и САД-а.

⁷⁴ Детаљну класификацију система локалне самоуправе према наведеним критеријумима је извршио проф. др Богољуб Милосављевић. Видети шире: Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 15-19.

⁷⁵ Најчешће се прихвата становиште да надлежности локалних јединица зависе од величине тих јединица, па се, отуда, већим јединицама дају шире надлежности и обављање комуналних и других служби, што самим тим, има за последицу добијање већих финансијских средстава. Управо је то један од главних разлога што се данас, све више, примећује тенденција укрупњавања и стварања великих јединица локалне самоуправе.

доброволности и аутономности и, у таквом случају, можемо да говоримо о *политипској локалној самоуправи*⁷⁶.

8. Упоредна анализа локалне самоуправе појединих земаља света

Локална самоуправа представља специфичан и веома значајан облик организације власти, који је, као такав, прихваћен у скоро свим земљама света. Међутим, треба нагласити да сваки од ових облика у појединим деловима света има своје сопствене карактеристике, тако да се они разликују између себе, а ове разлике су последица многих чинилаца, као што су, на пример, традиција, обичаји, историјске околности, ниво економског развоја, начин функционисања, организациона структура, врсте и број пружања услуга, обим надлежности, врсте послова, нормативна и финансијска самосталност, величина територије, број становника и слично. Зато, да бисмо имали праву слику локалне самоуправе у свету, покушаћемо да укажемо на најважније сличности и разлике између локалних самоуправа прихваћених у појединим земљама света, које су се, кроз историјски период показале (а и данас се показују) као веома стабилне и успешне. Основни показатељ њихове стабилности јесте вишедеценијско (негде и вишевековно) примењивање, а најзначајнији показатељ успешности одређених облика локалне самоуправе јесте могућност брзог и ефикасног задовољавања бројних животних потреба становника у локалној заједници. Упркос различитом третирању локалне самоуправе, како раније, тако и данас, мора се признати чињеница да овај облик организације власти у све већем броју земаља доживљава своју ревитализацију и повратак на "велика врата", јер је неспорно да он представља један од основних стубова демократије. Као такав, овај облик организовања и структурирања власти у једној држави, представља значајну цивилизацијску тековину и битно обележје демократског уређења.

⁷⁶ Пример за овакав начин организовања локалне самоуправе је Немачка, где се успостављају различити типови јединица локалне самоуправе основног степена, што пружа могућност да општине буду организоване као велики градови, "обични" градови, самосталне општине и општине повезане у управне заједнице. Наведено према: Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 18.

а) Енглеска

Пре него што пређемо на детаљнију анализу енглеске локалне самоуправе, указаћемо на чињеницу да је Енглеска једна од четири земље, поред Шкотске, Велса и Северне Ирске, која чини саставни део Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске (енглески United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland). Треба рећи да све ове земље имају своју дугу традицију, али и посебне карактеристике и специфичности, које се тичу локалне самоуправе сваке од наведене чланице Уједињеног Краљевства, које има једну владу, са седиштем у Лондону. На овом месту се нећемо дуже задржавати анализирајући све локалне самоуправе, већ ћемо један део овог поглавља посветити упознавању локалне самоуправе у Енглеској, која има изузетно велики значај за настанак и развој овог облика организовања, како у Европи, тако и у САД-у. Наиме, локална самоуправа у Енглеској је аутохтона установа и она се веома дуго развијала потпуно самостално и независно у односу на централну власт, тако да овај облик спада међу најразвијеније у свету.

Енглеска локална самоуправа, која има вишевековну традицију, добила је своју структуру и облик, не само скупштинским актима, него и разним повељама, којима је утврђен корпус надлежности централног (*central government*) и локалног нивоа (*local government*). Ова два система су посебни системи, који своје поверене надлежности обављају потпуно аутономно, тако да се никакви органи централне власти не могу мешати у рад јединица локалне самоуправе. Отуда, органи локалне власти имају бројне надлежности и исте обављају самостално, без икаквог мешања централних и преношења њихових послова на локални ниво, тако да они не поседују овлашћења надзора над радом локалних органа. То су два одвојена и независна система. Све је то утицало да су бројни аутори XVIII и XIX века, сматрали Енглеску постојбином локалне самоуправе, а саму локалну самоуправу, која је у XX веку доживела врхунац свог развоја, основом уставне демократије. Отуда је Енглеска представљала пример многим другим државама за организовање локалне самоуправе у њима, с тим што је у овој острвској земљи, локална самоуправа доживела крајем XX века значајне промене, у том смислу што је држава добила одређена контролна овлашћења према локалним органима, као и могућност усмеравања њиховог рада. И поред тога што је овим реформама локалној самоуправи дата одређена финансијска потпора од стране државе,

наведеним изменама је некадашња самостална позиција локалне самоуправе, у одређеном степену, смањена⁷⁷.

Међутим, оно што је карактеристично за енглеску локалну самоуправу, јесте чињеница да је она тростепена⁷⁸, тј. да се састоји од три нивоа јединица локалне самоуправе. То су: 1) *окрузи* (counties); 2) *срезови* (districts) и 3) *парохије* (parishes), с тим што Лондон, као главни град, има специфичан положај и организацију. Карактеристично је навести и то да у јединицама локалне самоуправе имамо три врсте органа, и то: 1) представнички орган (локално веће), коме је поверено одлучивање о најважнијим питањима везаним за вођење политике, финансијске обавезе, изборе и слично; 2) извршни органи (одбори или комитети), које чине чланови локалног већа и грађани, које овај представнички орган (а не бирачи), својом одлуком кооптира, тј. бира и допуњава новим члановима; 3) сервис грађана (*civil service*), који је састављен од професионалних службеника, оспособљених за обављање послова локалне управе и независни су у односу на политику и странке (налазе се изван актуелне политике и нису чланови политичких странака).

У Великој Британији су, у периоду између 1960. и 1985. године, извршене одређене реформе, које су од великог значаја за функционисање овог облика организовања, што је резултирало доношењем одређених закона. Тако је 1972. године, донет Закон о локалној самоуправи, којим је предвиђено да се локална власт у овој острвској земљи спроводи у знатно већим јединицама, које имају и знатно већи број становника у односу на друге европске земље⁷⁹. Тако, на пример, овде имамо јединице локалне самоуправе са просечним бројем становника од 123.000, док је у Француској тај број знатно мањи (само 1.300), у Данској 18.000, а у Шведској близу 30.000 становника⁸⁰. Овде је карактеристично навести да је значајна реформа локалне самоуправе у Енглеској извршена и 1985. године, доношењем Закона о локалној самоуправи, када су основане тзв. *заједничке власти* и тзв. *универзалне власти* - прве су основане за сваки метрополски округ⁸¹, док су

⁷⁷ Наиме, некада самостална и потпуно независна локална самоуправа је од свог настанка, па кроз цео средњи век, сачувала своју самосталност, да би после достигнутог врхунца, крајем XX века дошло до њеног извесног ограничавања од стране државних органа.

⁷⁸ Овај систем се још назива и комитетски систем локалне самоуправе (*committee system*).

⁷⁹ На овом месту треба нагласити да је настанак и развој локалне самоуправе, као и стварање модерне државе (како у Енглеској, тако и у читавој Великој Британији) имало бројне специфичности у односу на земље европског континента.

⁸⁰ О овоме видети шире: Давитковски, Б., *Локална самоуправа (појам и елементи)*, Локална самоуправа, број 1, Ниш, 1997, стр. 19-26.

⁸¹ Ове тзв. заједничке власти биле су састављене од полицијске власти, ватрогасне власти, власти цивилне одбране и власти за транспорт путника.

друге биле основане за главни град Лондон и метрополске дистрикте. Делимична реформа је извршена и 1994. године, када је донет Закон о полицији и магистратским судовима, којим је било предвиђено да полицијске власти више не буду саставни део тзв. заједничке власти, него да постану самосталне јединице.

Локалне власти у Енглеској имају бројне и веома значајне надлежности, а с обзиром да ова острвска земља има веома развијену локалну самоуправу, постоји веома мали степен надзора централних органа над органима локалне самоуправе. Као највеће јединице локалне самоуправе, наводе се окрузи (има их укупно 53), међу којима разликујемо две врсте: метрополске и обичне. Окрузи се деле на срезове, тј. дистрикте (има их 369), код којих, такође, разликујемо две врсте: метрополске и обичне. Коначно, парохije, као основне јединице локалне самоуправе, представљају традиционалне средњовековне институције и у Енглеској их има око 10.000.

За коначну анализу локалне самоуправе у Енглеској и стварање опште слике о њеном функционисању, неопходно је навести и Закон о локалној самоуправи из 2000. године, којим је предвиђено да се у свакој локалној јединици изврши подела локалне власти и то тако што ће се извршити увођење једног локалног органа, који је непосредно изабран и то може бити: 1) градоначелник – непосредно се бира и кабинет градоначелника – посредно се саставља кабинет од најмање два или више чланова већа; 2) кабинет са лидером – овде се лидер бира од стране већа; 3) градоначелник – директно изабран и менаџер већа – поставља га веће као високог функционера, у чијим рукама се налази сва власт. Међутим, оно што је битно нагласити, а што је последица извршених реформи последњих деценија XX века, као и најновијег Закона из 2000. године, јесте чињеница да се веома лако може уочити настојање да, као што смо напред навели, локална самоуправа у Енглеској постане тзв. "сервис грађана", односно да органи локалне власти буду, у што већем степену, тзв. "пружаоци могућности"⁸². То значи да у овој земљи постоји јасна жеља да ови органи функционишу, пре свега, у складу са захтевима тржишта, што ће довести до веће одговорности и ефикасности сваке службе, а самим тим, и до пружања висококвалитетних услуга. Томе, свакако, доприноси

⁸² Ridley, N., *The Local Right: Enabling not Providing*, London, 1988; Наведено према: Димитријевић, П., Вучетић, Д., *Систем локалне самоуправе – норма и процес*, Центар за публикације, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 151.

умрежавање, развој информационих технологија, брза комуникација и прилагођавање локалних служби захтевима и потребама корисника.

Такође, оно што је веома битно нагласити у вези наведеног Закона о локалној самоуправи из 2000. године, јесте чињеница да он омогућава учесталије изборе чланова локалних већа, што грађанима пружа могућност да гласањем дају своје поверење овим већима. Због ове промене, која је резултат демократизације изборног процеса и контроле рада локалних већа, побољшана је локална демократија, као и пружање услуга становницима локалних заједница. То све, свакако, утиче на отворенији рад локалних власти и повећање њиховог интереса за задовољавање потреба својих грађана. Када је реч о избору чланова (одборника) локалних већа у Енглеској, треба рећи да наведени Закон о локалној самоуправи предвиђа три начина попуњавања одборничких места: 1) општи избори, који постоје у случају када мандат чланова већа траје четири године, тако да се сви одборници бирају сваке четврте године; 2) избори половине, који омогућавају избор (промену) половине чланова већа сваке друге године и 3) избори трећине, који означавају избор три године за редом по једне трећине чланова, у оквиру сваког мандатног периода од четири године⁸³.

На крају ове анализе, треба указати на чињеницу да у Енглеској разликујемо обавезне и факултативне послове локалне самоуправе. Ова подела се врши према критеријуму обавезности обављања одређених послова, тако да, у првом случају, имамо послове које локалне самоуправе морају да врше, док се у другом случају ради о пословима које оне могу да врше, али не морају (имају право да то учине). Такође, битно је нагласити и то да у послове који се обављају искључиво у локалним заједницама спадају образовање, локално планирање, изградња путева, транспорт, стамбена изградња, санитарна служба, социјалне службе, одлагање и сакупљање отпада и слично, док у послове које обављају централни органи спадају такви послови, које друге земље сматрају локалним пословима (у такве послове спадају, на пример, здравство, социјално осигурање, финансије, пољопривреда и слично). Међутим, и поред тога што постоји оваква подела послова, у Енглеској се води политика мањег мешања државе у послове локалне самоуправе, тј.

⁸³ Димитријевић, П., Вучетић, Д., *Систем локалне самоуправе – норма и процес*, Центар за публикације, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 151-152.

омогућавања органима локалне самоуправе да они, у што већој мери, пружају локалне услуге свом становништву⁸⁴.

б) Република Француска

С обзиром да је државно уређење у Републици Француској дуго времена било централизовано и засновано на строгој хијерархији, на самом почетку ове анализе, треба рећи да локална самоуправа у наведеној европској земљи скоро и да није постојала, све до 1982. године, када је започет програм децентрализације и омогућавања самосталности локалне самоуправе. Наиме, степен самоуправности локалних власти је био изузетно мали, јер су јединице локалне самоуправе обављале доста сужен обим послова у сопственом делокругу, који су били од мањег значаја у односу на послове, који су спадали у поверени (пренети) делокруг послова. Међутим, доласком на место председника Републике Француске Франсоа Митерана 1981. године, ствари у том погледу почињу да се мењају на боље, тако да је, већ од наредне, 1982. године дошло до знатног осамостаљивања локалне самоуправе и тај процес је трајао све до 2003. године. То је утицало да положај француске локалне самоуправе задржи свој тренд до данашњих дана, тако да овај облик организовања власти у Француској више није пример потпуне подређености централној власти. Оваква ситуација показује да локална самоуправа, као и бројне друге установе, није статична и непроменљива, већ напротив, веома динамична појава, која је подложна сталним променама. Томе је посебно допринело доношење Закона о децентрализацији из 1982. године, када су у оквиру спроведених реформи, успостављени региони, који су добили статус самоуправних јединица, чиме је локална самоуправа постала тростепена.

За Републику Француску, која представља један од стубова европске демократије, треба рећи да, како према површини, тако и према броју становника, спада међу највеће земље Европе. Отуда, ова земља, чланица Европске уније и једна од њених оснивача, заузима значајно место и у погледу организовања локалне самоуправе, која је традиционално била двостепена, с обзиром да су се у њеној основи налазиле две локалне јединице – *општина (commune)* и *департаман (département)*. Увођењем *региона (région)* осамдесетих година XX века, као

⁸⁴ Byrne, A., *Local government in Britain (7th edition)*, Harmondsworth, 2000, p. 82-83.

територијалних јединица опште надлежности, француска локална самоуправа је постала тростепена. Овде треба указати на чињеницу да у Француској постоји тзв. *монотипна општина*, што значи да све општине (како оне у градовима, тако и оне у селима) имају изједначен статус. Ове општине (комунае) су веома бројне и има их преко 36.000, с обзиром да спадају у категорију веома малих јединица⁸⁵, с тим што треба нагласити да (иако их, додуше, има врло мало) у општине спадају и градови који броје више од 50.000 становника. Наравно, значајно је напоменути и то да три града, иако спадају у комунае, имају посебан статус, што је сасвим разумљиво, имајући у виду њихов значај, површину, број становника и слично. У ове градове спадају Париз, као главни град, а поред њега Лион и Марсељ⁸⁶, који за разлику од других градова, могу да формирају у оквиру свог подручја градске округе (*arrondissements*). Ови окрузи унутар три наведена града, представљају специфичне јединице локалне самоуправе, а и они су уведени Законом из 1982. године, који је усвојио француски парламент.

У овом раду се нећемо дуже задржавати на историјском развоју локалне самоуправе у Француској, али је, свакако, потребно нагласити да су општине заједнице, чије порекло и настанак срећемо још у средњем веку, док је за настанак другостепене локалне самоуправе заслужан Наполеон Бонапарта, који је формирао департмане, као неку врсту везе, тј. "карике" између вишег и нижег нивоа власти (између центра и општине). Отуда су департмани представљали средишњи ниво власти, а њихово увођење у Наполеонов систем организације власти, представљало је, уствари, деконцентрацију ове власти, јер је строга хијерархија између виших и нижих органа власти, представљала основно начело успостављања њиховог односа. То је довело до тога да је један од најразвијених модела локалне самоуправе (француска самоуправна комуна) укинут и замењен крутим централизмом, тако да је овај систем одликовао мали степен самоуправности, па је и сам назив "локална управа (*administration locale*) указивао на право стање ствари"⁸⁷. Међутим, треба нагласити да ту није био крај и да је ова деконцентрација нешто касније замењена посебним обликом самоуправе, која се називала управном

⁸⁵ Око 80% општина у Француској припада групи изузетно малих јединица, које имају до 1.000 становника.

⁸⁶ Париз има нешто више од 12.000.000, Лион око 4.500.000 и Марсељ око 1.700.000 становника.

⁸⁷ Јовичић, М., *Велики уставни системи – елементи за једно упоредно уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1984, стр. 171.

децентрализацијом, док је за време постојања Треће републике⁸⁸ било покушаја да се пронађу решења која би представљала неку врсту компромиса између локалне самоуправе и централизма. Даљи напредак у постизању самосталности и напуштању централистичког државног уређења⁸⁹ учињен је 1946. године, када је донет Устав, којим је локална самоуправа (први пут) добила уставно-правни карактер. То је учињено на тај начин што је извршено проглашавање самоуправности локалних колективитета у које су спадале општина и департаман, а најзначајнији догађај у овој области, представљало је доношење наведеног Закона из 1982. године.

Приводећи крају овај део нашег рада, посвећен анализи француске локалне самоуправе, морамо ипак нагласити да се локалне самоуправе у Француској и Енглеској, које су некада биле дијаметрално супротне, постепено приближавају, јер у француском моделу долази до лагане, али сигурне децентрализације, док у енглеском моделу долази до благе централизације. То значи да се све више напуштају строги хијерархијски односи између централних и локалних органа и прихватају другачији модели организовања односа између државне власти и локалне самоуправе. Наиме, последњих деценија се примењују бројни начини за превазилажење постојећег стања у области француске локалне самоуправе у које спадају: 1) бројни предлози за укрупњавање општина добровољним спајањем малих општина; 2) удруживање општина у синдикат општина и 3) увођење региона. Међутим, треба нагласити да овај поступак иде доста споро, јер постоји бојазан централне власти да учини одређене значајније кораке у погледу реформе општина, тј. њиховог спајања (фузионисања) у шире територијалне целине. Ова бојазан постоји са разлога што такво укрупњавање (сједињавање) општина захтева већу самоуправу и ширу децентрализацију, а то би могло да доведе до слабљења моћи централне власти⁹⁰.

Други степен организовања представљају департмани (има их 100), а подела Француске на департмане вуче своје корене из Француске револуције из 1789. године, на чијем челу се налази префект (*préfét*). Префект је представник

⁸⁸ Трећа република је настала 1870. године и постојала је све до 1940. године, када је током маја и јуна 1940. године, Немачка у тзв. "кратком рату" (*Blitzkrieg*) освојила скоро целу Француску.

⁸⁹ У оваквом уређењу, локалне заједнице су, слободно можемо рећи, представљале обичне испоставе централних државних органа, а корпус њихових надлежности је био доста ограничен и под сталном контролом централне власти.

⁹⁰ О овоме видети шире: Поповић, С., *Правни положај општина и општинске управе у упоредном и југословенском праву*, Научна књига, Београд, 1984, стр. 18-23.

централне владе и извршни орган општег већа, али се за овај положај бира особа која ужива велики углед и ауторитет и која има значајан политички углед стечен професионалним искуством у свом раду. Као што смо већ навели, везу (спону) између департмана и општина представљају окрузи, с тим што су општине подређене департманима, а преко њих централним органима (значи, посредно). С друге стране, департмани непосредно одговарају за свој рад централним органима и њима су подређени. Такође, веома је значајно на овом месту поменути да су представници, и општина, и департмана (пре свега, њихови председници), значајни чиниоци рада локалних органа.

Анализирајући локалну самоуправу у Француској, указали смо на чињеницу да други степен ове самоуправе чини 100 департмана, али се од тога четири налазе далеко од Француске, с обзиром да је она била једна од највећих колонијалних земаља света. То су прекоморски департмани, који су, уједно и регије, тако да имају двојни статус⁹¹, док се преосталих 96 департмана налази у самој Француској. Сви ови департмани обухватају, приближно, исти број општина (око 380), без обзира што се они међусобно веома разликују по броју становника, тако да најмањи има око 75.000 становника, а највећи око 2.500.000 становника (просек је око 450.000 становника).

Трећи степен локалне самоуправе у Француској, односно трећи ниво система ове самоуправе чине региони, који су створени половином XX века, ради равномернијег економског развоја департмана и општина. Међутим, треба нагласити да су региони добили самоуправни статус 1982. године, када је одређеним реформама извршена децентрализација⁹², тако да се може рећи да су региони, у данашњем облику, настали тек почетком осамдесетих година XX века. Наиме, као саставни део тростепене локалне самоуправе (пored општина и департмана), региони су постали тек 2003. године, када су извршене уставне промене и када су они били предвиђени самим Уставом⁹³. Овде треба указати и на чињеницу да је последњих месеци 2008. године најављена нова реформа локалне самоуправе (ову реформу је најавио тадашњи председник Француске, Никола Саркози), али на том плану даљег реформисања француске локалне самоуправе се

⁹¹ У ове департмане спадају: Гвадалуп, Мартиник, Француска Гвајана и Реинион. Од 2011. године, Мајот је постао пети прекоморски департман Француске.

⁹² Ипак, ове тзв. децентрализацијске реформе, које су, најпре, извршене 1982/83. године, као и оне касније, извршене 2003/04. године, нису успеле да измене изузетно подељену структуру ове локалне самоуправе.

⁹³ Члан 72. Устава Француске из 1958. године.

и остало, јер није ништа учињено све до данашњих дана, управо због веома јаког противљења локалних политичких снага.

Оно што је карактеристично за регионе, јесте чињеница да је број становника у њима веома различит и да се креће у распону од 1.000.000 до 5.000.000 (тачније, мање од 1.000.000 до преко 5.000.000), док се њихова просечна површина креће око 25.000 квадратних километара⁹⁴. Такође, као значајна карактеристика локалне самоуправе у Француској јесте и податак да одређена подручја имају специјалан, тј. посебан статус и то није сагласно принципу регионалне организације државе. Тај посебан статус појединих подручја је резултат одређених догађаја у историји ове велике европске државе. Ту спада, пре свега, деколонизација⁹⁵, затим постојање културних разлика⁹⁶, као и карактеристике великог града (метрополе)⁹⁷. Међутим, овде треба нагласити и чињеницу да се у француској локалној самоуправи врши специфична сарадња локалних заједница, која може бити политичка сарадња (може имати форму политичке сарадње), као и то да постоје и остали облици сарадње. Помоћу политичке сарадње, општине (које припадају истој политичкој оријентацији) помажу једна другој и формирају синдикате, дистрикте, заједнице општина⁹⁸ и слично, док се као остали облици сарадње могу навести конвенције, групације од јавног интереса, мешовита предузећа, асоцијације и слично.

Треба нагласити чињеницу да посебну улогу у остваривању политичке сарадње општина имају синдикати, а то је термин којим се означава група општина, која се оснива, управо, ради решавања заједничких проблема инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, канализација и друго). За заједницу општина је карактеристично да је ово релативно нов облик међуопштинске сарадње и код овог облика је дозвољен већи степен интеграције општина, које формирају заједницу. Основни циљ ових заједница општина, јесте остваривање међуопштинске солидарности (као подврста ове заједнице општина, могу се формирати заједнице градова и до сада је формирано пет таквих заједница). Такође, од 1959. године постоје и дистрикти, код којих је присутан мањи степен

⁹⁴ И овде у погледу површине постоје значајне разлике, тако да је у горњем пасусу наведена само просечна површина региона.

⁹⁵ Овде је реч о прекоморским регијама, тј. острвима у Пацифику.

⁹⁶ Пример за то је Корзика.

⁹⁷ Ту спада Париз, који има преко 12.000.000 становника.

⁹⁸ Ове заједнице општина могу бити, на пример, заједнице градова, урбаних заједница, заједнице нових градова и њихових синдиката и слично.

интеграције општина и могу да се оснују на предлог више општина, с тим што се могу основати и за сеоска подручја (отуда је напуштен првобитни предлог да се зову "савез градова").

в) Савезна Република Немачка

Снажна приврженост традицији и традиционалним вредностима, представља једну од основних особина организације немачког управног система, кога карактеришу следеће особине: 1) постојање федерације, тј. федералног уређења; 2) територијалност управног система (а не његова функционалност); 3) посебна вредност правне државе и 4) изузетно висока вредност, која се приписује локалној самоуправи⁹⁹. Такође, оно што је веома битно нагласити на овом месту, јесте чињеница да је организација власти у Савезној Републици Немачкој доживела бројне реформе (по неким ауторима од почетка XIX века, до средине XX века, било је 11 великих реформи, у оквиру којих је било више од 40 значајних реформских подухвата), што је, свакако, имало свој утицај и на положај, надлежности и особине локалне самоуправе. Наиме, ове промене су утицале на то да је знатно смањен број општина, а то смањење је, у највећем проценту, последица великог прихватања тзв. "новог модела управљања" и значајног повећања трошкова за социјална давања државе.

Свака реформа се предузима да би се остварили одређени циљеви и исправили недостаци уочени у функционисању одређеног система, а наведене измене у Немачкој организацији власти су имале основну оријентацију ка повећању економичности, примену тржишног привређивања и закона тржишта у свим сегментима друштва где за то постоји могућност, као и прецизније одвајање политике од управе, тј. разграничење функције одлучивања и функције извршавања. Очигледно да су творци ових реформи имали у виду примену метода привредног менаџмента и планирање буџета према постављеним циљевима.

Немачка локална самоуправа представља институцију која је гарантована највишим општим правним актом, тј. Основним законом Савезне Републике Немачке¹⁰⁰ (члан 28. став 1. и 2.). Наиме, по одредбама овог члана, послове

⁹⁹ Laux, E., *Über kommunale Organisationspolitik*, Archiv für Wissenschaften, Jhrg. 34, II. Halbjahresband, 1995, p. 229.

¹⁰⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23. мај 1949. године).

локалне заједнице, у оквиру закона, регулишу градови и општине. За ову развијену европску државу је карактеристично да у њој постоји територијална децентрализација и да се може сврстати у групу великих земаља, како по броју становника, тако и по површини коју заузима. Наиме, напред наведеним Уставом (Основним законом) из 1949. године, Немачка је уређена као савезна држава са организацијом власти на два нивоа, и то: савезном и покрајинском (земаљском) нивоу. Као саставни (конститутивни) делови ових земаља, од којих се састоји Савезна Република Немачка¹⁰¹, општине и окрузи имају кључну улогу у функционисању локалне самоуправе, с обзиром да у надлежности доста јасно и прецизно подељене између савезног и земаљског нивоа. То се посебно може рећи за ниво локалне самоуправе, јер се на највишем нивоу стварају законодавство и јавне политике, док се на нижем нивоу омогућава њихово спровођење у пракси. Локална самоуправа у Немачкој ужива велики степен аутономије, тако да се у овој држави није спроводила децентрализација попут других европских земаља.

Оно што је карактеристично за организацију власти у Немачкој, јесте чињеница да је и после реинтеграције 5 покрајина (земаља) бившег ДДР-а, остао на снази Устав Савезне Републике Немачке из 1949. године и да садашњих 16 савезних јединица (*Länder*) имају скоро потпуну слободу (аутономију) у организовању и регулисању локалне самоуправе. То омогућује овим покрајинама да самостално уређују деловање локалне самоуправе и постављају основне (најважније) институционалне параметре за њено функционисање¹⁰². Но, веома је значајно указати на једну битну карактеристику немачке локалне самоуправе, која се састоји у чињеници да и поред тога што постоје велике разлике у површини територија које покривају и броју становника у појединим федералним јединицама¹⁰³, не постоје битне разлике у територијалној организацији немачке локалне самоуправе. Напротив, постоје велике сличности у локалном организовању становништва ових земаља, тако да бројни аутори сматрају да за локалну самоуправу свих 16 земаља које чине немачку федерацију, карактеристична униформност и то у доста високом степену.

¹⁰¹ После рушења Берлинског зида и спајања две Немачке 1989. године, Савезна Република Немачка се, као федерација, састоји од 16 федералних јединица (земаља), при чему је потребно нагласити да три града имају положај земаља. Наиме, за њих се каже да су то градови-државе, који су скоро изједначени у организовању и регулисању локалне самоуправе (Берлин, Хамбург и Бремен).

¹⁰² У ове, најважније, параметре деловања локалне самоуправе спадају, на пример, одређивање граница федералних јединица, вршење територијалне поделе, израда и усвајање статута општина и слично.

¹⁰³ Према броју становника, највећа је Северна Рајна-Вестфалија, а по површини Баварска, док је Бремен најмања савезна јединица, како по површини, тако и по броју становника.

Савезна Република Немачка је, данас, своју локалну самоуправу организовала као двостепену. Први степен локалне самоуправе чине општине (*Gemeinden*), као основне јединице, док други степен чине земаљски окрузи (*Landkreise*) и окружни градови (*Kreisfreie Städte*). После рушења Берлинског зида и уједињавања две Немачке, на простору ове велике европске државе, постоји 13.400 општина, које се налазе у систему 343 земаљска округа¹⁰⁴, при чему треба нагласити да, просечно, један округ у свом саставу има око 30 општина и броји између 150.000 и 200.000 становника. Значајна карактеристика немачке локалне самоуправе, јесте и постојање 117 већих градова, који врше послове из надлежности општина и округа, тако да су они много ближи покрајинама (земљама) и налазе се под директним надзором њихових власти. Због ограничености простора у раду, а посебно због главне теме којој је он посвећен, на овом месту се не бисмо дуже задржавали анализирајући извесна одступања од двостепене структуре немачке локалне самоуправе, која се односе на три града-државе (Берлин, Хамбург и Бремен), у којима је локална самоуправа организована као једностепена. Такође, врло значајну карактеристику ове самоуправе представља и чињеница да су немачке федералне јединице, које у свом саставу имају више од 20 округа и окружних градова, формирали своје регионалне административне јединице (*Regierungsbezirk*). Путем ових регионалних јединица земаљске власти врше надзор над спровођењем локалне самоуправе, мада постоји тенденција да се ова врста надзора укине и да се наведене јединице претворе у јединице које би служиле локалној самоуправи¹⁰⁵.

Поред тога, чланом 28. Основног закона Савезне Републике Немачке, предвиђено је да делокруг самоуправних послова, које обављају општине и окрузи, буде уређен методом опште клаузуле, сагласно уставној традицији XIX века, иако локалне јединице имају право да самостално одлучују о унутрашњој организацији. Искључивање могућности утицања федералне и покрајинске власти на вршење послова локалне самоуправе, резултат је, управо, наведеног права локалних јединица, што представља основно обележје локалне самоуправе. Такође, значајно обележје немачке локалне самоуправе, по коме се она издваја од других (заједно са

¹⁰⁴ Wollmann, H., Geert, B., *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*, стр. 15, у: Wollmann, H., Hoffmann-Martinot V., *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, 11–39.

¹⁰⁵ Прве значајне кораке у том смеру су направиле две савезне земље (Северна Рајна-Вестфалија и Рајна-Палатинат), које су реформисале своје регионалне административне јединице.

аустријском локалном самоуправом), јесте тзв. дуализам функција, по коме општине и окрузи, поред сопствених послова, врше и пренете послове са државног нивоа. Наиме, о значају локалне самоуправе и улози коју она данас има у Савезној Републици Немачкој, довољно говори податак да се око $\frac{3}{4}$ федералног и земаљског законодавства остварује на локалном нивоу. Овако висок проценат остваривања послова са виших нивоа на најнижи ниво, резултира чињеницом да је немачка локална самоуправа најразвијенија и да има много значајнију улогу у односу на локалне самоуправе других европских земаља. Такође, за Савезну Републику Немачку се може рећи да се она налази у самом врху европских земаља, која је спровела непосредну локалну демократију¹⁰⁶, тако да није било потребе за реформом јавног сектора, која је спроведена осамдесетих година XX века. Међутим, деведесетих година прошлог века, под утицајем новог јавног менаџмента, прихваћена је нова доктрина јавног управљања, која је подстакнула стварање немачке верзије овог менаџмента, тј. новог *Тилбург модела управљања*¹⁰⁷.

На основу наведеног се може закључити да државна структура Савезне Републике Немачке има три нивоа и да трећи (најважнији) ниво представљају, управо, органи локалне самоуправе, који су, истовремено, камен темељац на коме се заснива сама држава. То је због тога што, као што смо напред навели, већину закона спроводе локални органи власти, а то омогућује остваривање најнепосреднијих контаката са грађанима. С обзиром да је остваривање ових непосредних контаката "скопчано" са настанком бројних конфликта, Основни закон Савезне Републике Немачке из 1949. године, својим одредбама гарантује институцију локалне самоуправе. Ова институција је значајна, пре свега, због тога што је приликом уређивања послова локалне заједнице потребно омогућити општинама да, у што већој мери, изађу у сусрет локалним жељама и захтевима грађана.

Очигледно је да локална самоуправа у Савезној Републици Немачкој има бројне позитивне карактеристике, али и одређене недостатке и ограничења. Међутим, принцип локалне самоуправе у овој земљи је, како раније, тако и данас, остао у примени и има изузетно велики значај за изградњу самоуправног система,

¹⁰⁶ Овде треба нагласити да се Швајцарска сматра колевком непосредне демократије, Шведска има високо децентрализовану локалну самоуправу, док је Италија својим законом из 1990. године, увела избор градоначелника непосредним путем.

¹⁰⁷ Banner, G., *Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform*, у: Wollmann, H., Hoffmann-Martinot, V., *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, стр. 126-127.

о чијем спровођењу редовно брину управни и уставни судови. Тако, пре свега, општинама је загарантовано да им се, ни у ком случају, не могу одузети послови који спадају у "локалне послове", па у случају да дође до задирања у остваривање одређених послова, законодавац има обавезу да то оправда и да изнесе одговарајуће разлоге, којима може да докаже да је такво поступање неопходно. Томе је, свакако, допринела и позната *територијална реформа општина*, која је извршена у Западној Немачкој средином друге половине XX века¹⁰⁸. Циљ ове реформе је био уређивање општина и округа, али тако да се минимум управне власти обезбеди и малим општинама, што је резултирало знатним смањивањем самосталних општина и то за скоро 2/3, тј. са 24.000 на 8.500. Такође, дошло је и до смањивања броја слободних градова¹⁰⁹ са 135 на 91, затим броја округа са 425 на 236, као и броја општина које припадају одређеном округу са 24.300 на 8.400. Реформа локалне самоуправе је извршена, после уједињења две Немачке (1990. године) и у покрајинама бивше Немачке Демократске Републике - НДР (нем. Deutsche Demokratische Republik - DDR), с обзиром да је било неопходно уједначавање, тј. приближавање ова два, веома различита, система. Наиме, у Источној Немачкој (НДР) је, приликом уједињења, било нешто више од 7.500 градова и општина, док је у Западној Немачкој, тај број био неупоредиво мањи¹¹⁰. После спроведене реформе, након уједињења, у новим покрајинама на простору бивше Источне Немачке (било их је 5), број ових општина је смањен, али не у толикој мери, као што је то случај са окрузима. Наиме, број општина сада износи око 6.000 у овим покрајинама, док је број округа са 191 смањен на 92, а број слободних градова на 24¹¹¹.

г) Сједињене Америчке Државе

Имајући у виду тему овог рада, којој морамо посветити његов највећи део, на овом месту желимо само да укажемо на најважније система локалне

¹⁰⁸ Наведена реформа је започета 1966. године, а завршена је крајем седамдесетих година.

¹⁰⁹ Ови градови не улазе у састав било ког округа.

¹¹⁰ Карактеристично је напоменути да су градови и општине у бившој Источној Немачкој били веома уситњени. У скоро половини од укупног њиховог броја, живело је мање од 500 становника, док је, у исто време, у Западној Немачкој, само петина градова и општина имала тако мали број становника (иста је ситуација и данас).

¹¹¹ Schmidt-Eichstaedt, G., *Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojima se reguliše lokalna samouprava u Nemačkoj*, u: Damjanović, M. (urednik), *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*, Magna Agenda, Beograd, 2002, str. 20-22.

самоуправе, који су имали највећи утицај на настанак, развој и ширење значаја локалне самоуправе у другим земљама. Ту, пре свега, мислимо на енглески и француски систем (као два антипода), али и на немачки и амерички систем локалне самоуправе – немачки, због извршене реформе, која може да послужи као модел за реформисање локалних самоуправа у другим земљама и амерички, због својих карактеристика и изражених специфичности у односу на друге земље. Зато ћемо у даљем излагању пажњу посветити анализи локалне самоуправе у Сједињеним Америчким Државама, чија је локална самоуправа најсложенија у целом свету, с обзиром да у овој прекоокеанској земљи постоје и истовремено функционишу различити типови локалне самоуправе.

Наиме, као што смо видели у претходном излагању, енглеска, француска и немачка локална самоуправа представљају јединствене типове на целој територији држава у којима се примењују, док је ситуација у САД-у потпуно другачија, с обзиром да је у овој, изузетно великој, земљи сама организација локалне самоуправе поверена државама чланицама (федералним јединицама), а не савезној (федералној) држави. Резултат такве организације и усвојеног уставног начела, јесте постојање великих разлика у локалној самоуправи и то, како између самих држава чланица, тако и у оквиру једне исте федералне јединице. На постојање овако значајних разлика утицала је, не само наведена могућност регулативе држава чланица, него и велики утицај енглеске локалне самоуправе, чије су институције, обичаје и традицију понели из Енглеске први досељеници. Коначно, у разлоге наведене шароликости морамо убројити и изузетно велику разноврсност појединих градова, сложен друштвени живот, наглу и изузетно снажну урбанизацију и слично. Међутим, и поред ове разноликости и егзистирања различитих типова локалне самоуправе, можемо рећи да у Сједињеним Америчким Државама разликујемо два основна типа, и то: 1) урбани облик самоуправе (карактеристичан за градове); 2) рурални облик самоуправе (карактеристичан за сеоска подручја).

Оно што је битно нагласити за локалну самоуправу у САД-у, јесте чињеница да сличност, боље рећи, подударност постоји у степену. Наиме, изузимајући само једну државу, која је најмања по површини (Рој Ајленд), овде је локална самоуправа двостепена и то, тако да су општине (*municipality*)¹¹² основне јединице, док су окрузи (*county*) јединице другог степена. Окрузи представљају

¹¹² Разликујемо две врсте општина, и то: сеоске и градске (у сеоским срећемо сеоске зборове, као непосредне облике самоуправе, као и представничка тела, тј. општинска већа).

традиционалне пољопривредне, територијалне и управне јединице, тако да свака држава чланица има од 3 до 254 округа. Притом је значајно указати на чињеницу да су, управо, градови (у већини федералних јединица) најважније јединице локалне самоуправе и да у њима разликујемо три модела локалне самоуправе. Посебан велики утицај на развој локалне самоуправе у САД-у је имала Енглеска (што се може рећи и за развој локалне самоуправе у целом свету), тако да је прихваћен основни принцип самоорганизовања локалних јединица, што даље указује на то да локална самоуправа у САД-у не представља категорију савезног устава и савезних закона. Наведена три главна модела (система) локалне самоуправе су: "1) *модел мер-савет* - први и најстарији модел у коме локални бирачи бирају непосредно мер и савет, а на овај начин се бирају и судије и управни службеници; 2) *комисијски модел* - малобројно тело (комисија), које непосредно бирају локални бирачи, врши истовремено законодавну и извршну власт, тако што сваки члан ове комисије руководи једним управним ресором; 3) *менаџерски модел* - стручњаци дају предност овом трећем, као најпогоднијем моделу, који садржи елементе председничког система власти"¹¹³. За овај последњи модел је карактеристично да путем јавног конкурса скупштина именује менаџера на неодређено време, који мора да испуњава бројне: пре свега, мора да је оспособљен и едукован за наведене послове, затим да није члан одређене политичке партије (нестраначка личност) и да је, као такав, потпуно слободан и независан у избору најближих сарадника, као и да је његово ангажовање предвиђено одговарајућим уговором, који му гарантује адекватну новчану награду за његов рад.

Анализирајући наведене моделе (системе), указаћемо на чињеницу да је најстарији од њих први, који своје порекло вуче још из енглеског система локалне самоуправе. Наиме, ово је модел који се у САД-у доста примењује и то у више од половине америчких градова, а за њега је карактеристично да се заснива на постојању председника, тј. *мера* и *савета*. Међутим, овде се прави разлика између две варијанте у којима се примењује и функционише овај систем и то: 1) варијанта са јаким мером и 2) варијанта са slabим мером. Без обзира о којој је опцији (варијанти) реч, председник, тј. мер је најзначајнији орган, с обзиром да има веома јак демократски легитимитет, јер га бирају грађани непосредно. Отуда је он (попут председничког система у САД-у) носилац бројних функција у граду, тако да

¹¹³ Багавељић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2013, стр. 193.

управља градском управом¹¹⁴, представља град и његов је старешина, поступа као извршни орган сената и први човек администрације. Отуда, председник има веома значајну улогу, јер припрема најважније одлуке за усвајање на сенату, има одлучујућу улогу (а не само репрезентативну) у решавању бројних питања¹¹⁵, па се, зато, слободно може рећи да председник, тј. мер има у граду исти статус, надлежности и функције, које има председник САД-а у федерацији, односно гувернер у појединим федералним државама¹¹⁶.

Знатно мање примењив модел је тзв. *комисијски*¹¹⁷, чија се примена везује за почетак XX века, а основни циљ његовог увођења се састојао у томе да комисије прате ефикасност рада локалних власти, као и смањење утицаја страначких организација на њихов рад. Несумњиво је да комисија представља једно колегијално тело, чији се чланови бирају непосредно од стране грађана и који, зато, могу да их опозову. Као једна од најзначајнијих позитивних карактеристика овог система, може се навести његова једноставност у организацији органа. Поред тога, он је веома рационалан у вршењу својих активности, чија концентрација представља, такође, једну позитивну особину комисијског модела. Међутим, како то обично бива и у свим другим областима друштвеног живота, овај система има и бројне слабости, које се састоје, пре свега, у немогућности да отклони утицај страначких организација у локалној самоуправи, као и у његовој недовољној ефикасности.

Због свега наведеног, у примени је и трећи систем који се појавио најкасније и који се примењује у нешто више од 20% америчких градова¹¹⁸. За овај систем (модел) је карактеристично да у њему постоје два најважнија органа, и то: 1) менаџер (градски управник) и 2) веће (савет). Сам назив система довољно говори о томе да је менаџер (управник) стручњак и шеф целокупне администрације у граду, који на ту функцију долази не по политичкој линији¹¹⁹, него га савет бира као функционера са највећим степеном ефикасности и вештина, ради спровођења најважнијих одлука и утврђивања политике. Карактеристика његовог положаја је и

¹¹⁴ Обично се каже да је он "шеф" градске управе, као што је председник САД-а "шеф" целокупне државне администрације.

¹¹⁵ На пример, ту спадају финансијска, материјална и многа друга питања од одлучујућег значаја за локалну самоуправу.

¹¹⁶ О овоме видети више: Ђорђевић, Ј., *Основни типови локалне самоуправе*, Београд, 1957, стр. 35-38.

¹¹⁷ Овај модел (систем) се примењује у само 20% америчких градова, који су средње развијени.

¹¹⁸ Овај (менаџерски) систем, за разлику од претходног (комисијског), има тенденцију континуираног ширења и замењивања других система организације сопственом применом.

¹¹⁹ Менаџер, тј. градски управник у САД-у није политичка личност.

у томе, што се он бира на неодређено време, али савет¹²⁰ има право и да га опозове, уколико не врши своју функцију, како је то предвиђено¹²¹.

Коначно, када говоримо о локалној самоуправи у САД-у, не можемо, а да не поменемо *самоуправу у малим варошима* Нове Енглеске, која представља специфичан модел локалне самоуправе у САД-у, где се локална самоуправа остварује на тзв. варошким зборовима. Наиме, на овим зборовима се, једанпут годишње, окупља целокупно становништво вароши и, том приликом, доноси одлуке о буџету, порезима, избору одређених варошких службеника, као и о другим значајним питањима. Такође, на подручју Нове Енглеске, окрузи представљају институције судске организације, што није случај са западним државама, где окрузи, као територијалне самоуправне јединице имају знатно бројније функције (не само у правосуђу, него и у здравству, социјалној заштити, изградњи јавних путева и слично).

д) Италија

Поред наведених примера и упоредне анализе неколико најпознатијих локалних самоуправа појединих земаља света, на овом месту бисмо указали на најважније карактеристике локалних самоуправа у још две европске земље: Италији и Шпанији. Када је реч о Италији, рећи ћемо да је она регионална држава, подељена на 20 региона, 95 провинција и, по најновијим проценама, око 8.100 општина. За анализу овог система локалне самоуправе смо се определили са разлога што он спада у савремене и боље уређене системе, а законодавство посвећено овој области чине Устав и многи други други законски акти, којима се уређује материја наведених региона, провинција и општина.

У пружању социјалних услуга, обезбеђивању економског развоја, заштити животне средине, територијалној организацији и другим важним животним областима, најактивнији су региони, који имају висок степен аутономије, доноси свој статут, има своје органе власти (скупштину, председника и одбор). Управо, на овом месту, можемо указати на основну карактеристику италијанске територијалне организације, која се састоји у њеној тростепености (регион – *regione*, као највиши

¹²⁰ Када је реч о савету, као најважнијем органу, који се јавља под различитим именима (сенат, веће и слично), треба рећи да је он колективни орган и да може у својим редовима да има до 50 чланова.

¹²¹ О локалној самоуправи у САД-у видети шире: Ђурђев, Б.А., *Локална самоуправа*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, 2003, стр. 46-48.

ниво децентрализације; провинција – *provincia*, самоуправна јединица вишег степена и општина – *municipio*, основна јединица локалне самоуправе). Најважнија улога региона се састоји у успостављању сарадње, координације и партнерства са другим регионима, као и давању доприноса иницијативама државе, али у складу са локалним интересима. Зато, овај систем локалне самоуправе омогућава учешће грађана у њеном остваривању, признајући све облике њихове партиципације. Проблеми локалног становништва у Италији су бројни (као и у свим другим земљама, додуше, негде мање, а негде више), али је систем локалне самоуправе тако успостављен да грађанима омогућава укључивање у процес одлучивања путем референдума (као најважније форме), затим петиција грађана, различитих захтева, бројних предлога, консултација и слично. Грађани, на тај начин, добијају могућност да решавају своје проблеме.

Имајући у виду напред наведено, тј. да је територија Италије подељена на 20 региона, указаћемо на једну специфичност овог система територијалне организације, који се састоји у томе да 5 региона има посебан статус. То су: Sicilia, Sardegna, Valle d' Aosta, Trentino Alto Adige и Friuli Venezia Giulia. Уставом из 1948. године и посебним уставним законима из исте године, омогућен је посебан статус наведених 5 региона и тиме утврђен њихов специјални правни режим, тако да наведени општи правни акти чине нормативни оквир локалне регионалне аутономије ове европске земље. Оно што је карактеристично за регионе у Италији јесте чињеница да су они најактивнији у неколико наведених области друштвеног живота и да сви облици облици партиципације у доношењу одлука на локалном нивоу, грађанима стоје на располагању. Без обзира што је систем локалне самоуправе у Италији тако конципиран да обезбеђује значајне и разноврсне форме укључивања грађана у процес одлучивања (поред њихових петиција, бројних захтева, разних предлога и консултација), у овој земљи се врло често спроводе реформе које су, последњих година, довеле до стварања великог броја приватних агенција. Улога ових агенција се састоји, управо, у обезбеђивању и пружању разноврсних јавних услуга и реализацији читавог низа пројеката различите садржине.

Такође, веома значајан, нижи ниво организације локалних власти у односу на регионе, представљају провинције. Оне су такав облик територијалног организовања општина, чија се улога састоји у задовољавању бројних потреба грађана, пружању услуга и координацији наведених делатности. Милано

представља највећу провинцију, који са својих 3,2 милиона становника чини скоро половину региона Ломбардија. Колико је ова провинција велика, може се закључити из чињенице да у Италији постоји 11 провинција које броје преко милион становника, док преосталих 56 провинција имају отприлике око пола милиона становника. Свака провинција има скупштину и владу – скупштина је, као представнички орган, састављена (зависно од величине) од одређеног броја чланова (24-45), а влада је, као извршни орган, састављена од председавајућег и одређеног броја чланова одређених статутом (то су тзв. асесори).

Коначно, као основне јединице локалне самоуправе у Италији могу се навести општине, које имају доста широка овлашћења и своје надлежности обављају на два начина: саме или заједно са провинцијама региона. Оно што је карактеристично за италијанске општине, јесте да оне имају исти обим надлежности и исту структуру, без обзира на њихову величину, значај и могућности. Данас постоји тенденција промене ове једнообразности (у извесној мери), како би се по мишљењу заговорника ових промена број надлежности и овлашћења општина прилагодио њиховим разликама у величини. Несумњиво, једно од најважнијих надлежности општине, као основне јединице локалне самоуправе, јесте локални економски развој (*Local Economic Development - LED*), тј. обезбеђивање овог економског развоја, а као примарне надлежности општине се наводе још и комуналне услуге, безбедност (полиција), транспорт, изградња и одржавање локалних путева, довод електричне енергије и гаса, очување здраве животне средине и друге надлежности.

С обзиром да су општине различите величине, сразмерно броју становника и територији коју покривају, њихови представнички органи (скупштине) имају различит број чланова, који се креће у распону од 12 до 60, са мандатом од 5 година. Поред представничког органа, у општини постоји и извршни орган (влада), који је састављен од градоначелника и одређеног броја чланова¹²², које именује градоначелник. Овлашћења владе су доста широка, с обзиром да у целости преузима послове који су карактеристични за извршну власт – ту, пре свега, спада старање о реализацији политике скупштине, припремање буџета и годишњег финансијског плана, извршавање задатака које јој повери скупштина и слично.

¹²² Број чланова владе мора да буде паран, тако да се са градоначелником увек добија непаран број.

ђ) Шпанија

Поред Италије и других земаља које смо обрадили у овом кратком прегледу локалних самоуправа, веома значајно место, свакако, заузима Шпанија, која спада у групу најстаријих држава Европе. Наравно, свесни смо чињенице да, иако је Шпанија изузетно стара европска држава, али и стална чланица Европске уније (скоро од самог оснивања), она је током свог историјског вишевековног (културног, политичког и друштвеног) развоја задржала своје регионалне особине и сачувала сопствени идентитет. Није се могло (а, сигурно, ни хтело) интегрисати све ове личне карактеристике у неку ширу организацију, којој је Шпанија током свог дугог историјског постојања приступала. Чињеница је да у Шпанији постоји велика регионална разноликост, што је требало кроз најзначајније законске акте решити на задовољавајући начин и пронаћи оптимално решење, које би било адекватно за територијалну дистрибуцију власти у овој држави. Шпанија је пролазила кроз различите периоде своје територијалне организације, тако да је, на пример, на почетку XVIII века била уведена снажна централизација, док је за време трајања владавине генерала Франка (у неким деловима Шпаније од 1936. године, а на целој територији од 1939. па све до 1975. године), била уведена јака концентрација власти, која је најважнија особина ауторитарних режима (и вертикално, и хоризонтално).

Имајући наведено у виду, после смрти диктатора Франка, шпански народ је желео да што пре изађе из централизма у коме је живео пуне четири деценије, тако да су дошли до изражаја захтеви региона за успостављање самоуправе, а врло брзо су уследили и захтеви за увођење вишепартијског система. Отуда је самоуправа постала захтев највећег дела становништва Шпаније, с обзиром да су једни желели да сачувају своју културу и исправе историјске неправде, а други су у самоуправи видели средство за успостављање демократског друштва и то приближавањем власти грађанима. Све је то условило доношење Устава децембра 1978. године, који је признао право на аутономију националности и регија које се успоставе (члан 2.), тако да Шпанија представља једну веома карактеристичну, доста ретку државу, чија Уставна скупштина, приликом доношења Устава, због специфичне ситуације и бројних националности у земљи, није прихватила неке од, до тада познатих и испробаних, модела територијалне децентрализације, иако се могло очекивати супротно решење. Наиме, постојали су временски и просторно блиски

моделу, као што су, рецимо, немачки тип федерације, италијански тип регионалне државе и слично, тако да се, ипак, приступило прихватању модела који, и дан данас, изазива бројне дебате и недоумице код аутора који се баве овом проблематиком, па чак и код самих шпанских научника. Наиме, прихваћена је тзв. држава аутономија (*Estado de las Autonomias*), која до краја није дефинисана и о којој не постоји опште-прихваћена дефиниција.

Ово право на аутономију националности и регија, које представља основу, тј. "камен темељац" система установљеног доношењем Устава 1978. године, представљало је основу и за формулисање локалне самоуправе у Шпанији. Наиме, овај Устав је признао право *националностима* и *регијама* да остваре самоуправу, тако да је после његовог доношења, временом, сваки део шпанске територије добио одређену аутономију, дајући способност локалним заједницама за самоуправу и политичко одлучивање, искључујући државу из управљања и одлучивања по питању одређених овлашћења. Зато је шпанска држава засновала своју структуру, почев од ступања на снагу наведеног Устава из 1978. године, на децентрализацији власти. Ова децентрализација се састоји, тј. остварује се у три облика територијалног организовања, у које спадају: 1) *аутономне покрајине* 2) *провинције* и 3) *општине*. Притом треба нагласити да је правно нормирање, тј. уставно регулисање централне државе и аутономних заједница доста исцрпно урађено што, међутим, није случај и са локалним ентитетима, тако да овде постоји стварна правна неједнакост, када је реч о уставном третману наведена три облика територијалног организовања. Аутономне покрајине су конституисане ради остваривања права на аутономију или самоуправу, коју (као што смо напред навели) Устав гарантује националностима и регијама Шпаније.

Први, тј. највиши ниво територијалне организације Шпаније чине, управо, аутономне покрајине, које су настале постепеним путем, после проглашења Устава Шпаније из 1978. године. Оне су представљале неку врсту припреме за самоуправу, тако да је, ради остварења права на самоуправу (признатом у члану 8. Устава), одобрена аутономија. Политички и административно, Шпанија се састоји од 17 аутономних покрајина и два града, који имају статус аутономних градова (Сеута и Мелиља), а аутономне покрајине су подељене на провинције, које се даље деле на општине (Уставом је гарантовано постојање провинција и општина). Шпанија има 50 провинција. У пракси је однос државних и локалних органа Шпаније пропраћен бројним проблемима и конфликтима, који су изазвани, пре

свега, постојањем великог броја аутономија, које су формиране у различито време, тако да имају и различит степен самосталности. Аутономне покрајине су подељене на провинције, а провинције су подељене на општине. Постојање провинција и општина је гарантовано самим Уставом, чак и у случају да им то не обезбеђују статуту аутономних покрајина. За Шпанију се може рећи да постоји једна карактеристика, која се може срести и у другим државама, али не тако често, а састоји се у томе да постоје покрајине које имају само једну провинцију, тако да је она, уствари, сама покрајина. Ту спадају Мадрид, Балеарска острва, Астурија, Нурсија, Кантабрија, Навара и Риоха.

Када је у питању нормативно регулисање локалне аутономије, треба рећи да је одредбама члана 137. Устава регулисана аутономија локалних ентитета, тако да овај највиши општи правни акт државе признаје декларативна права наведене аутономије, с тим што не регулише и надлежности које се дају локалној аутономији. Такође, и одредбе чланова 141-142. наведеног Устава се односе на локалну аутономију, јер садрже основне норме које се односе на управљање и организацију локалним ентитетима, признајући правну "самосвест" (својственост) општина, као и ширих територијалних целина, тј. области. Значи, Устав само на општи начин (апстрактно) признаје аутономију локалних ентитета, док конкретизацију њихових надлежности даље препушта нижим правним актима, тј. законима. Притом, уставне одредбе садрже и одређена ограничења законодавном телу, јер држава има искључиву надлежност приликом установљавања *основа правног режима јавних управа*. Овај режим претпоставља регулисање основа локалних режима, а законодавство посвећено надлежностима локалних ентитета, регулисано је Законом бр. 7/1985. Отуда, постоје чврсте гаранције локалне аутономије и одговарајући механизми њене заштите, који су прописани и Европском повељом о локалној самоуправи (члан 11.), како би локални ентитети могли слободно да остварују своје надлежности уз поштовање принципа локалне аутономије.

Као што смо напред навели, уставотворац је ставио у привилегован положај државу и аутономне заједнице у односу на локалне ентитете, што се види и по томе да прва два облика територијалног организовања имају приступ Уставном суду (члан 161. и 162. Устава), ради остварења уставне заштите, док трећи облик, тј. локални ентитети немају ову могућност. Међутим, ова нелогичност и неправда је, на неки начин, исправљена стварањем заштите, односно једне *ex novo*

процедуре (члан 161.), која Уставном суду омогућава приписивање нових надлежности на основу Органског закона из 1979. (допуњеног 1999. године). Овај систем заштите локалне самоуправе омогућава Уставном суду да решава конфликте који настану између општина и области у односу према држави (или према аутономној заједници), а све у циљу одбране локалне аутономије. Све то доприноси, на неки начин, "недодирљивости" суштине локалне аутономије од стране законодавца (државног или аутономне заједнице), тако да ова аутономија ужива уставну заштиту у односу на све акте који повређују њену суштину и основе на којима почива. Тако, иако наведени систем има својих мана, ипак се може рећи да већина Шпанаца прихвата основне принципе на којима се заснива њихова држава аутономија, уз спремност да прихвате промене које ће допринети бољој примени Устава, закона и целог система који се на њима заснива.

ДЕО ДРУГИ

САВРЕМЕНИ ПОЛОЖАЈ (РЕНЕСАНСА)

ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СВЕТУ

1. Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти

У Мадриду (отуда и назив Мадридска конвенција) је 21. маја 1980. године усвојена Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти (енглески *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*), која је ступила на снагу 22. децембра 1981. године. Пре него што је усвојен овај документ, Комитет министара Савета Европе је 1974. године разрадио предлог, чији је циљ било промовисање сарадње локалних власти, олакшавање административних процедура, тј. уклањање препрека за прекограничну сарадњу ових власти, као и увођење нових регионалних прекограничних инструмената и комитета (уколико то буде потребно). За ову Конвенцију је карактеристично да је она, до сада, доживела три ревизије, и то: 1) Додатним протоколом из 1995. године; 2) Протоколом бр. 2 из 1998. године и 3) Протоколом бр. 3 из 2009. године. Основни циљ доношења наведене Конвенције (као и њених протокола), јесте унапређење и промовисање сарадње између држава које су чланице Савета Европе, односно територијалних заједница или граничних власти. Прекогранична сарадња има велики значај, како за Европску унију, тако и за цео европски континент, с обзиром да значајан проценат становништва живи у пограничним регионима. Наиме, према најновијим подацима, ова сарадња има велики значај, због тога што преко 30% становништва и око 40% територије, која данас чини Европску унију, састављену од 28 земаља, живи у пограничним регионима. Због тога, као и због других разлога¹²³, Европска унија посматра ове пограничне регионе као подручја од изузетно великог значаја и даје им својство приоритета, обезбеђујући финансијска средства за њихов развој. Ова велика европска породица, као највећа регионална организација, то чини захваљујући постојању бројних фондова

¹²³ У те разлоге спадају, на пример, ниска густина становништва, слабо развијена саобраћајна и друга инфраструктура, различита природна ограничења (уколико се ради о планинским масивима, обалним подручјима и слично), речни токови и друго.

(конкретно, у овом случају, то су Кохезиони фонд и структурни фондови), трансформишући улогу и статус бројних пограничних регија од раније периферне позиције ка централној позицији.

Пре него што кренемо у дубљу анализу прекограничне сарадње, морамо дати једну од њених многобројних дефиниција¹²⁴, која се најчешће употребљава, како у свакодневном животу, тако и у научним круговима. Наиме, под овом сарадњом се подразумева "више или мање институционализована сарадња између регионалних и локалних власти у пограничном подручју суседних земаља"¹²⁵, што значи да су кључни (најважнији) поборници и покретачи ове сарадње регионалне и локалне самоуправе у различитим државама. Поред ове, широко прихваћене и конкретне дефиниције, постоји и једна дефиниција коју даје тзв. Мадридска конвенција и према чијим одредбама, прекогранична сарадња представља "све заједничке активности усмерене на јачање и неговање добросуседских односа између територијалних заједница и власти у надлежности страна уговорница, као и закључивање било каквог споразума и аранжмана неопходног за ту сврху"¹²⁶. Међутим, оно што је значајно нагласити јесте чињеница да ови поборници и покретачи немају право да закључују међународне уговоре са страним земљама, као и то да се прекогранична сарадња бави, на првом месту, практичним решавањем великог броја проблема са којима се грађани свакодневно сусрећу на територији где живе.

Значај ове Конвенције је изузетно велики и огледа се, пре свега, у пружању правног оквира за подстицање сарадње, како националних држава, тако и локалних и регионалних нивоа територијалног организовања власти и самоуправе у области заштите животне средине, регионалног руралног и урбаног развоја и омогућавања лакшег, бржег и ефикаснијег деловања у случају природних катастрофа и других непогода. Основна улога државе у овом процесу је да она са својим институцијама, путем власти, гарантује и унапређује прекограничну сарадњу регионалних и локалних власти. Намера креатора ове Конвенције је била и да се пружи боља могућност за склапање типских уговора, који омогућавају директну сарадњу пограничних јединица, уз истовремено поштовање територијалног суверенитета

¹²⁴ Ова различитост се појављује као последица коришћења бројних критеријума приликом покушаја давања најбоље (најприхватљивије) дефиниције прекограничне сарадње.

¹²⁵ Perkman, M., *Cross-border Regions in Europe Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation*, *European Urban and Regional Studies* 10(2): str. 153-171.

¹²⁶ Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, члан 2. став 1.

сваке земље у којој се те пограничне области налазе. Наиме, ови уговори, са једне стране, штите положај централне власти и њену позицију, док са друге стране, омогућавају дугорочну сарадњу регионалним и локалним актерима са својим партнерима у суседним државама. Због тога је и донета наведена Конвенција, јер се осамдесетих година XX века схватило да јака централизација државе не даје одговарајуће резултате, тако да је локална самоуправа доживела своју ренесансу, а нижи облици територијалног организовања почели су све више почели да се примењују. Отуда, регионалне и локалне власти могу, под одређеним условима, да буду овлашћене да закључују међународне споразуме у оквиру њихових надлежности, с тим што националне владе задржавају за себе право контроле, одобравања или, чак, вета на овако закључене уговоре и споразуме¹²⁷.

Као што смо на самом почетку анализе Оквирне конвенције навели, ова Конвенција је доживела три допуне додатним протоколима, ради превазилажења кључне улоге државе и контроле коју је она вршила у самом процесу прекограничне сарадње. Такође, циљ ових протокола је био и да се ова прекогранична сарадња усмери, тј. ограничи искључиво на суседне територијалне заједнице, које се налазе у овим областима и да се унапреди правни оквир за успостављање прекограничне сарадње. Први протокол, усвојен новембра 1995. године, дао је право регионалним и локалним јединицама да могу да закључују споразуме о прекограничној сарадњи са територијалним заједницама и властима других држава. Наравно, то је могуће учинити у складу са одредбама члана 1. овог Протокола, који предвиђа закључивање оваквих споразума под јурисдикцијом државе и то "у еквивалентним областима одговорности, сагласно процедурама дефинисаним у њиховим областима, у складу са националним правом"¹²⁸. То значи да нижи нивои власти могу да траже само оне одговорности, које имају и у националном законодавству и не могу да стварају нову категорију локалних власти. Међутим, оно што се може сматрати највећим доприносом овог Протокола, јесте чињеница да је он довео до тога да нижи нивои власти не зависе од добре воље држава у циљу олакшавања и јачања сарадње и да имају право да сами предузимају иницијативу ка остварењу тога циља. Но, као ограничавајући фактор

¹²⁷ Тако, на пример, постоји споразум између Швајцарске и Баден-Виртемберга, као покрајине Савезне Републике Немачке. Видети шире: Лазаревић, Г., Кнежевић, И., Божић, Р., *Прекогранична сарадња, Европски покрет у Србији*, Београд, 2011, стр. 15-19.

¹²⁸ Наведени принцип је 1985. године био усвојен у оквиру Европске повеље о локалној самоуправи, која је донета од стране Савета Европе.

Првог протокола (као и саме Конвенције) јесте немогућност директне примене у пракси, с обзиром да оба наведена документа представљају само оквир, али не и уговор за прекограничну сарадњу.

Само неколико година после овог Протокола, донет је и Протокол број 2. уз Оквирну конвенцију, када га је Комитет министара Савета Европе усвојио 1998. године и отворио за потписивање европским државама. Његово доношење је условила потреба за правним регулисањем "блиских односа области које су међусобно далеке", тј. које географски немају никаквог додира, нити било какве линије раздвајања¹²⁹. Наиме, овај Протокол је донет са разлога што се прави разлика у сарадњи локалних и регионалних власти у случају када између њих постоји нека врста границе и у случају када су субјекти ове сарадње удаљени међусобом стотинама или, чак, хиљадама километара. Зато је било неопходно правно регулисање сарадње таквих области и њихових међусобних односа, тако да је, за разлику од Мадридске конвенције¹³⁰, овај Протокол омогућио закључивање споразума о сарадњи држава које се међусобно не граниче, тј. омогућио је тумачење термина "прекогранична сарадња", као "међутериторијална сарадња". Поред тога, овим значајним актом је, пре свега, зајемчено право територијалних јединица или власти да се укључе јавне расправе, трибине и слично и да, на тај начин, припреме међутериторијалне споразуме о сарадњи.

Сарадња између територијалних ентитета истог нивоа је била оптерећена бројним тешкоћама и суочена са решавањем низа проблема, који су били проузроковани постојањем значајних разлика у политичким системима. Такође, ове разлике су постојале и у правним традицијама, језику и култури, економском стандарду и слично. Увођење јасног и ефикасног система за остваривање и функционисање ефикасних облика сарадње у оквиру региона Европе, било је условљено наглим порастом евро-региона. Израда најважнијих одредаба посвећених успостављању и функционисању тела за прекограничну и међурегионалну сарадњу, била је основни циљ доношења наведеног Протокола број 3. уз Оквирну конвенцију. Наравно, све одредбе морају да буду усклађене са законодавством Европске уније, јер се појавила велика потреба за стварањем

¹²⁹ Тако, на пример, многи европски региони и градови су потписали међусобне споразуме, као што је то случај у Шпанији, Италији, Белгији, Француској и другим државама. То је учињено по принципу братимљења, што је омогућило и обухватање неких области, које су до тада биле изван споразума предвиђених Мадридском конвенцијом.

¹³⁰ Наведена Конвенција омогућава само однос прекограничне сарадње суседних држава.

одговарајућег правног инструмента, који би могао да буде примењен у прекограничној сарадњи европских држава. Наиме, овај Протокол је, за разлику од претходна два протокола, увођењем наведеног свеобухватног правног инструмента, пружио решење чија је сврха била омогућавање државама да својим регионалним и локалним јединицама власти понуде стандардизован правни документ, који би олакшао груписање сарадње евро-региона (енгл. *Euroregional Cooperation Groupings* - ECG). Свакако, то је повећало правну сигурност управних јединица (ентитета), као саставних делова држава¹³¹, а самим тим је и унапређена прекогранична сарадња. Притом је омогућено уклањање препрека до којих је дошло услед дотадашњих бројних овлашћења (прописаних законом) регионалних и локалних нивоа власти.

2. Европска повеља о локалној самоуправи

Савет Европе, већ дуги низ година (прецизније, неколико деценија), у циљу очувања заједничких вредности, које треба да буду темељ уједињења држава старог континента (Европе), развија и промовише концепт савремене плуралистичке демократије. Први мултилатерални правни акт, који дефинише, развија и штити принципе локалне аутономије уграђене у наведени концепт, јесте Европска повеља о локалној самоуправи¹³², која је усвојена од стране земаља чланица Савета Европе у Стразбуру 1985. године. Значај ове Повеље се састоји, пре свега, у томе што она представља резултат великог броја аката и иницијатива, донетих и поднетих знатно пре њеног усвајања. Ту мислимо, најпре на Декларацију о локалној аутономији из 1968. године и Резолуцију Савета Европе бр. 126 из 1981. године. Усвајање наведене Декларације је предложила тадашња Конференција локалних и регионалних власти, која је јануара 1994. године институционализована и трансформисана у Конгрес локалних и регионалних власти Европе. Значај наведене Резолуције се састоји у томе што је она предвидела први нацрт међународно обавезујућег документа. После многих дискусија и

¹³¹ На пример, у Босни и Херцеговини, постоје два законска, управна и политичка ентитета – Република Српска и Федерација Босна и Херцеговина. Ова два ентитета чине јединствену државу – Босну и Херцеговину.

¹³² Текст Повеље доступан у: Комшић, Ј., *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова Југоисточне Европе – Philia, Нови Сад, 2007, стр. 63-70, http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Principi_evropskog_regionalizma-Philia.pdf, задњи пут приступљено: 3. јун 2015. године

консултација, Комитет министара Савета Европе је 1985. године усвојио Европску повељу о локалној самоуправи, која представља европски стандард за локалне самоуправе.

Оно што је карактеристично рећи за овај, најважнији, европски акт посвећен локалним самоуправама, као основним институцијама демократског система држава Европе, које су ратификовале наведени акт, јесте чињеница да његов циљ није наметање модела локалне самоуправе, који би био исти за све државе чланице Савета Европе и који би се примењивао у свим овим државама. Наиме, Европска повеља о локалној самоуправи уважава бројне политичке и економске разлике између ових земаља па, отуда, нема ни претензије да детаљно и у потпуности регулише структуру и надлежности локалне самоуправе. Напротив, основни циљ ове Повеље јесте постављање и очување стандарда у функционисању локалне самоуправе, као нивоа власти, који је грађанима најближи и најважнији за њихов свакодневни живот, јер обезбеђује њихово ефективно учешће у одлучивању о питањима везаним за конкретну локалну заједницу (поштовање принципа демократије, тј. права грађана на учествовање у вођењу правних послова везаних за заједницу у којој живе). Такође, као значајни циљеви ове Повеље, могу се навести лакше и брже споразумевање и превазилажење бројних административних препрека, уклањање административних, техничких и других баријера у функционисању локалне самоуправе, усмеравање на прекограничну сарадњу и јачање суседских односа, а посебно, стварање ефикасне управе на локалном нивоу, која је блиска грађанима и њиховим захтевима, сагласно начелима демократије и децентрализације власти.

Управо, због наведених циљева, потписнице Европске повеље су се обавезале да ће начела локалне самоуправе утврдити у својим законима, а где је то могуће, и у својим уставима, као највишим општим правним актима. С обзиром да локална самоуправа представља право и оспособљеност локалних власти да саме регулишу и руководе (сносећи одговорност за то) појединим сегментима јавних послова у интересу локалног становништва¹³³, Европска повеља о локалној самоуправи својим одредбама истиче неколико основних начела. Наиме, ова начела се тичу делокруга локалне самоуправе (члан 4.) и састоје се у томе да ће основна права и дужности локалних власти бити утврђени уставом или статутом,

¹³³ Наравно, ово регулисање и руковођење одређеним деловима јавних послова у локалној заједници, локална самоуправа може да врши само у оквиру уставних и законских одредаба.

али да се тиме не спречава преношење на локалне власти одређених права за вршење специфичних задатака, да ће локалне власти (у границама закона) имати пуно дискреционо право да спроводе своје иницијативе, које се тичу ствари из њихове надлежности и да ће се јавни послови вршити, по правилу, од оних власти које су најближе грађанима¹³⁴. Такође, у основна начела предвиђена наведеним чланом 4. Повеље, спада и одредба да ће права поверена локалним властима бити, по правилу, потпуна и искључива и да не смеју бити ускраћена или ограничена од стране неке друге, централне или регионалне власти (став 4.)¹³⁵, као и правило да ће се у случајевима преношења овлашћења са централних и регионалних на локалне власти, овим властима допустити (у мери у којој је то могуће) прилагођавање њиховог вршења локалним условима (став 5.). Коначно, као начело се може навести и одредба да ће локалне власти бити консултоване (у највећој могућој мери) правовремено и на одговарајући начин, приликом планирања и доношења одлука у вези свих ствари које се односе директно на њих и тичу њихове успешне реализације.

Због значаја наведених принципа (начела) Повеља обавезује уговорне стране (државе) да их поштују и примењују, а ту обавезу установљавају и за утврђена основна правила, која се односе на политичку, административну и финансијску независност локалних власти и пружају њихову гаранцију. Отуда, овај најзначајнији европски акт, који се односи на локалну самоуправу, представља и презентацију политичке воље и доказ спремности да се најзначајније (основне) вредности демократске политичке културе обезбеде на свим нивоима територијалног организовања. То исто се може рећи и за људска права и слободу, јер наведена Повеља има за циљ остварење демократског захтева за обезбеђење неприкосновености ових слобода и права.

Оно што је од посебног значаја приликом анализе Европске повеље о локалној самоуправи и што представља, на неки начин, суштину и најбитнији део нашег рада, јесте правна заштита локалне самоуправе, коју овај акт пружа. Наиме, Повеља штити право локалних заједница да се развијају у границама одређене територије, чије се границе не могу мењати тако лако. Отуда су, за промену

¹³⁴ У случају преношења одговорности на неку другу власт, одредба тачке 3. члана 4. наведене Повеље, предвиђа да ће се водити рачуна о обиму и природи посла, као и о захтевима ефикасности и економичности (принцип супсидијарности - преношење надлежности на више нивое оправдано је само када то захтевају наведени принципи).

¹³⁵ Ова права могу бити ускраћена или ограничена само у случајевима, који су предвиђени законом.

територијалне границе деловања локалних власти, потребни одређени услови и то: 1) претходно консултовање грађана или 2) референдум. Такође, Повеља инсистира на успостављању и очувању уставности и законитости, па зато истиче да је управни надзор над радом локалне самоуправе неопходан, али да се било која врста овог надзора може обављати искључиво на начин и у случајевима предвиђеним уставом и законом. Коначно, и право локалних власти на судску заштиту у обављању локалних послова и јавних овлашћења, утврђено је самим текстом Повеље, која се састоји из три дела.

Указујући на структуру Европске повеље о локалној самоуправи, нећемо се дуже задржавати на анализи појединих њених делова, него ћемо само нагласити оно што је најважније за уставно-правну заштиту локалне самоуправе уопште, а што се, самим тим, односи и на ову заштиту у Републици Србији. Када је реч о првом делу Повеље, треба рећи да он установљава принципе локалне самоуправе и да одредбе овог дела утврђују, пре свега, потребу уставно-правног и законодавног утемељења локалне самоуправе, не одређујући прецизније послове локалне власти, због тога што јавни послови могу да имају, како локалне, тако и националне димензије. Отуда се обављање ових послова поверава, зависно о којој је земљи реч, различитим нивоима политичког одлучивања, али се исто тако, не уводе ни поједина ограничења, која би, на одређени начин могла да умање значај локалне власти и да је маргинализују. Поред тога, у овом делу се локалној самоуправи гарантују сопствени извори финансирања (адекватни њеним овлашћењима), право на удруживање са другим локалним самоуправама и учлањење у одговарајуће међународне асоцијације, као и право обраћања надлежном суду ради заштите својих права и принципа.

У другом делу Повеље се налазе тзв. мешовите одредбе, чији је основни циљ одређивање и регулисање домета обавезивања сваке државе потписнице одредбама из првог дела. Наиме, члан 12. Повеље, говорећи о преузимању обавеза, указује на то да се свака од потписница обавезује да поштује најмање 20 ставова из првог дела, с тим што су таксативно наведени чланови 2-11. и поједини њихови ставови, од којих најмање 10 морају да буду изабрани. Ово неприхватање одређених одредаба Повеље као обавезујуће, учињено је у складу са намером да се постигне и успостави реална равнотежа између "принуде" и "слободе", тј. обавезности прихватања одређених одредаба и могућности одбијања. Ова флексибилност је институционализована, пре свега, да би се испоштовале правне и институционалне

посебности појединих држава, чему доприноси и право наведених држава да изузму неке од институција локалних власти од примене Повеље, с тим што мора да буде испоштована (у оба случаја) процедура за обавештавање Савета Европе.

Завршне одредбе су садржане у трећем делу Повеље и тичу се поступка потписивања, ратификације и ступања на снагу Повеље, отказивања пристанка на њу и обавештавања држава чланица Савета Европе. Такође, овај део садржи и тзв. територијалну клаузулу, према којој свака држава може да одреди територију (територије) на коју ће се односити Повеља, као и да прошири њену примену на неку другу територију, коју наведе у декларацији упућеној Савету Европе.

За стварање опште слике о значају овог акта, треба поменути и Прву конференцију о Европској повељи о локалној самоуправи, која је одржана у Барселони 1992. године и на којој су њени учесници потврдили да ова Повеља утврђује основе локалне демократије, обезбеђује њено остваривање и пружа заштиту и остваривање људских слобода и права. Отуда, подручје деловања локалне самоуправе не сме да буде сужавано националним законодавством, нити појединим активностима централизовања власти, као што се ни законима потписница Повеље, не сме ограничавати право локалних власти да саме бирају своје службенике. Такође, мора се учинити све да се спречи недостатак изворних финансијских средстава, због кога би могло да дође до ограничења локалне самоуправе.

На основу наведеног, може се констатовати да је Европска повеља о локалној самоуправи основни и најважнији европски документ из ове области, да је ратификована од стране 47 земаља чланица Савета Европе и да је Србија то учинила 2007. године, ради стварања чврсте основе за јаку и стабилну локалну самоуправу у Србији¹³⁶.

3. Европска градска повеља

Савет Европе је у периоду од 1980. до 1982. године, организовао рад, чија је "инспирација" била Европска кампања за градску обнову. Као резултат овог рада проистекла је Европска градска повеља, коју је усвојио Савет сталне конференције

¹³⁶ О значају локалне самоуправе довољно говори мисао Ђованија Ди Стазија, бившег председника Конгреса локалних и регионалних власти, да "демократија почиње у градовима и селима Европе и да нема демократије без локалне демократије". Цитирано према: Симић, М. и други, *Приручник за праћење рада локалне самоуправе*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2008, стр. 20.

локалних и регионалних власти Европе 18. марта 1992. године у Стразбуру. Имајући у виду да Савет Европе инсистира на поштовању људских права, њиховом остваривању и заштити, ову кампању карактерише преовладавање квалитативних у односу на квантитативне аспекте урбаног развоја¹³⁷. Све је ово довело до даље промоције размене искустава и информација између политичара и јавности, коју су, у знатној мери, омогућиле и помогле активности Сталне конференције о локалној демократији, децентрализацији и учешћу локалних органа у вршењу власти. Отуда је основна сврха ове Повеље је обезбеђивање практичног средства, помоћу кога градска управа може лакше да врши локалну власт, тј. наведена Повеља треба да послужи као приручник градској управи за вршење власти на локалном нивоу.

Као што смо напред навели, Европска градска повеља даје предност квалитету над квантитетом, тј. разматрању квалитативних аспеката урбаног развоја и квалитета живота у урбаној средини у односу на одговарајуће квантитативне аспекте. С обзиром да Савет Европе представља веома значајну и моћну организацију, која има особину да може стално да се шири (уколико одређена земља постане његова чланица), за њега је карактеристична универзалност, тј. идентификовање одређеног броја универзалних (општих) принципа, који представљају основу за решавање проблема у градовима широм Европе¹³⁸. Оно што је посебно значајно на овом месту навести, јесте чињеница да је идеја о сарадњи и солидарности између локалних управа и њихових заједница, затим између националних и локалних управа, као и између самих локалних власти у појединим земљама чланицама, један од најважнијих елемената ове Повеље. Наведени кључни елемент о сарадњи и солидарности се може уочити у различитим деловима Повеље (провлачи се кроз целу њену садржину), тако да он има значајну улогу у комуникацији и односима између градова, како унутар Европе, тако и изван ње. Имајући у виду да се основно уверење којим се наведена Повеља руководи састоји у ставу да грађани имају неколико основних, зајемчених права (на пример: право на здравље, кретање, заштиту од загађења и агресије, демократску контролу локалне заједнице и слично), она инсистира и на примени таквих права без икакве дискриминације за све становнике града. Отуда је,

¹³⁷ Управо због тога је и прихваћен слоган ове кампање – "Бољи живот у градовима".

¹³⁸ Ови проблеми су веома слични, како по природи, тако и по обиму, па је отуда и могућа наведена лака примена тзв. универзалних принципа.

заштита ових права путем развоја одговарајућих стратегија, управо, једна од најзначајнијих одговорности локалних и регионалних власти.

Усвајању Европске градске повеље 1992. године, претходило је организовање и спонзорисање неколико међународних конференција о градским (урбаним) питањима, међу којима су најважније: 1) Конференција о "Градском насиљу и небезбедности: Улога локалне политике" (Стразбур, 1986.); 2) Конференција о "Локалним стратегијама за смањење градске небезбедности у Европи" (Барселона, 1987.); 3) Конференција о "Унапређењу европске и америчке животне средине: Улога јавног и приватног партнерства" (Индијанаполис, 1988.); 4) Конференција о "Здрављу у градовима – Нове јавне здравствене стратегије за локалне власти" (Беч, 1988.); 5) Симпозијум о "Контроли загађења ваздуха у европским метрополама" (Винтертур, 1988.); 6) Конференција о "Постизању бољих животних услова у градовима: сарадња између локалне власти, архитекте и заједнице" (Стразбур, 1988.); 7) Конференција о "Управљању урбаним развојем: Солидарност север/југ" (Лисабон, 1989.); 8) Конференција о "Европским градовима: Стратегије и програми" (Стразбур, 1990.); 9) VII европски симпозијум о историјским градовима – "Постизање равнотеже између историјског очувања и градског развоја" (Истанбул, 1992.) и друге¹³⁹. Из Европске градске повеље проистекла је и Европска декларација о градским правима, која је, такође, усвојена 18. марта 1992. године у Стразбуру, на седници одржаној у току годишње пленарне скупштине Савета Европске сталне конференције локалних и регионалних власти Европе.

У току истог заседања (17-19. март 1992. године), усвојени су и други значајни акти који обрађују ову проблематику. Ту, пре свега, мислимо на Европску конвенцију о учествовању странаца у јавном животу на локалном нивоу, која посебну пажњу посвећује принципу постепеног признавања грађанских и политичких права страним држављанима који имају право боравака, укључујући ту и право гласа. Такође, на овом месту указујемо и на Европску повељу о регионалним и мањинским језицима, усвојену у наведеном термину, која има за циљ да сачува језике региона и мањина, с обзиром да језик представља веома значајну компоненту културног наслеђа Европе. Коначно, у ове значајне акте убрајамо и Повељу о учествовању младих у животу општина и региона, која даје смернице за подстицање учешћа младих људи у доношењу одлука које се на њих

¹³⁹ *Европска градска повеља* (превод: Миомира Бохус), EXPEDITIO – Центар за одрживи просторни развој, Херцег Нови, 2005, стр. 6-44.

односе у срединама у којима живе. То, свакако, подстиче и њихову активност у иницирању и остваривању друштвених промена у њиховом непосредном суседству, општини и региону.

4. IULA Светска декларација о локалној самоуправи

Међународна унија локалних власти (*The International Union of Local Authorities - IULA*) представља асоцијацију локалних власти, која се простире широм света. Ова Унија (асоцијација) је, у периоду од 13-17. јуна 1993. године, одржала свој XXXI конгрес у Торонту (Канада) и то, позивајући се на Светску декларацију о локалној самоуправи из 1985. године (Рио де Жанеиро). На овом Конгресу је донето много закључака, међу којима је најважнији био онај који се састојао у томе да су промене у друштвеном, политичком и економском погледу настале после 1985. године, биле изузетно велике, као и да је у многим тоталитарним режимима различитих делова света, временом, настајао растући тренд за формирање слободних и демократских друштава, који је у таквим режимима био веома дуго потискиван. Такође, овај Конгрес у Торонту, на коме је донета IULA Светска декларација о локалној самоуправи¹⁴⁰, полазио је и од чињенице да су многи глобални проблеми (као што је, на пример, заштита животне средине) таквог карактера да морају да буду решавани и на локалном нивоу, а не само на наднационалном (светском) нивоу¹⁴¹. Ту, посебан значај има Агенда 21 (овај број 21 означава XXI век), која представља план акција за одрживи развој, а донета је 1992. године на Конференцији у Рио де Жанеиру и сматра се највећим дометом те Конференције¹⁴², посебно што је у овом документу, по први пут и у значајном обиму, велика пажња посвећена деци, омладини и женама, пољопривредницима и предузетницима.

Закључци наведеног Конгреса се односе и на неопходност решавања (до тада, искључиво, глобалних) проблема у светлу растуће напетости у свету. Локална самоуправа је означена као ефикасан партнер у друштвеном и економском

¹⁴⁰ Текст декларације доступан на адреси: http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula_decl_txt.html, задњи пут приступљено 5. јуна 2015. године.

¹⁴¹ То је један од закључака и Конференције Уједињених нација о животној средини у Рио де Жанеиру 1992. године.

¹⁴² Агенда садржи око 500 страница и 40 поглавља, као што су: сиромаштво, заштита атмосфере, шума, водених ресурса, животиња, развој здравства и пољопривреде, одлагање отпада и слично. О овоме видети шире: Стојановић, В., *Животна средина и одрживи развој*, НИП "Дечја кућа" д. о. о, Горњи Милановац, 2007.

развоју сваке земље потписнице. Такође, овај Конгрес је имао у виду и чињеницу да локалне самоуправе, као саставни делови националне структуре, представљају такав ниво власти, који је најближи грађанима и стога, у најбољој позицији да се укључе у решавање проблема који се односе на животну средину и друге проблеме из човекове најближе околине. Отуда, локалне самоуправе у том процесу треба да искористе, у највећој мери, своје знање и могућности за унапређење одрживог развоја.

IULA Светска декларација о локалној самоуправи указује на чињеницу да, решењима у својим одредбама, прихвата принципе признате у члану 21. Универзалне декларације о људским правима, према којима свако има право да учествује у управљању јавним пословима своје земље, непосредно или преко слободно изабраних представника и да на равноправној основи ступа у јавну службу у својој земљи. Такође, бројна решења и принципи који се налазе у Европској повељи о локалној самоуправи из 1985. године и коју је до сада прихватило 47 земаља Европе, постала су саставни део наведене Декларације па је, на тај начин, њој Европска повеља представљала неку врсту путоказа у решавању неких проблема везаних за локалну самоуправу¹⁴³. Локални ниво одлучивања се последњих неколико деценија показао као место где се, под одређеним условима, може обезбедити најбољи амбијент за стварање складне заједнице, коју грађани осећају као своју, као заједницу којој пропадају и за чије функционисање преузимају личну одговорност. Зато и наведена Светска декларација наглашава да јачање локалне самоуправе доводи до ширења демократије и јачања грађанске иницијативе, активности и одлучивања обезбеђујући, истовремено, ефикасније и демократскије јавне политике. Наиме, децентрализовано одлучивање смањује тзв. "загушења" у центру и, самим тим, побољшава и убрзава рад државних органа. Зато, треба стимулирати развој локалне самоуправе, јер она доводи до ослобађања креативне и иновативне енергије, даје виталност новим институцијама и повећава могућност за пружање услуга грађанима у локалној заједници. Зато, једном успостављену локалну самоуправу треба одржавати, развијати, ревитализовати, стално реформисати и прилагођавати новим садржајима и променама друштвених односа, не ограничавати је, него напротив, проширивати новим решењима и институцијама.

¹⁴³ Наравно, овде треба нагласити и да је Европска повеља представљала смерницу у припреми новог законодавства посвећеног локалној самоуправи у неколико земаља Централне и Источне Европе.

Имајући све ово у виду, можемо рећи да IULA Светска декларација о локалној самоуправи треба да послужи као стандард коме сви народи света треба да теже у њиховим напорима да остваре ефикаснију локалну самоуправу и прошире демократске процесе, јер ће, на тај начин, побољшати социјалне и економске добробити својих грађана. Да је то тако говоре нам *бројни принципи*, који се односе на локалну самоуправу, а који су прокламовани, управо, од стране наведене Светске декларације. Ту, најпре можемо навести **уставну основу за локалну самоуправу**, која је дата у члану 1. одредбом да ће принцип локалне самоуправе бити признат у уставу или основном закону, док је у члану 2. дат **концепт локалне самоуправе**, по коме она означава право и обавезу локалних власти да регулишу и управљају јавним пословима на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва. Такође, говорећи о концепту локалне самоуправе, треба рећи да се, према истом члану (став 2.), ово право остварује лично од стране грађана, као и путем представничких тела изабраних на слободним вишестраначким изборима периодично, на основу једнаког и општег права гласа.

Говорећи даље о принципима које наведена Светска декларација посвећује локалној самоуправи, треба рећи да је **обиму локалне самоуправе** (члан 3.) посвећен мало већи број ставова (укупно 6.). Тако, када је реч о наведеном обиму, одредбе Декларације указују да јавне послове врше оне основне јединице локалне самоуправе, које су најближе грађанима, с тим што локалне власти имају опште право да делују, на сопствену иницијативу, у вези са било којим питањем, које није искључиво додељено неком другом органу, нити је изричито изузето из надлежности локалне самоуправе. Веома важно питање код обима локалне самоуправе јесте одговорност локалних власти (као и процедура за њихову промену), па се у ставу 3. наведеног члана указује да ће ова питања бити утврђена уставом или статутом. Поред тога, имајући у виду врло честу ограниченост локалних власти (као и локалне самоуправе, уопште), наведена Декларација ту мањкавост решава, на тај начин, што изричито утврђује да су права поверена локалним властима пуна и искључива (став 4.). Међутим, како у локалној самоуправи постоје послови које, поред локалних органа, врше регионални и централни, ови други органи (регионални и централни), у мери у којој су уставом или статутом овлашћени да интервенишу, деле одговорност са локалним органима и задржавају право да поднесу одређене иницијативе и донесу поједине одлуке.

Такође, врло значајно питање, које овде треба апострофирати, тиче се поверених послова локалној власти од стране регионалне или централне власти. Наиме, у таквим случајевима, локалним органима треба дати слободу да имплементирају, тј. прилагоде законодавство регионалних и централних власти локалним условима (став 5.). Коначно, када се говори о обиму локалне самоуправе, став 6. наведеног члана веома јасно указује на то да ће локалне власти имати одговарајуће и делотворно учешће у доношењу одлука од стране других (виших) нивоа власти, које има "локалне последице".

С обзиром да је тема наше докторске дисертације уставно-правна заштита права на локалну самоуправу, за нас је веома интересантна и важна анализа члана 4, који је посвећен **заштити постојећих локалних власти**. Ставом 1. наведеног члана је прописано да, ако устав или национални закон дозвољавају суспензију или распуштање локалних савета или локалних руководиоца¹⁴⁴, то ће бити учињено у складу са одговарајућим законским прописима и на начин предвиђен законом, са настојањем да се њихово функционисање поново омогући у најкраћем могућем року. Као саставни део заштите постојећих локалних власти, у овом ставу се наводи и одредба да се промена граница локалних власти може вршити само на основу и у складу са законом, као и након консултација са представницима локалне заједнице. Ту, свакако, постоји и могућност расписивања референдума (тамо где је то предвиђено статутом), како би се грађани, на непосредна начин, изјаснили о евентуалној промени граница заједнице у којој живе.

Члан 5. наведене Светске декларације предвиђа да је неопходно обезбеђивање **адекватне организационе структуре за локалну самоуправу** па, отуда, прописује да ће локалне власти одредити те своје структуре, како би их прилагодили локалним потребама и захтевима ефикасног управљања. За успешност локалне самоуправе и њено несметано функционисање са могућношћу одржавања, развоја и даљег ширења, веома је битна одговарајућа кадровска политика, која се тиче запошљавања и обуке за запослене у локалној самоуправи. Наиме, чињеница је да, данас, све више долази до изражаја она стара и никад непревазиђена изрека да "људи чине све", да је "човек мерило свих ствари", да је "бољи један прави стручњак, неко десет лажних" и слично. То је било и биће у

¹⁴⁴ Овакве мере се предузимају веома ретко, али до њихове примене може доћи, уколико у дужем временском периоду локална самоуправа не функционише, тј. органи локалне самоуправе не врше функцију онако како би то требало.

сваком времену, у свакој држави која жели да напредује, у сваком систему који тежи својој реформи, побољшању и прилагођавању захтевима времена у коме постоји. Зато је неопходно, а то наведена Декларација и предвиђа, да услови и могућности за запошљавање и обуку за запослене у локалној самоуправи, морају да буду такви да дозвољавају напредовање у каријери, да пружају перспективу запосленима, да омогућавају вршење атрактивних послова и слично. Отуда и други (виши) нивои власти треба да то подстичу напредовање запослених у каријери, да олакшавају доношење неопходних законских прописа, који би то омогућили, да се то напредовање у каријери врши на основу унапред и тачно прописаних критеријума, који се тичу, пре свега, стручности, познавања свог посла и заслуга у раду.

Као наставак претходног текста, који говори о значају стручности и оспособљености за локалну самоуправу, може се навести члан 6. Декларације, који говори о **условима у којима треба да раде локални изабрани представници**. Наиме, одредбама овог члана је предвиђено да услови у којима раде локални изабрани представници, морају да буду такви да овим представницима гарантују слободно вршење њихових функција и да им обезбеде, посебно, одговарајућу накнаду за њихов рад и социјалну заштиту. Када се говори о кадровима (запосленима) у локалној самоуправи, веома је значајно водити рачуна о неспојивости одређених функција, дуплирању функција у рукама једног представника и слично. Зато је предвиђено да се све функције и активности, за које се сматра да су неспојиве са вршењем дужности локалног функционера, утврђују само законом. Такође, и **надзор над активностима локалних власти** се може покренути само највишим општим правним актима – уставом и законом. Овај надзор има за циљ једино да обезбеди усклађеност рада локалних власти са важећим законским прописима (члан 7.).

Врло често се у литератури (теорији) и пракси наводи да постоји неколико ограничавајућих фактора за несметано функционисање локалне самоуправе, њен развој и ширење. Поред бројних фактора, у које спадају нормативна несамосталност, велике политичке странке, тежња државе за централизацијом своје моћи и слично, један од најважнијих фактора јесте и финансијска несамосталност, односно могућност обезбеђивања потребних финансијских средстава за нормално функционисање локалне самоуправе. Зато је веома важно указати на чињеницу да је и наведена IULA Светска декларација о локалној

самоуправи својим одредбама у члану 8. изузетно велику пажњу посветила **средствима локалних власти**, тако да је ово један од најобимнијих чланова наведене Декларације. То је сасвим оправдано, јер од расположивих финансијских средстава и начина попуњавања свог буџета, зависи и то колико ће локална самоуправа бити ефикасна и колико ће моћи да одговори постављеним задацима¹⁴⁵. Наиме, систем финансирања је веома важан фактор за развој локалне самоуправе, јер од њега зависи и сама реализација суштине локалне самоуправе. Отуда, као што је неопходно да се изврши нормативна децентрализација, тако је исто неопходно да се спроведе финансијска и фискална децентрализација, јер се од тог процеса очекује стварање услова за економски раст локалне самоуправе. Само уколико се обезбеди довољна количина финансијских средстава, као и њихово планирано пристизање и одговарајуће правилно коришћење, може се очекивати остваривање, развој и заштита локалне самоуправе.

На основу напред наведеног, може се рећи да се прави разлика између две врсте финансијских средстава: 1) средства за финансирање изворних послова и 2) средства за финансирање поверених послова. Када је реч о вршењу послова из изворне надлежности, треба указати на чињеницу да општини за вршење наведених послова припадају јавну приходи утврђени законом. Сва средства су предвиђена у буџету локалне самоуправе, па се зато, и приходи, и расходи локалне самоуправе утврђују буџетом општине. Ова средства се обезбеђују из: 1) изворних јавних прихода и 2) уступљених јавних прихода. Наведена подела је направљена, имајући у виду да постоји основна подела на изворне и поверене послове¹⁴⁶, па се и финансијска средства локалне самоуправе деле на финансирање изворних и поверених послова. Декларација, која је предмет наше анализе, утврђује у ставу 1. члана 8. да локалне власти имају право на адекватне финансијске ресурсе који они сами остваре (сопственим радом). Треба нагласити да се ниво (висина) наведених расположивих средстава разликује од земље до земље, тј. да овај ниво није исти, чак ни у свим бившим југословенским земљама, као и то да се наведеним приходом може слободно располагати у оквиру својих овлашћења.

Наиме, када је реч о располагању (расподели) средстава на локалне власти, треба рећи да ова расподела мора бити извршена у разумном року и у односу на

¹⁴⁵ Отуда, није ни чудо када се у политици, врло често, без обзира на то о ком нивоу одлучивања је реч (локалном, регионалном, републичком, савезном и слично), каже да "онај ко има новац, има и власт".

¹⁴⁶ Укупни приходи локалне самоуправе од 2000. године до данас су повећани око 6,6 пута.

оне задатке које су те власти преузеле. Такође, приликом посете једне делегације од седам представника, тј. стипендиста, који су провели пет недеља на усавршавању у САД-у (University of Texas, Public of Affairs), појединим градовима у Америци, утврђена је драстична разлика у буџетима појединих градова. Та разлика се не може ни поредити са градовима у Републици Србији, који имају приближан број становника, а сличне комуналне, инфраструктурне и друге проблеме. Ту не треба бити превише школован, искусан и упућен у ову проблематику, да би се схватило колико ће више локалних проблема бити решено у богатијим градовима, са већим буџетом, у односу на оне друге. То је ситуација и у другим деловима света, посебно у неразвијеним земљама и земљама у транзицији, које се налазе у процесима реформи и где је веома велики раскорак између нормативног и стварног, тј. онога што пише у уставу и законима и онога што се дешава у реалном животу. Имајући све то у виду, наведена Светска декларација је у ставу 2. члана 8, на неки начин, истакла овај програм и утврдила да расподела средстава за локалне власти мора да буде таква да је сагласна задацима које је локална самоуправа преузела да изврши. Наравно, ова расподела средстава мора да буде крајње отворена, док ресурси који се користе морају да буду обновљиви, тј. да нису за тзв. једнократну употребу, већ да се могу стално користити без угрожавања природе (од које су и добијени), животне околине и свега онога што је неопходно за одрживи развој локалне самоуправе. Због тога ће сваки пренос нових надлежности бити праћен од стране одговарајуће институције, која врши доделу средстава потребних за њихово испуњење.

С обзиром да изворни послови (па тако и изворно финансирање) представљају, на неки начин, суштину локалне самоуправе, наведена Декларација утврђује неколико извора из којих се може остварити овај неопходан новчани износ. Ту, пре свега, спадају локални порези, таксе и накнаде за које надлежне локалне власти имају право да утврде одговарајућу стопу наметну или од којих могу да добију гарантовани део. Ови порези морају да буду довољно општи, еластични и флексибилни, како би одржали корак са својим одговорностима. Међутим, како постоје драстичне разлике у финансијској стабилности појединих региона унутар исте државе или појединих региона различитих држава, то је неопходно предузети одређене мере, ради превазилажења такве ситуације и одређеним финансијским помоћима (ињекцијама), колико-толико превазићи наведену ситуацију (став 6.). Ту, на првом месту, стављамо захтев локалних

аутономија, као и бројних научника, који се баве овом проблематиком, да се финансијски слабијим локалним властима омогући систем финансијског изједначавања¹⁴⁷.

У највећем броју области друштвеног, научног, привредног живота и слично, организују се одређене асоцијације, удружења, коморе, друштва и друге врсте организовања, ради одбране и промоције заједничких интереса институција и самих грађана. Таква је ситуација и са локалним властима, које имају право да оснивају своје **асоцијације**, ради остваривања циљева који су напред наведени, као и ради пружања одређених услуга својим члановима. Свакако, ове напред наведене организације, имају изузетно велики значај у едукацији својих чланова и грађана ван њих, остваривања заједничких интереса, пружања неопходних услуга, ширења знања о важним питањима и слично. Због тога се ове организације, врло често, консултују приликом доношења одређених одлука, јер се сматра да имају неопходна знања и значајно искуство, које је стечено у дугогодишњем заједничком раду. Отуда, наведена IULA Светска декларација о локалној самоуправи предвиђа да остали нивои власти консултују асоцијације локалних власти, приликом доношења закона који утичу на локалну власт (члан 9). Ова Декларација у свом члану 10. предвиђа и остваривање **међународних веза локалних самоуправа**, одредбом да локалне власти имају право да се удружују и да, на тај начин, преко својих асоцијација и удружења, постају припадници међународних организација у овој области. На тај начин, локалним властима се пружа могућност (и право) да одржавају везе са својим сународницима у другим земљама и да тако очувају свој језик, писмо, посебности, културу, традицију и све оно што је везано, искључиво, за те локалне власти и грађане који живе на њиховој територији.

Коначно, у последњем члану (члан 11.) ове Декларације, зајемчена је **правна заштита локалних власти и њихових асоцијација**. То је учињено, због тога што се, врло често, дешава да се на територији одређене локалне самоуправе не поштују одредбе њених највиших органа власти, па се локалним властима зајемчује право да се обрате вишој инстанци суђења (правни лек), да би заштитили своје интересе, своју аутономију и обезбедили поштовање закона.

¹⁴⁷ Овакав став је постојао и раније, за време владавине Јосипа Броза Тита, кад се различитим мерама покушало изједначавање или, бар, приближавање финансијски слабијих региона, предузећа и слично, са онима који то нису и који су били водећи у привреди тога времена. Међутим, то настојање привидног, насилног изједначавања није постигло очекиване резултате, јер се нису поштовали закони тржишног привређивања. Тако је и овде велики знак питања, да ли би се излажењем у сусрет наведеним захтевима постигло више него што је то сада случај.

5. Конгрес локалних и регионалних власти Европе

Локална и регионална демократија, данас, имају изузетно велики значај, како у свету, тако и код нас. Међутим, и поред тога, локална самоуправа није увек имала у друштву ону улогу коју заслужује, с обзиром да су јој на том путу биле бројне препреке. Ту, пре свега, мислимо на недовољну финансијску и нормативну самосталност локалне самоуправе, тежњу државе ка централизацији власти, противљење великих политичких партија ширењу локалне самоуправе и слично. Но, и поред тога, локална самоуправа последњих неколико деценија доживљава своју ренесансу, тако да је и једна од најважнијих регионалних међународних организација европских земаља - Савет Европе (енгл. *Council of Europe*)¹⁴⁸, од самог свог оснивања, препознао значај локалне и регионалне демократије. Признајући улогу локалне самоуправе, не само у најнепосреднијем окружењу, него и на националном нивоу, Савет Европе је инсистирао на чињеници да сваки Европљанин (како у градовима, тако и у селима, како у централним, тако и у периферним регионима) мора да ужива права која признаје локална самоуправа у задовољавању његових најосновнијих потреба. То значи да демократија мора да постоји, и на локалном, и на регионалном нивоу, тј. и у месту где грађани живе, и на нивоу целе државе.

На том путу ширења улоге локалне самоуправе, значајно је неколико датума, када је Савет Европе предузео одлучујуће кораке, најпре омогућавањем представљања локалних власти у органима вишег нивоа 1957. године, а затим и образовањем Конгреса локалних и регионалних власти Европе (енгл. *The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe - CLRAE*) 1994. године. Овај Конгрес представља једну од шест институција, које су саставни део наведеног Савета, а он као консултативно тело¹⁴⁹, има значајну улогу у пружању помоћи новим државама-чланицама у успостављању локалне и регионалне самоуправе и њиховом деловању у пракси. Наиме, европске општине и регије у Конгресу локалних и регионалних власти Европе имају свој "глас", с обзиром да је то тело састављено од изабраних представника локалних и регионалних власти,

¹⁴⁸ Савет Европе је основан 5. маја 1949. године у Лондону од стране 10 европских земаља (данас је тај број 47), а његова надлежност је подељена између 6 основних институција, у које спада и Конгрес локалних и регионалних власти. Седиште Савета Европе се налази у Палати Европе у Стразбуру.

¹⁴⁹ Овај Конгрес је заменио, до тада постојећу, Сталну конференцију локалних и регионалних власти Европе.

којима је пружена могућност указивања на проблеме средина из којих долазе, расправљања о тим проблемима, размењивања стечених знања и искустава, достављања својих мишљења и ставова владама и слично. Наравно, веома је значајна саветодавна улога овог Конгреса у односу на Парламентарну скупштину и Комитет министара Савета Европе, поводом свих питања која се тичу локалних и регионалних политика, као и сарадња коју он остварује са националним и међународним организацијама приликом организовања конференција, округлих столова, стручних дискусија и слично.

Посебно се истиче улога Конгреса у благовременом и редовном припремању неопходних извештаја у погледу положаја локалне и регионалне демократије у свих 47 држава чланица Савета¹⁵⁰ и државама-кандидатима, као и у надзирању примене Европске повеље о локалној самоуправи, као најзначајнијег и највишег акта у овој области. Када је реч о државама које су кандидати за чланство у Савету Европе, Конгрес испитује стање локалних и регионалних аутономија у њима и упоређује са стањем у државама чланицама, а у младим демократијама промовише одговарајуће ефикасне локалне и регионалне структуре власти.

Имајући у виду сам назив овог Конгреса и сврху његовог оснивања, структуру ове институције чине два већа (дводома скупштина), и то: 1) Веће локалних власти и 2) Веће региона¹⁵¹. За овакву структуру је карактеристично рећи да наведени Конгрес (скупштина састављена од два већа) има 324 члана и исто толико заменика, а сваки од њих је изабран као представник једне организације локалне, тј. регионалне управе одређене државе-чланице Савета Европе¹⁵². Рад Конгреса је веома интензиван, организован у четири стална комитета, који припремају одговарајуће извештаје за свако заседање овог органа (најмање једанпут годишње у Стразбуру). За 2015. годину предвиђене су две седнице, од којих је једна (28. по реду) већ одржана, у периоду 24-26. март, а друга је заказана за период 20-22. октобар. На одржаном заседању је посебна пажња била посвећена заштити људских права и улози локалних и регионалних власти у томе, изнајлажењу могућих одговора ових власти на бројне изазове у области ове заштите, тражењу решења проблема изазваних појачаним миграцијама

¹⁵⁰ Србија је постала чланица Савета Европе 3. априла 2003. године, а последња држава, која је примљена у његово чланство јесте Црна Гора, 11. маја 2007. године.

¹⁵¹ О овоме видети шире на интернет адреси: http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp, задњи пут приступљено 1.7.2015. године.

¹⁵² Интересантно је на овом месту напоменути да постоји више од 200.000 оваквих организација.

становништва, ширењем тероризма, антисемитизма, исламофобије и другим негативним процесима. У том смислу, усвојен је већи број резолуција, декларација, препорука и других аката, у којима су садржани најважнији закључци заседања Конгреса и назначене смернице даљег деловања на плану децентрализације власти¹⁵³ и давања већих овлашћења и надлежности локалним и регионалним органима. На крају, Конгрес је, као предмет расправе, узео у обзир и извештаје поднете у вези стања локалне и регионалне демократије у Норвешкој, Пољској и Грчкој.

Од самог настанка Конгреса локалних и регионалних власти Европе (1994. године), постојали су формулисани циљеви његовог деловања, али је због стварања нових држава, које су засноване на различитим основама (политичким и економским), настала потреба за утврђивањем нових циљева. У те циљеве спадају, пре свега, подстицање процеса омогућавања већег учешћа грађана у локалној и регионалној самоуправи и праћење (посматрање) локалних и регионалних избора, иницирање регионалне и прекограничне сарадње¹⁵⁴, подршка успостављању локалне и регионалне самоуправе у државама чланицама Савета Европе (посебно у новим демократијама) и праћење стања локалне и регионалне самоуправе, како у државама-чланицама, тако и у државама-кандидатима. Потреба за формулисањем ових нових циљева је настала услед нове реалности, тако да се од овог Конгреса очекује и значајна практична помоћ, која се састоји, пре свега, у пружању стручне помоћи и обуци у земљама Централне и Источне Европе од стране Европске мреже организација за обуку (*European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities - ENTO*) и подстицању сарадње између центара за обуку локалних и регионалних власти¹⁵⁵.

Имајући у виду напред наведено, на овом месту ћемо нагласити, као практичну помоћ Конгреса, посебни Програм подршке развоја локалне и регионалне самоуправе Централне и Источне Европе, који даје приоритет пружању помоћи приликом стварања законодавства посвећеног локалној самоуправи. Наведени Програм има изузетно велику улогу у обуци и стручној помоћи приликом институционалних реформи у области локалне самоуправе, која се

¹⁵³ У циљу јачања локалних и регионалних структура, на овом заседању је у Већу региона представљен и програм децентрализације у Украјини.

¹⁵⁴ Иницирање ове сарадње се предузима и "охрабрује", пре свега, због ширења толеранције, постизања и очувања мира и помагању одрживог развоја.

¹⁵⁵ Ова Европска мрежа организација за обуку подстиче наведену сарадњу повезивањем националних организација у наведеној области са сличним организацијама у другим земљама.

остварује путем организовања одређених радионица, студијских путовања и курсева о нормативној и фискалној самосталности, финансирању локалне самоуправе и слично.

Овде треба, посебно, нагласити да Конгрес има веома активну улогу у бројним пројектима, који су намењени јачању локалне самоуправе и прекограничне сарадње на простору Југоисточне Европе у складу са Програмом Савета Европе, који се односи на Пакт за стабилност¹⁵⁶. За Републику Србију је, од нарочите важности, чињеница да овај Конгрес помаже (од самог почетка) међународно присуство снага појединих европских држава на простору Косова и Метохије. Ова помоћ се састоји у предузимању бројних активности од којих издвајамо, пре свега, помоћ у стварању правних аката ("прописа") о општинама и изборима у њима и помоћ приликом регрутовања међународних администратора за 30 општина на простору ове јужне српске покрајине, посматрању и праћењу избора у овим општинама, као и подржавање иницијатива, које се односе на сарадњу са општинама на Косову и Метохији. Свакако, веома важна карика у читавом ланцу помоћи представља сарадња са Венецијанском комисијом на проучавању привременог статуса Косова и Метохије (на основу Резолуције СБ 1244), организовање посета председника Конгреса и одржавање дијалога са представницима мисија Уједињених нација, ОЕБС-а и локалних српских и албанских политичких партија.

6. Декларација о регионализму у Европи

Локална и регионална демократија, данас, имају изузетно велики значај, како у свету, тако и код нас. Међутим, и поред тога, локална самоуправа није увек имала у друштву ону улогу и значај који, заиста, заслужује. Отуда је у последњих неколико деценија законодавство употпуњено бројним повељама, декларацијама, конвенцијама, законским, подзаконским и другим актима. Великој популаризацији идеје о ширењу локалне и регионалне демократије допринела је, несумњиво, званична политика Европске Уније и Савета Европе о потреби регионализације европских држава, која је изражена кроз низ докумената, међу којима је, свакако, најважнија Декларација о регионализму у Европи, коју је усвојила Скупштина европских региона (енгл. *Assembly of European Regions - AER*) у Базелу, 4.

¹⁵⁶ Наведени програм је донет и усвојен јуна 1999. године.

децембра 1996. године. То је резултат настојања Скупштине европских региона да регионализам буде прихваћен, како у самој Европској унији, тако и изван граница ове највеће регионалне организације, што ће, сигурно, ојачати саму Унију, која представља "јединство у различитости" и подржава свеопшту разноликост на тлу Старог континента. Ова промоција регионализма омогућава самим регионима да преузму много више одговорности у Европи, која ће, на тај начин, постати далеко ближа својим грађанима и омогућити ширење локалне демократије¹⁵⁷.

Пре него што кажемо нешто више о регионализму и његовом односу према локалној самоуправи, указаћемо на чињеницу да је регион један територијални орган јавног права, да се налази непосредно испод државног нивоа, али да му је додељена политичка самоуправа. Такав статус му се признаје највишим општим правним актима, тј. уставом или законом (овим актима се одређује и расподела овлашћења између државе и региона у складу са принципима децентрализације и супсидијарности), с тим што треба рећи да и регион има свој устав, статут о аутономији или други закон који је саставни део правног поретка државе на највишем нивоу. Као такав, он ужива потпуну финансијску аутономију¹⁵⁸ (финансијски ресурси региона се састоје, у суштини, од пореза), учествује у централном нивоу државне власти¹⁵⁹, тј. има одговарајућу улогу у законодавним органима државе, али оно што је за нас посебно значајно, јесте чињеница да региони и локални органи власти међусобно сарађују у духу узајамног поверења и у складу са принципом супсидијарности.

На основу свега реченог, може се закључити да ова Декларација има политички карактер, да је циљ Скупштине европских региона промовисање и јачање регионализма на европском континенту, јер регион (према тексту Декларације), представља најбољи облик организовања за решавање бројних регионалних проблема и да ова Скупштина, заједно са својим члановима, промовише европску међурегионалну сарадњу на свим нивоима и обезбеђује подршку регионализацији, где год је то потребно. Овде је посебно значајно нагласити да је за регионализам веома битна прекогранична сарадња, која утиче на његово јачање и консолидацију, стварајући политичку и социјалну стабилност.

¹⁵⁷ Овде треба посебно нагласити чињеницу да Скупштина европских региона, представља око 300 европских региона, у оквиру којих живи близу 400.000.000 становника.

¹⁵⁸ Ова финансијска аутономија значи да регион има довољно сопствених средстава и потребних ресурса да, у потпуности, остварује своје надлежности и развија своја овлашћења.

¹⁵⁹ Ово учествовање у власти подразумева постојање одговарајуће улоге региона у законодавним органима државе.

Скупштина европских региона и њени чланови, у свом раду обезбеђују подршку асоцијацијама локалних власти, а све у намери да се оствари њихов основни циљ – даљи развој истинског регионалног идентитета.

7. Европска повеља о регионалној аутономији

Имајући у виду повезаност регионалне аутономије и локалне самоуправе, као и "транзициону правно-политичку стварност"¹⁶⁰, која је карактеристична за већину бивших југословенских земаља, као и бројне друге земље у окружењу, на овом месту ћемо дати анализу Европске повеље о регионалној аутономији (усвојеној од стране Министарског савета чланица 1989. године и коју су до сада ратификовале 30 земаља), јер се наведене земље налазе у положају неопходног прилагођавања савременим кретањима у Европи, као и новим политичким опцијама. Наиме, с обзиром да је њихов циљ прикључење европским интеграцијама, сопствена децентрализација и прихватање демократских процеса, ове земље се налазе на путу који захтева усвајање регионалистичких принципа и придржавање ових правила. Значај ове Повеље произилази из чињенице да она представља један посебан, правно обавезујући документ, који уређује регионализацију на основу усвојених стандарда и прихваћених концепата, што је резултирало бројним скуповима, округлим столовима, конференцијама и пројектима, посвећеним овој теми, као и све већем броју научних радова и других написа о њој.

Јачање локалне аутономије се врши израдом одређених инструмената, који воде даљој демократизацији друштва, али пре свега, спровођењем процеса децентрализације, који представља најзначајнију претпоставку поштовања и заштите људских права. Да је то тако, односно да ширење локалне самоуправе (која доживљава своју ренесансу) има толики значај, говори у прилог чињеница да се и у самој преамбули Повеље о локалној самоуправи из 1985. године, недвосмислено наводи да се "основна премиса Повеље види као витални допринос локалне самоуправе демократији, односно кроз ефикасну управу и

¹⁶⁰ Живковић, Ј., *Европска повеља о регионалној аутономији – основне одлике*, Зборник радова "Глобализација, акултурација и идентитети на Балкану", Институт за социологију, Филозофски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2002, стр. 307.

децентрализацију моћи"¹⁶¹. Отуда се промена друштвене праксе, коју проглашава и промовише Европска повеља о регионалној аутономији, врши увођењем демократизације институција власти и мењањем самог појма аутономија, као и афирмисањем политичког плурализма.

Анализирајући наведене аспекте, који омогућавају интеграционе процесе и међународну сарадњу, указаћемо на чињеницу да *демократизација институција власти* омогућава грађанима да учествују у вршењу јавних послова, док им регионализација помаже да то њихово право добије примат у односу на друга права која грађани имају у локалној заједници. Овакво схватање и заузимање става у вези остваривања права грађана у локалној заједници путем регионализације државе, очигледно представља супротстављање централизацији државе, јер она не пружа могућност непосредног укључивања грађанина у управљање заједницом у којој живи. То значи да регионализација омогућава децентрализацију, а самим тим и демократизацију, јер се само давањем једнаког статуса различитих нивоа власти (локалног, регионалног, државног и европског) може допринети легитимности права грађана на учествовање у вршењу јавних послова, а самим тим и изградњи демократије у Европи. О томе колико је значајно поштовање и спровођење принципа регионалне аутономије, говори и чињеница да је неопходно његово уставно признавање. Наиме, Повеља о регионалној аутономији својим одредбама (члан 2.) утврђује да се "обим регионалне аутономије може одредити само уставом, статутом регија, законом или међународним правом". Што се тиче афирмисања *политичког плурализма*, треба рећи да се регионализацијом друштва стварају битни предуслови за равноправно учешће свих грађана на различитим нивоима вршења власти (насупротив ауторитарној, строгој и централизованог хијерархији државе), као и за стварну одбрану људских права. Ово успостављање нове праксе функционисања правно-политичког система треба да омогући увођење принципа владавине права и остваривања основног (најважнијег) услова плурализма, који се састоји у омогућавању што веће слободе грађана. Зато се региону, као посебној идентитетној целини, која представља субјективност, мора пружити могућност (и право) да буде део друштва заснованог на плуралистичкој демократији, а у циљу ширења демократског простора и јачања политичке свести, Повеља чини значајан корак у погледу афирмације етно-националних и религијских заједница.

¹⁶¹ *Коментар Повеље – Преамбула*, у: "Санцак мултиетничка регија – европска искуства", Центар за регионализам, Нови Пазар и НИШП "Санцачке новине", стр. 64.

Коначно, ова Повеља се, ради потпуније демократизације друштва, залаже и за *афирмацију и проширење самог појма аутономије*, полазећи од ставова Међународне конвенције о грађанским и политичким правима из 1996. године (члан 27.). Наиме, у наведеном члану се истиче да се у државама, у којима постоје етничке, религијске и лингвистичке мањине, припадницима ових мањина не може ускратити колективно право на њихову културу, исказивање религијске припадности и употребу матерњег језика, што недвосмислено потврђује и сама дефиниција регионалне аутономије. Европска повеља о регионалној аутономији у члану 3. тачка 1. даје дефиницију регионалне аутономије, наводећи да она представља "право и стварну способност најширих територијалних заједница у оквиру сваке државе чланице... да обављају... у интересу свог становништва, значајан део послова у јавном интересу". Тиме ова Повеља, кроз принцип регионализације, даје могућност утемељења државе на регионалном концепту, који пружа већу основу за поштовање локалне самоуправе и остваривање права сваког грађанина на учествовање у вршењу јавних послова на територији локалне заједнице у којој живи.

Имајући све ово у виду, треба указати и на допринос Европске повеље о регионалној процесима интеграције, заснованим на принципу међурегионалне сарадње, што је међународна заједница, приликом израде и усвајања ове Повеље, свакако, имала у виду. То се може видети на самом почетку, тј. у Преамбули (тачка 11.), где је наглашено да, управо, међурегионална и прекогранична сарадња треба да буду драгоцен допринос изградњи Европе у будућности, а то могу да буду само уколико се поштују принцип међурегионалне сарадње и начело солидарности, који у односима између региона кроз досадашњу историју нису били довољно афирмисани.

Оно што је врло значајно напоменути и на шта треба стално указивати, јесте чињеница да се процес регионализације различито третирао, тј. да није постојао јединствен став у погледу значаја и улоге региона у даљим интеграционим процесима и изградњи Европе на постављеним принципима. Наиме, врло често се на захтеве за остваривањем регионалне аутономије, од стране припадника већинске заједнице, гледало као на покушаје одређених националних мањина да се одвоје од државе у којој живе, да постану посебне (независне) целине и да се, после тога, прикључе својој држави матици. Улога Европске повеље је ту веома значајна, јер она настоји да спречи такве тенденције, на тај начин што својим

одредбама утврђује немогућност сепарације и сецесије било које регије, наглашавањем да регија мора да буде лојална држави којој припада, тј. да поштује њен суверенитет и територијални интегритет, уколико упуту захтев за признавање територијалне аутономије. Такође се Преамбулом изричито утврђује да такав процес регионализације не може и не сме да се остварује на рачун аутономије локалних заједница (тачка 7.), јер то није циљ овог процеса, већ супротно, он треба да омогући и оствари њену заштиту поштујући, у потпуности, резултате и стандарде који су постигнути Европском повељом о локалној самоуправи, да повећа међусобну сарадњу и поверење и да допринесе разноврсности целокупног европског простора (тачка 10.).

8. Резолуција 1121 (1997) о инструментима учешћа грађана у представничкој демократији

Демократија у локалној самоуправи, у правом смислу речи, може постојати само ако је обезбеђено активно учешће свих грађана у политичком животу локалне заједнице у којој живе. Отуда се може рећи да истинска (стварна) демократија зависи од степена активности грађана и њихове сарадње у оквиру политичких институција, што представља кључни фактор за несметано функционисање ових институција¹⁶². Уколико је степен учешћа грађана на парламентарним изборима и одржаним референдумима низак, код грађана се ствара оправдано незадовољство функционисањем плуралистичких демократија, што представља отворен позив за расправу и превазилажење проблема. То никога не треба да изненађује, јер се суштина демократије састоји у томе да грађани врше сталну "потрагу" и успостављају нове захтеве за остваривањем својих слобода и права. Узроци овог феномена, тј. слабог (недовољног) учешћа грађана у представничкој демократији и њихових захтева за увођење ефикаснијих инструмената су бројни, а ту мислимо, пре свега, на: 1) комплексност и сложеност самог политичког живота; 2) несклад између жеља грађана да информације и решења својих проблема добију што пре, с једне стране и спорост (тактизирање) политичара у доношењу одлука, с друге стране; 3) неразумевање сложености проблема са којима се грађани свакодневно сусрећу и немогућност да се они у жељеном року реше; 4) неслагање између

¹⁶² Дебата у Парламентарној скупштини Савета Европе о овим питањима је отворена 22. априла 1997. године и истог дана је усвојена Резолуција 1121.

предизборних обећања народних представника и могућности њиховог спровођења и слично.

Услед недовољног учешћа грађана у представничкој демократији и непостојања одговарајућих инструмената за исправљање таквог стања, може доћи до стрепње грађана и страха од неостваривања њихових захтева, могућег губитка одређених права и слобода, нерешавања животних проблема и слично. Отуда, настаје потреба међу грађанима да више учествују у доношењу политичких одлука у локалној заједници, са циљем да се спречи погоршање њиховог положаја или, још боље, да се исти унапреди. Управо, због тога, је Парламентарна скупштина Савета Европе 1997. године усвојила Резолуцију 1121 о инструментима учешћа грађана у представничкој демократији¹⁶³, која предвиђа директно учешће грађана у политичком животу (непосредна, директна демократија)¹⁶⁴, ради побољшања положаја грађана и пружања могућности да буду ближе доношењу политичких одлука у локалној самоуправи и остваривању својих свакодневних тежњи. Овде треба нагласити да међу теоретичарима, а и у пракси нарочито, може доћи до неспоразума у вези избора између две могућности: директне или представничке демократије, тј. непосредне или посредне. Зато је потребно ускладити контрадикторне и сукобљене потребе грађанина (групе грађана) и државе (општег интереса), а то се може постићи само кроз парламентарне расправе, па се отуда, чак и у Швајцарској, која представља пример земље директне демократије, највећи број одлука доноси у парламенту¹⁶⁵.

Међутим, овде је веома битно нагласити да и сама Резолуција указује на чињеницу да се приликом опредељивања између наведена два облика демократије, морају узети у обзир две ствари: 1) њихова одрживост и 2) могући штетни ефекти. Наиме, данашња информациона технологија, иако софистицирана, тј. веома усавршена (напредна), бар у догледно време, неће бити у стању да успостави тзв. билатерални дијалог између једног изабраног представника и одређеног броја

¹⁶³ Представничка (репрезентативна, посредна) демократија омогућава грађанима да на изборима бирају своје представнике у парламенту и да им дају ауторитет ради доношења одлука у њихово име. Данас је у корист ове демократије маргинализована директна (непосредна) демократија.

¹⁶⁴ Непосредна (директна) демократија је такав облик демократије у коме сви грађани учествују приликом доношења одлуке. То је, очигледно, повољније решење за грађане, јер спречава стварање моћи у рукама изабраних представника и отуђење од својих бирача. Међутим, и поред тога, највећи број данашњих демократија су представничке, док је директна демократија, тј. непосредно учешће грађана у доношењу претежног дела политичких одлука задржано у Швајцарској, захваљујући кантоналном уређењу (најчешћи облици непосредне демократије су: народна иницијатива, референдум и опозив).

¹⁶⁵ Тачка 6. Резолуције 1211 (1997) Савета Европе.

грађана, тј. његових бирача. Иако је у уставима представничких (репрезентативних) демократија предвиђен референдум као облик директне (непосредне) демократије, треба рећи да он варира од једне земље до друге у смислу својих циљева, присталица и своје могућности примене. Наиме, постоји ризик да се референдум претвори у плебисцит, када се користи од стране представника извршне власти који, на тај начин, покушавају да ојачају своју моћ. Овај ризик постоји у тзв. "старим" демократијама (консолидованим током времена), посебно у оним земљама које имају велику популацију и које теже да владају малим земљама, с тим што је тај ризик још већи у тзв. "новим" демократијама, које су, самим тим и веома крхке. Ипак, референдум се препоручује у релативно малим заједницама (локалним и регионалним), јер омогућавају решавање практичних питања.

Поред наведених недостатака, Резолуција указује и на позитивне ефекте директне демократије, тј. непосредног утицаја бирачког тела, јер таква демократија омогућава мањини грађана да изрази своје мишљење и да утиче на рад владе¹⁶⁶, да стимулише демократску дебату у парламенту, да потврди (легитимише) или одбије одлуку коју је донела влада. Међутим, као што смо већ напред навели, не сме доћи до злоупотребе референдума и "скривања" његовог правог циља, који се састоји у већој партиципацији грађана и учешћу у доношењу одлука у представничкој демократији, као противмера за тренутне слабости које подривају одређено друштво. Због тога ова Резолуција својим одредбама утврђује да је важно поставити параметре, који ће омогућити да се референдум одржи у складу са најбољом праксом и у циљу јачања демократије и цивилног друштва.

На основу свега наведеног, треба рећи да је Парламентарна скупштина Савета Европе позвала државе чланице да побољшају свој систем представничке демократије на локалном нивоу, како не би дошло до поремећаја равнотеже између политичке моћи државе (народних представника, као носилаца власти) и улоге грађана у процесу доношења одлука. Без ове равнотеже није могуће спречити ерозију поверења у представнички систем, с једне стране, а употреба честих референдума би довела до тога да они постану неефикасни, с друге стране. Такође, наведена Резолуција сматра да су сва питања погодна да се изнесу на референдум, са изузетком оних питања, која угрожавају универзалне и нематеријалне

¹⁶⁶ На тај начин, влада може да "чује глас народа".

вредности, као што су људска права дефинисана у Универзалној декларацији о људским правима и Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Грађани морају да буду добро обавештени о свим питањима која су укључена у референдум, а сви предлози и понуђена решења морају да буду потпуно формулисани и недвосмислени. Поред тога, неопходно је ограничити број питања која се постављају на референдуму, обезбедити потпуну независност органа надлежних за спровођење референдума, поставити правила и начела у циљу спречавања било какве злоупотребе референдума, осигурати да референдум претходи расправи у парламенту и, посебно, омогућити грађанима да покрећу референдум (притом, свака држава треба да предвиди број потписника за ову иницијативу, у складу са укупним бројем бирача).

9. Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи

У Хелсинкију је, у периоду од 27-28. јуна 2002. године одржана тринаеста по реду седница Конференције европских министара надлежних за скуп локалних и регионалних власти, а резултат састанка министара присутних на овој седници, јесте Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи. Наиме, ова Седница је значајна за развој регионалне самоуправе, јер су током њеног одржавања, на првој радној седници под називом "Регионална самоуправа и супсидијарност – европски модели и принципи", њени учесници разменили искуства и гледишта у вези са регионализацијом регионалних самоуправа, децентрализацијом и спровођењем принципа супсидијарности, док су на другој радној седници, под називом "Регионална самоуправа и супсидијарност – детаљно разматрање текстова припремљених од стране Управног комитета за локалну и регионалну демократију", разменили ставове о овим текстовима.

После свих обављених консултација, размене ставова, гледишта и искустава, присутни министри су свечано изјавили да функционална демократија представља основу за стабилности просперитет сваке државе, њен развој и очување мира. Такође, ова свечана министарска изјава је садржавала одредбу да је већа децентрализација и деволуција¹⁶⁷ последњих неколико деценија допринела јачању

¹⁶⁷ Деволуција представља преношење власти са виших на ниже нивое, тј. са виших органа на ниже органе, са разлога што постоји општеприхваћен став да је привредни развој, пружање јавних услуга и остварење потпуне демократије могуће ефикасније остварити уколико не постоји претерана централизованост државних институција.

демократије у читавој Европи, као и ван ње (како у државама са дужом демократском традицијом, тако и у новијим демократским државама), али је свакој држави остављена могућност да донесе одлуку о успостављању или неустављању регионалних органа власти. Притом, треба нагласити да у остваривању успешне демократије и њеном унапређивању међу држава чланицама има, управо, Савет Европе (у оквиру кога се ове државе налазе), који представља изузетно значајно место, где се окупљају европске владе, ради решавања питања везаних за локалне и регионалне власти. Због тога је наглашено да треба тежити остваривању постављених циљева Савета Европе, који се састоје у "постизању већег јединства међу чланицама", успостављању заједничких стандарда, промовисању заједничких принципа о регионалној самоуправи у оквиру тзв. "европског правног инструмента" и слично. Посебан значај је дат Европској повељи о локалној самоуправи, која је имала и има значајан и позитиван утицај на развој локалне власти и демократије у Европи.

Овај "европски правни инструмент" би требало да поштује суверенитет, идентитет и слободу држава у одређивању свог унутрашњег поретка, да буде довољно свеобухватан у циљу признавања читавог низа демократских облика регионалне самоуправе, да јасно стави до знања да свака држава има право да одлучи да ли да успостави или не успостави регионалне власти, али и да ни у ком случају, не би смело да се повреди принцип једнакости између локалних и регионалних власти у погледу аутономије. Наравно, овај инструмент треба да омогући државама одређени степен избора, како би свака држава могла да узме у обзир специфичности свог система регионалног самоуправљања. Препорука Комитету министара се састојала у одредби да овај Комитет развија и јача рад Савета Европе у области демократије, омогућујући размену и унапређење искустава у вези са функционисањем регионалне самоуправе, да настави и унапређује дијалог на европском нивоу између влада и изабраних представника на локалном и регионалном нивоу у оквиру Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе (CLRAE).

Поред бројних консултација, размене искустава, давања препорука, изношења мишљења, заузимања ставова и слично, на овој Седници је Комитет за локалну и регионалну демократију утврдио и **кључне концепте и заједничке принципе** о регионалној самоуправи. Као први кључни концепт се може навести одредба да регионална власт представља облик територијалне власти, који се

налази између централне и локалне власти, али то не значи и нужност постојања хијерархијских односа између регионалне и локалне власти. Други кључни принцип се састоји у ставу да регионална самоуправа подразумева могућност регионалне власти да, у оквирима, који су дати у уставу и закону, уређује и води део јавних послова у интересу грађана који живе на тој територији, а у складу са принципом супсидијарности. Трећи и последњи концепт утврђује да се, у оквиру домаћег законодавства и/или устава, прихвата принцип регионалне самоуправе као саставни део овог законодавства. Када је реч о заједничким принципима, треба најпре рећи да је њихов број далеко већи у односу на кључне концепте и тичу се регионалних надлежности, односа са другим подржавним територијалним властима, укључивања и процеса доношења одлука на државном нивоу, државног надзора над регионалним властима, заштите регионалне самоуправе, права на удруживање и остале облике сарадње, спољних односа, самоорганизовања регионалних власти, регионалних тела и администрације, финансијских средстава регионалних власти и финансијског изједначавања и преноса средстава.

Што се тиче регионалних надлежности, предвиђено је да се њихово уређивање и ограничавање заснива на уставу и/или закону, у оквиру којих аката регионалне власти имају потпуну слободу да покрећу своје иницијативе у вези било ког питања, уколико оно није поверено некој другој власти или искључено из регионалног нивоа. Централне (државне) власти могу (у оквиру закона) у одређене сврхе да повере надлежност регионалним властима, које у таквим случајевима, имају могућност да прилагоде њихово спровођење својим условима¹⁶⁸. Овом Декларацијом је, такође, предвиђено да се односи између регионалних власти и других подржавних територијалних власти уређују у складу са принципима регионалне (утврђени су Хелсиншком декларацијом) и локалне самоуправе (утврђени су Европском повељом о локалној самоуправи), као и принципом супсидијарности, што значи да наведене власти могу (наравно, у оквирима утврђеним законом) да дефинишу своје међусобне односе и да међусобно сарађују. Као резултат овог принципа међусобне сарадње, регионалним властима је дато право да буду укључене у процес доношења одлука на државном нивоу, које се тичу њихових надлежности, интереса и обима регионалне самоуправе, а оне то право остварују путем својих представника у телима која одлучују или путем

¹⁶⁸ Наравно, ово прилагођавање мора да буде спроведено у оквиру, који је утврђен уставом и/или законом.

консултација (дијалога) са државним властима. Такође, сагласно напред наведеним принципима, регионалне власти имају право да се удружују и спроводе активности међурегионалне сарадње, па отуда могу да буду и чланови међународних организација регионалних власти. Када је реч о спољним односима, треба рећи да регионалне власти, у оној мери у којој то дозвољава одговарајући закон¹⁶⁹, могу да буду укључене (имају право на то) у активности европских институција, као и да имају своје представнике у телима која се у ту сврху успостављају. Такође, ове власти могу да сарађују и са територијалним властима других држава у складу са законом, међународним обавезама и спољном политиком државе.

Веома значајан заједнички принцип, утврђен овом Декларацијом, тиче се државног надзора над регионалним властима, који има за циљ обезбеђивање усаглашености рада регионалних власти са законом, а у одређеним случајевима и оцену сврсисходности. Овај управни надзор је могуће спроводити само у таквим случајевима и у складу са таквим процедурама, који су утврђени уставом и законом, с тим што треба нагласити да се такав надзор може спроводити и ретроактивно. У блиској вези са овим надзором јесте и питање заштите регионалне самоуправе, тако да регионалне власти имају право да, у циљу обезбеђивања слободног спровођења својих овлашћења и поштовања принципа регионалне самоуправе, затраже употребу одговарајућег правног лека.

10. Уједињени градови и локалне самоуправе

Кровну организацију за градове, општине и локалне самоуправе у свету представљају **Уједињени градови и локалне самоуправе** (енгл. *United Cities and Local Governments* - UCLG). То је организација која је основана 2004. године, када су постојеће организације Међународна унија локалних власти (*International Union of Local Authorities* - IULA), Организација уједињених градова (*United Towns Organisations* - UTO) и Светска асоцијација највећих метропола (*World Association of the Major Metropolises* – *Metropolis*) сјединиле своје чланство и капацитете у једну централну организацију, чије је седиште у Барселони (Шпанија). Ова кровна организација је непрофитна и представља организацију градова и њихових демократски изабраних представника у 127 земаља широм света, чији је циљ обезбеђивање ефикасне политичке заступљености локалне самоуправе на

¹⁶⁹ То може бити државни (национални) закон или европски (међународни) закон.

међународном нивоу и промоција сарадње између њених чланова, док највећи део програма рада ове организације чини повећање улоге и утицаја локалне власти у глобалном управљању, обезбеђивање ефикасне и демократске глобалне организације и пружање подршке за демократску, ефективну и иновативну локалну самоуправу блиску грађанима. Такође, као значајан сегмент програма рада организације "Уједињени градови и локалне самоуправе" представљају подршка међународној сарадњи између градова и њихових удружења, олакшавање програма и ширење партнерства за изградњу капацитета локалних самоуправа, као и промовисање улоге жена у одлучивању на локалном нивоу.

С обзиром на свој назив и главне особине, за ову организацију се може рећи да представља највећу организацију удружених локалних самоуправа и схвата се као место уједињавања представника локалних самоуправа, као и светски заговорник демократске локалне самоуправе. Такође, ова организација представља више под половине светског становништва, а што се лако може закључити из чињенице да је присутна на свих седам континената, на којима има своје представнике, и то: 1) Африка (UCLGAfrica); 2) Азија-Пацифик (UCLG-ASPAC); 3) Европа (CEMR); 4) Евроазија (UCLG EuroAsia); 5) Средњи Исток и Западна Азија (UCLG MEWA); 6) Латинска Америка (FLACMA) и 7) Северна Америка (UCLG North America).

Овде треба нагласити да је преко 1000 градова директно укључено у наведену организацију, чији су чланови и национална удружења (укупно 112), која представљају све градове и локалне самоуправе у својим земљама. Пре десетак година, ова кровна организација за градове, општине и локалне самоуправе у свету је усвојила референтни (најзначајнији) документ за своје програме културе, под називом "Агенда 21 за културу". Тиме је она преузела улогу координатора за спровођење процеса развоја културе и активности у овој области на наведеним облицима територијалног организовања. Колико је значајан рад ове организације, говори и податак да је она до сада одржала четири своја конгреса. Последњи, четврти светски конгрес Уједињених градова и локалне самоуправе одржан је 2013. године у граду Рабату (Краљевина Мароко), на коме је одлучено да ће следећи конгрес бити одржан у Боготи (Колумбија) 2016. године.

Што се тиче наведене Агенде 21 за културу, треба рећи да је то први документ, који на глобалном нивоу предлаже установљавање основе за одговорност градова и локалних самоуправа за културни развој. Она је усвојена на

Четвртом форуму локалних власти за друштвено укључење "Porto Alegre", одржаном у Барселони, 8. маја 2014. године у склопу првог Заједничког културног форума. Садржај Агенде 21 за културу чини 67 чланова, који су подељени у три веће целине, тако да први део, под називом "Принципи" (16 чланова) описује повезаност културе и људских права, различитости, одрживости, активне демократије и мира, док други део, под називом "Подухвати" (29 чланова) своју пажњу концентрише на дужности локалне владе. Трећи део, под називом "Препоруке" (22 члана) указује на значај културе и захтева да она као изузетно важна за развој локалне самоуправе, буде саставни део програма, буџета и организационих шема различитих нивоа управа.

Ова Агенда је настала заједничким договором градова и локалних самоуправа широм света, ради очувања њихове посвећености људским правима, културној различитости, одрживости, активној демократији и стварању услова за очување и развој мира. Због тога је значај ове Агенде изузетно велики, а посебну улогу има Одбор за културу, који представља место сусрета за градове, локалне самоуправе и мреже које културу стављају на централно место својих развојних процеса. Отуда, све већи број градова и локалних управа се у својим локалним већима заузима за Агенду 21 за културу, а наведени процес је изазвао и интересовање бројних међународних организација, националних влада и цивилног друштва. Тако је више од 300 градова, локалних самоуправа и организација из целог света, повезано са наведеном Агендом, с тим што се овај број стално мења, тако да се комплетна листа периодично ажурира на званичној интернет презентацији.

Из напред наведеног произилази да је званично усвајање Агенде 21 за културу од стране локалних самоуправа од изузетно великог значаја, јер она подразумева предузимање иницијативе да култура има кључну улогу у урбаним политикама и, истовремено, показује сарадњу са градовима и локалним самоуправа у свету. У процесу приступања градова и локалних самоуправа наведеној Агенди, велику улогу имају Светски секретаријат Уједињених градова и локалних самоуправа и Секретаријат Комитета за културу, којима се шаље копија одлуке о приступању усвојена на седници локалног већа. После приступања битно је Агенду имплементирати у сопственој општини, ради креирања дугорочне визије културе, као основног стожера развоја, јер би, у противном, она представљала само празан лист хартије, који није примењен у пракси.

Да би организација "Уједињени градови и локалне самоуправе" могла да спроводи своје циљеве и задатке због којих је основана, унутар ње је формиран већи број одбора и радних група, ради припрема седница и помоћи у раду. Одбори спровode политику и програм рада у приоритетним областима за текући период, што је дефинисано од стране Извршног бироа, с тим што сваки одбор може да оснује једну или више радних група, које дају предлоге и/или подносе иницијативе за сарадњу између локалних власти и њихових асоцијација у циљу омогућавања и обезбеђивања квалитетне дискусије унутар саме организације. Тако, међу најзначајнијим сталним одборима (од укупно 12) се налазе: 1) Одбор за децентрализацију и локалну самоуправу (*Decentralisation and Local Self-Government*); 2) Одбор за локалне финансије и развој (*Local Finance and Development*); 3) Одбор за културу (*Culture*); 4) Одбор за развој и сарадњу и градску дипломатију (*Development Cooperation & City Diplomacy*); 5) Одбор за родну равноправност (*Gender Equality*); 6) Одбор за урбано стратешко планирање (*Urban Strategic Planning*) и други. Поред ових одбора постоје и четири радне групе, чија је у раду организације "Уједињени градови и локалне самоуправе" изузетно значајна, али због ограничености простора и неопходности даље анализе ове проблематике, нећемо их наводити, нити се дуже задржавати на њиховој даљој обради.

11. Додатни протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву учешћа у пословима локалне власти

Европски министри одговорни за локалну самоуправу су на свом трећем заседању (Стокхолм, 7-8. септембар 1978. године), усвојили Резолуцију која се односи на учешће грађана на општинском нивоу, а иста тема се појавила у закључцима и са њиховог четвртог заседања (Мадрид, 21-23. мај 1980. године). То говори о значају локалне самоуправе, тј. учешћу грађана на општинском нивоу, тако да је право грађана да непосредно учествују у остваривању локалне самоуправе јасно афирмисано и зајемчено правним и политичким документима Савета Европе. Ту, пре свега, мислимо на Европску повељу о локалној самоуправи из 1985. године, коју смо, у напред наведеном тексту, детаљно обрадили, затим на касније усвојене препоруке и друга документа којима се обезбеђује учешће грађана у остваривању власти на локалном нивоу, као и на Додатни протокол уз

Европску повељу о локалној самоуправи о праву на учешће у пословима локалне власти, коју је Савет Европе усвојио 2009. године¹⁷⁰. Овај Протокол дефинише најбоље начине укључивања грађана у процесе одлучивања и доношења одлука на локалном нивоу и тиме доприноси повећању квалитета саме Европске повеље о локалној самоуправи, као и њеној практичној примени. Оно што треба нагласити, јесте да наведени Документ има исту правну природу као и Европска повеља. То значи да свака држава, која ратификује наведени Протокол, преузима и обавезу да обезбеди сваком грађанину који има пребивалиште на њеној територији право да учествује у пословима локалне заједнице. Такође, таква држава преузима обавезу и да законом предвиди мере којима се олакшава уживање тог права без икакве дискриминације¹⁷¹.

Остваривање локалне власти у држави представља једну од главних основа сваког демократског система, па и сама Европска повеља о локалној самоуправи полази од овог фундаменталног принципа. Отуда се и право грађана да обављају јавне послове на локалном нивоу, сматра једним од основних демократских начела, које је заједничко свим државама чланицама Савета Европе и може се најнепосредније остварити на локалном нивоу¹⁷². Тако, на почетку Европске повеље, тј. у њеној Преамбули се гарантује право грађана да учествују у вршењу јавних послова, што представља значајан демократски принцип, који важи у свим земљама чланицама Савета Европе и који се поштује од стране свих ових држава, док Повеља, сама по себи, не садржи суштинске одредбе на ову тему. Због тога су ове земље чланице, од самог почетка, постале свесне да је очување и јачање локалне самоуправе у њима неопходно, у циљу изградње Европе засноване на начелима демократије и децентрализације власти.

Резултат дводеценијског рада Савета Европе и других међународних организација о демократском учешћу грађана на локалном нивоу, јесте усвајање Додатног протокола уз Европску Повељу 2009. године. Наиме, овај Протокол је саставио Европски одбор за локалну и регионалну демократију, који се налази у оквиру Савета Европе. Наведени документ је отворен за потпис на XVI Самиту Савета Европе за министре надлежне за локалну и регионалну управу, који је

¹⁷⁰ Република Србија је априла 2003. године приступила Савету Европе, док је Европску повељу о локалној самоуправи ратификовала 2007. године.

¹⁷¹ Треба указати на чињеницу да Србија још увек није ратификовала Допунски протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву на учешће у пословима локалних заједница.

¹⁷² На овај начин се остварује принцип демократије и децентрализације власти.

одржан у Утрехту у Холандији, 16.11.2009. године, а његов значај се састоји у томе што он одражава и поштује богатство и разноликост техника учешћа и процедура успостављених у националном, регионалном и локалном законодавству. Постизање већег јединства између чланица Савета Европе и обезбеђивање већег учешћа грађана у вршењу јавних послова на локалном нивоу, представљају главни разлог потребе за потписивањем Додатног протокола, па отуда демократске институције не би требало да буду креиране и не могу да опстану без укључивања грађана и давања грађанима кључне улоге кроз учешће у локалној власти на територији где живе.

Додатни протокол обухвата неколико значајних тема, међу којима су најзначајније: 1) право на учешће у јавном животу на локалном нивоу; 2) право на информисање од стране локалних власти и 3) обавезе локалних органа да омогуће остваривање ових права. Тако, члан 1. утврђује наведено право на учешће у пословима локалних власти, које државе потписнице обезбеђују свакоме у оквиру своје надлежности. Наведено право означава могућност да се утиче на вршење овлашћења и одговорности локалне власти, а у циљу олакшавања остваривања овог права, законом се обезбеђују неопходна средства. Све формалности, услови или ограничења у уживању овог права, прописују се законом, а усклађују са међународним правним обавезама чланице, ради осигурања да његово остваривање (права на учешће у пословима локалне власти) неће угрозити етички интегритет и транспарентност у вршењу послова локалних власти.

Чланом 2. наведеног Додатног протокола, предвиђено је спровођење мера ради обезбеђења права на учешће у вршењу послова локалних власти, тако да чланице предузимају све мере, неопходне за остваривање овог права, које укључују оснаживање локалних власти да промовишу и олакшају наведено остваривање. Такође, овим чланом је предвиђено подстицање коришћења информационо-комуникационих технологија у сврху промоције и остваривања наведеног права. Што се тиче власти на које се односи Протокол, члан 3. предвиђа да се он односи на све категорије локалних власти, које постоје у оквиру територије уговорне стране, а територија на коју се односи Протокол, дефинисана је чланом 4, тако да свака држава може (у време потписивања, прихватања или одобравања), да назначи територију (територије) на коју ће се његове одредбе примењивати. Наравно, свака држава може (у било које време) да прошири област деловања овог Протокола на сваку другу територију и она то може да учини путем

изјаве, коју упућује Генералном секретару Савета Европе, с тим што свака таква изјава у вези територије може и да се повуче обавештењем Генералног секретара.

Члан 5. овог Документа предвиђа његово потписивање и ступање на снагу, тако да Протокол може да буде отворен за потпис само оним државама чланицама, које су претходно потписале Повељу, док члан 6. предвиђа да свака држава чланица може да откаже овај Протокол у било ком тренутку, обавештењем Генералног секретара Савета Европе. Коначно, чланом 7. су предвиђена обавештења, према чијим одредбама Генерални секретар обавештава државе чланице Савета Европе о сваком потписивању Протокола, депоновању инструмента потврђивања, прихватања или одобравања овог Документа, сваком датуму његовог ступања на снагу и свим другим чињеницама које се односе на наведени Протокол.

12. Савремене тенденције у развоју локалне самоуправе

Када је реч о савременим тенденцијама у развоју локалне самоуправе, треба указати на чињеницу да постоји изузетно велики утицај Европске уније на ову значајну област друштвеног живота, па се, отуда, слободно може рећи да постоји, на неки начин, тзв. "европеизација" локалне самоуправе. Наиме, у највећем броју европских земаља бројне активности су подређене европским интеграцијама, које утичу на све аспекте управљања на територији држава чланица, као и држава које желе да уђу у ову велику европску породицу. Ова "европеизација", тј. велики европски утицај постоји, како у економском, тако и у политичком смислу (наведени утицај се огледа у јавним властима, политичким процесима и јавним политикама). Локална самоуправа се, данас, најчешће, означава појмом субнационалне власти, тако да је тај утицај мултидимензионалан и веома различит (често пута, индиректан), пре свега, због чињенице да је централна власт главни партнер Европске уније¹⁷³.

Овде је веома битно указати на чињеницу да је овај утицај обостран, тј. да постоји и деловање локалних јединица на европски ниво одлучивања, али и изузетно значајан утицај Европске уније на локални ниво одлучивања и то у два смера: први се јавља као утицај европског законодавства на локалне јединице, а

¹⁷³ Börzel, T., *How Europe interacts with its member states*, u: Bulmer&Lequesne (ur.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, 2005, p. 215.

други се огледа у стварању могућности да локалне власти могу да утичу на јавне политике и да промовишу своје сопствене интересе¹⁷⁴. Оно што је карактеристично за све нивое одлучивања (локални, регионални, национални и др.) јесте неопходност прилагођавања, тј. хармонизације конкретног законодавства праву Европске уније. Наиме, један од основних услова успешног пута у европским интеграцијама, јесте усклађивање сопственог законодавства са наведеним европским законодавством. Управљање на више нивоа (*multilevel governance*) карактерише узајамни однос између различитих актера на европском, националном и субнационалном нивоу. Опште је позната чињеница да је европско законодавство (европско окружење), према својој структури и нормативним решењима различито (по квалитету и квантитету) у односу на знатно раније усвојене односе између централне и локалне власти, тј. централног и локалног нивоа одлучивања. То је због тога, што у тзв. европском окружењу постоји управљање на више нивоа, чије су основне особине: 1) захтев за демократском одговорношћу и 2) неопходност постојања делотворне (ефикасне) локалне власти.

Европеизација је концепт који је заокупљао пажњу великог броја теоретичара, још пре скоро три деценије, али се овим проблемом посебно бавио Голдсмит М. у својој монографији под називом "Европеизација локалне самоуправе"¹⁷⁵. Наведена европеизација локалних власти се врши, пре свега, због чињенице да овај процес олакшава (подстиче) економски развој, јер повезује локалне јединице међусобно, али омогућава и њихово учествовање у међународним пројектима и заједничким мрежама, као и доношење сопствених аката у складу са европским стандардима, идејама и вредностима. Неспорно је, дакле, да се наведени процес огледа у читавом низу промена локалне самоуправе, како у погледу њене структуре, тако и у погледу сопственог функционисања, што има за основни циљ јачање локалне самоуправе, стварање ефикаснијих локалних јединица омогућавањем промоције њихових интереса и реализовање њихових компаративних предности у одговарајућем европском окружењу. Оно што посебно треба нагласити у погледу наведене европеизације локалне самоуправе, јесте

¹⁷⁴ Овај утицај Европске уније на локалну самоуправу, тј. пружање наведених могућности се јавља поред могућности које локалним властима пружа национална власт.

¹⁷⁵ Goldsmith, M., *The Europeanisation of local government*, Urban Studies, vol. 30, br. 4–5, 1993, str. 686-697.

чињеница да се данас стварају нови организациони облици¹⁷⁶, прихватају квалитетнија решења и установљава нова пракса у остваривању пословних задатака.

Овај процес европеизације, поред наведених предности за локалну самоуправу, има и друге бенефите. Тако, на пример, за развој локалне самоуправе је од прворазредног значаја кохезија, односно повезивање (привлачење, спајање) одређених локалних јединица и/или регија, које постоје у оквиру Европске уније. Као најзначајнија последица такве политике, јесте брисање, односно смањивање разлика које постоје између ових локалних јединица и регија, како у економском, тако и у друштвеном и сваком другом смислу. Такође, као веома битан део овог фактора европеизације јесте и могућност коришћења тзв. структурних фондова¹⁷⁷, који су веома значајни за спровођење наведене кохезионе политике, а за највећи број ових фондова локалне и регионалне јединице могу да конкуришу самостално или заједно са неким другим јединицама. На тај начин се побољшава, тј. јача положај субнационалних јединица, јер им се пружа могућност да могу да учествују у коришћењу средстава европских (структурних) фондова, што значи да, на тај начин, добијају прилику и да одлучују (или бар преговарају) са Европском унијом о коришћењу и усмеравању новца.

Поред тога, као значајан фактор наведене европеизације, јесте и пружање могућности да субнационалне власти имају свој глас у европској институционалној структури, тј. да се чују њихови проблеми на овом високом нивоу одлучивања. Ту мислимо, пре свега, на Одбор регија (*Committee of Regions*)¹⁷⁸, који представља тело састављено од 344 члана, у чијем избору, тј. предлагању листе кандидата, значајну улогу имају удружења локалних и регионалних власти. Наиме, и сам Лисабонски (Реформски) уговор (потписан 13.12.2007. године у Лисабону, ратификован 29.10.2009. године на Конференцији у Бриселу, а ступио на снагу 1.12.2009. године), који је заменио неуспели европски устав, захтева да чланови Одбора регија буду, управо, представници локалних и/или регионалних тела. То

¹⁷⁶ Тако, на пример, у ове облике спадају удружења локалних заједница, агенције за локални (и регионални) развој, канцеларије за европска питања, центри за стратешко планирање и квалитетније пружање услуга. Наиме, с обзиром да је XXI век проглашен веком услуга и услужног права, Европска унија је прихватила водећи светски тренд пружања квалитетнијих и бољих услуга са што мањим унутрашњим трошковима, преузимањем добре праксе и побољшањем ефикасности у свом раду.

¹⁷⁷ Đulabić, V., *Regionalizam i regionalna politika*, Društveno veleučilište, Zagreb, 2007, стр. 56-58.

¹⁷⁸ Овај Одбор представља саветодавно тело Европског парламента Савета Европе и Европске комисије, а постоји (формално) још од 1992. године, када је закључен уговор у Мастрихту, док се његово деловање (стварно) везује за 1994. годину.

значи да чланови ове значајне европске институције треба да буду изабрани од стране наведених тела на мандатни период од пет година и да им одговарају за свој рад, као и изабраном представничком телу.

Према томе, Одбор регија представља скупштину која омогућава локалним и регионалним властима појединих земаља да утичу на доношење одлука на европском нивоу и у томе се огледа његов највећи значај. Међутим, његова улога се не завршава на томе, с обзиром да се, на тај начин, стварају одређене мреже локалних и регионалних јединица у Европској унији, помоћу којих се остварују интереси наведених јединица на европском нивоу учешћем у развоју политика и одлучивању. Од бројних мрежа које се, на тај начин, формирају, посебан значај има Савет европских општина и регија (*Council of European Municipalities and Regions*)¹⁷⁹, чија је улога вишеструка, међу којима истичемо подстицање и промовисање локалне и регионалне самоуправе. Овај Савет то чини у циљу узимања у обзир интереса локалних и регионалних јединица приликом обликовања европских политика и то још у фази израде прописа¹⁸⁰, као и размене искустава између локалних јединица, заједничког решавања проблема, успостављања сарадње између њих и слично.

Како би се локалним и регионалним јединицама помогло у бржем сагледавању и лакшем решавању уочених проблема, европско законодавство има значајан утицај на њихов рад. Слободно се може рећи да заступљеност ових јединица приликом одлучивања на европском нивоу није била одговарајућа и адекватна, с обзиром да близу 3/4 европских прописа утиче на локалну и регионалну регулативу. Наиме, веома често је присутан централизам, уместо децентрализма, тако да приликом одлучивања најважнију улогу има централна власт, а не локална и регионална власт. Наравно, овде свакако треба поменути напред наведени Лисабонски (Реформски) уговор, који (по први пут) садржи одредбе о признавању улоге локалним властима у управљању на европском нивоу, поштујући начело локалне самоуправе и супсидијарности¹⁸¹ (члан 1. Протокола 2.

¹⁷⁹ Овај Савет је основан 1951. године од стране групе градоначелника европских држава, који је протеком времена добијао на значају и постао највећа организација локалних и регионалних власти у Европи (овај Савет, данас, обухвата 50 националних удружења у оквиру којих се налази око 100.000 локалних јединица).

¹⁸⁰ Musa, A., *Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi*, u: Ravlić, S. (urednik), *Decentralizacija, Centar za demokraciju i pravo*, Miko Tripalo, Zagreb, 2011, str. 109-111.

¹⁸¹ Супсидијарност представља начело према коме одлучивање о заједничким питањима мора да буде пренето на најнижи могући степен друштвене организације. Ово начело је уведено у Европску унију

наводи да "свака институција осигурава трајно поштовање начела супсидијарности и пропорционалности, како је то утврђено чланом 5. Уговора о ЕУ"). Примењено на нашу проблематику, то значи да су Лисабонски уговор и његов Протокол 2. утврдили обавезу сваке државе да поштује начело локалне самоуправе и да Европска унија супсидијарно, тј. у питањима која нису у њеној искључивој надлежности, поступа у оној мери, у којој је то неопходно. То значи да се, у таквим случајевима, постављени циљеви не би могли постићи деловањем саме државе чланице (на централном, регионалном или локалном нивоу), па је неопходно деловање наднационалне организације. Такође, значај наведеног Уговора се састоји и у томе што се његовим одредбама први пут признаје улога локалних и регионалних власти давањем могућности да учествују у вођењу и креирању европских политика (путем консултација са удружењима локалних и регионалних јединица), што недвосмислено доприноси јачању њиховог положаја. Као што смо напред навели, век у коме живимо је изузетно значајан за обезбеђивање пружања услуга (како у погледу квалитета, тако и у погледу квантитета) и заштите потрошача, тако да се наведеним највишим европским актом зајемчује улога локалних и регионалних власти, управо у области пружања јавних услуга.

На овом месту наглашавамо значај Лисабонског уговора и његов допринос у омогућавању "ренесансе" локалне самоуправе, имајући у виду његове бројне одредбе, које на директан или индиректан начин признају значај локалних и регионалних власти, промовишу добро управљање и примену добре праксе у Европској унији, ограничавају европске политике и оправдавају ангажман европског нивоа само на оне делатности, које се не могу боље извршити на нижем (субнационалном) нивоу. Наравно, притом је увек потребно осигурати поштовање начела локалне самоуправе, супсидијарности и пропорционалности. О значају начела локалне самоуправе говори и податак да сама Повеља о основним правима Европске уније (2010/С 83/02)¹⁸² у својој Преамбули (став 3.) признаје овај принцип одредбом да "Унија доприноси очувању и развоју ових заједничких вредности уз поштовање различитости култура и традиција народа Европе, као и

Уговором из Мастрихта 1993. године, а на основу Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године.

¹⁸² Повеља о основним правима Европске уније је објављена 7.12.2000. године, а ступила је на снагу тек 1.12.2009. године, када је ступио на снагу и Лисабонски (Реформски) уговор, чији је она саставни део, тако да је њен правни статус тек тада постао потпуно стабилан, чиме је она добила пун законски ефекат.

националног идентитета држава чланица и организације јавних органа на националном, регионалном и локалном нивоу". Оно што желимо на овом месту посебно да истакнемо, јесте чињеница да Лисабонски уговор и његов Протокол 2. (члан 5.) посебно утврђују обавезу сваке државе чланице да поштује наведено начело и то уз примену (и стално јачање) начела супсидијарности¹⁸³. Такође, овај Протокол предвиђа доста широк процес консултација приликом предлагања законодавних аката (члан 2.), тако да европске институције морају да делују отворено, транспарентно и да се договарају са представницима локалних и регионалних заједница.

Међутим, често се дешава (како на најнижим, тако и на највишим нивоима одлучивања) да одређене норме и предвиђена начела остану само празно слово на папиру, јер се не остварују у пракси и не постоје механизми њихове институционалне заштите. Због тога је наведеним Протоколом дата изузетно значајна улога националним парламентима и Одбору регија¹⁸⁴, који могу путем тзв. "жутих" и "наранџастих" картона да реагују уколико сматрају да пропис (документ) чије се доношење предлаже, није у сагласности са начелом супсидијарности¹⁸⁵. Европски парламент и Савет могу, у случају непоштовања овог начела, чак и да зауставе законодавни поступак¹⁸⁶, а уколико се континуирано крши начело супсидијарности, Европски суд је надлежан да делује¹⁸⁷. О том непоштовању (кршењу) супсидијарности Европски суд могу да обавесте национални парламенти или њихови одбори, с тим што, у таквом случају, и Одбор регија може да покрене поступак пред овим Судом¹⁸⁸. Због тако утврђених односа и установљених надлежности, предвиђена је и обавеза Европске комисије да, на крају сваке године, подноси извештај Европском савету, Европском парламенту и Савету ЕУ о примени члана 5. Уговора о Европској унији, који је у потпуности посвећен уређивању начела супсидијарности и пропорционалности.

Оно што је веома значајно на овом месту нагласити, јесте чињеница да се, данас, признаје све већа улога локалних (регионалних и националних) власти у

¹⁸³ Ово начело је предвиђено одредбама чланова 3, 4. и 5. Уговора о Европској унији.

¹⁸⁴ И овај одбор представља парламент (скупштину), састављен од изабраних представника локалних и регионалних власти појединих држава.

¹⁸⁵ Ову могућност употребе картона још имају Европски парламент и Савет.

¹⁸⁶ Члан 7. Протокола 2. даје право заустављања законодавног поступка наведеним институцијама Европске уније.

¹⁸⁷ Надлежност Европског суда у овом случају је предвиђена чланом 8. Протокола 2.

¹⁸⁸ Добивши наведену надлежност, Одбор регија је установио и одређене механизме за праћење поштовања начела супсидијарности.

пружању јавних услуга, као и у организовању служби од општег интереса, које треба да буду што ближе корисницима и задовољавању њихових потреба. На то указују и одредбе Лисабонског (Реформског) уговора, којима се утврђује надлежност Европске уније над наведеним службама, а од посебног значаја за ову област јесте Протокол 26, тј. Протокол о службама од општег интереса (члан 1. овог Протокола наглашава кључну улогу локалних власти у организовању ових служби). Наравно, оваква ситуација није била одувек, већ је раније постојала недовољна присутност локалних (и регионалних) власти у уређењу наведених питања, тако да је на ову проблематику годинама указивано, што је резултирало усвајањем Европске повеље о локалним и регионалним услугама од општег интереса 2009. године, којој је претходила Директива о услугама из 2006. године.

Да би се обезбедио уравнотежен регионални развој, неопходно је да он буде предмет европског законодавства, односно да буде саставни део европске регионалне политике. Такође, ради обезбеђивања оваквог развоја, потребно је, с друге стране, да локални и регионални ниво власти буде под утицајем тзв. секторских политика из одређених области, које су саставни део европског законодавства. Ту мислимо, пре свега, на образовање, спорт, културу, здравство и слично, али и бројне секторске (европске) политике, које одговарајућом регулацијом у државама чланицама утичу на локалну самоуправу, као и на бројне директиве, које (посредно или непосредно) утичу на функционисање и структуру локалне (и регионалне) самоуправе. Отуда је прилагођавање субнационалних власти (локалних и регионалних) законодавству Европске уније и тржишне утицаје, неопходност која ће се примењивати у будућности, јер ће приступање овој организацији своје резултате, најпре, показати на локалном нивоу (локални избори, животна средина, пружање услуга, инфраструктура и слично)¹⁸⁹. Управо се, због тога, наглашава и потреба (боље рећи, обавеза) имплементирања одлука донетих на европском нивоу, с једне стране и њиховог прихватања од стране локалних власти, с друге стране¹⁹⁰. На то указује и дужност Европске уније да врши сталну промоцију повезаности (спајања) и солидарности између држава чланица у економском, територијалном и друштвеном смислу.

¹⁸⁹ Тако се, на пример, од стране енергетске политике Европске уније захтева од локалних јединица да учествују у остваривању циљева до 2020. године, где спадају, пре свега, смањивање потрошње енергије, стварање енергије из обновљивих извора, затим смањивање емисије CO₂ и слично.

¹⁹⁰ О овоме видети шире: Musa, A., *Lokalna samouprava u kontekstu evropskih integracija: trendovi i izazovi*, u: Ravlić, S. (urednik), *Decentralizacija, Centar za demokraciju i pravo, Miko Tripalo, Zagreb, 2011, str. 114-116.*

На овом месту, посебно указујемо на однос Савета Европе и локалне (регионалне) самоуправе, који представља један од приоритета деловања овог значајног европског органа. Највећи значај у развоју демократије и заштити људских права има, свакако, Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године и њен Протокол из 2007. године, чиме је постављен основ за заштиту права локалне самоуправе у Европи, с обзиром да наведена Повеља гарантује аутономију локалних власти (у политичком, управном, финансијском и сваком другом смислу), Република Србија је прихватила и потписала исту, чиме је испоштовала напред наведено начело супсидијарности, као и способност локалних јединица да пружају услуге својим грађанима и да остварују своју надлежност. Због тога је наша земља и примљена у ову организацију 3. априла 2003. године, чиме се активно укључила у остваривање једног од најважнијих задатака Савета Европе – подстицање, промовисање и развој локалне и регионалне демократије. У остваривању овог задатка изузетно значајну улогу има Конгрес локалних и регионалних власти, који делује као саветодавно тело у оквиру Савета Европе од 1994. године¹⁹¹ и осигурава учествовање ових власти у процесу европског уједињења¹⁹².

Треба нагласити да је локална самоуправа, њен квалитет и уставно-правна заштита, данас, све више предмет интересовања Савета Европе. Наиме, на овом плану су постигнути основни циљеви развоја локалне демократије и заштите људских права, тако да су новији документи усмерени, пре свега, на веће учешће грађана у доношењу одлука и њихово веће укључивање у вођење локалне политике. Ту, свакако, велики значај има Декларација о локалним властима будућности: добро управљање, социјална инклузија и европске интеграције, која је донета на састанку NALAS-а у Сарајеву 2012. године, од стране градоначелника и изабраних локалних представника. Ова Декларација захтева веће укључивање удружења локалних власти у процес децентрализације и припрему за стицање пуноправног члана Европске уније. У том процесу посебну улогу треба да има европско законодавство својим утицајем на локалне јединице, ради приближавања

¹⁹¹ Најважнији циљ Конгреса локалних и регионалних власти, јесте осигурање учествовања ових власти у европским интеграцијама и раду Савета Европе.

¹⁹² Поред овог, европског уједињења, постоји и уједињење (удруживање) локалних и регионалних власти, а као најважније мреже наводимо Мрежу удружења локалних власти у Југоисточној Европи (*Network of Associations of Local Authorities in South Eastern Europe - NALAS*), Удружење агенција за локалну демократију (*Association of Local Democracy Agencies - ALDA*) и Европску мрежу организација за стручно усавршавање локалних и регионалних власти (*European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities - ENTO*).

европских стандарда грађанима и омогућавања њиховог већег утицаја на локално управљање, затим јачања квалитета рада локалних самоуправа (ефикасност привлачења страних и домаћих инвестиција, побољшање квалитета услуга, остваривање позитивних резултата за локално становништво и друго). Поред овог значајно документа, морамо навести и Додатни протокол Европске повеље о локалној самоуправи о праву на учествовање у пословима локалних власти, који је донет 2009. године, с обзиром да он утврђује право утицаја на обављање локалних надлежности.

Крајем седамдесетих година XX века понуђен је нови јавни менаџмент у локалном управљању и он је био доминантан до краја XX века и првих неколико година XXI века. Међутим, поједине међународне организације су на почетку овог миленијума схватиле да је неопходно обезбедити знатно виши квалитет, како локалног, тако и централног управљања, а тај квалитет може да се мери само поштовањем критеријума доброг управљања (*good governance*). То је нова доктрина управљања, чији је концепт понуђен као алтернатива напред наведеном менаџменту, која укључује принцип легитимности и демократску одговорност¹⁹³. Оно што је битно нагласити на овом месту јесте да сам појам *governance* представља модел одлучивања, који у себе укључује узајамно деловање јавне власти различитих нивоа, приватног сектора и цивилног друштва и то у вези решавања појединих проблема од јавног интереса. Наиме, актуелни процес глобализације (интернационализације, мондијализације, вестернизације и слично) има велики утицај на слабљење територијалног (регионалног, локалног) начина управљања. Зато је неопходно стално јачање локалне самоуправе путем ангажовања шире друштвене заједнице у одлучивању и осигурања извршавања донетих одлука. То извршавање одлука се поверава приватном сектору и цивилном друштву, тако да *governance* представља све више алтернативу традиционалном појму владања и схватању јавне управе, с обзиром да се заснива, пре свега, на поверењу и преговарању. Отуда је он отворенији, флексибилнији, прихватљивији и ефикаснији у односу на наведени традиционални појам.

Када говоримо о добром управљању (*good governance*), као новом моделу и концепту, онда треба рећи да постоје различита схватања овог појма, па самим тим, и различити ставови о томе који су његови саставни елементи, односно на

¹⁹³ Примере доброг управљања су понудили Организација за економску сарадњу и развој (OECD), Светска банка, Међународни монетарни фонд, Европска унија, Савет Европске уније и други.

којим основним особинама се оно заснива. Тако, на пример, веома често се користи усвојено становиште Организације Уједињених нација, према коме постоје осам таквих особина: 1) владавина права; 2) јавност; 3) флексибилност; 4) партиципација (учешће); 5) оријентација на договор; 6) правичност; 7) одговорност и 8) ефикасност¹⁹⁴. Такође, треба рећи да постоје и друга схватања¹⁹⁵, према којима се добро управљање заснива на дупло мање, тј. на четири најважније особине: 1) одговорност; 2) партиципација; 3) предвидљивост и 4) јавност, односно на начелима владавине права (правне сигурности), ефективности, ефикасности, отворености и јавности (транспарентности)¹⁹⁶.

Да се не би лутало у дефинисању доброг управљања (на локалном нивоу), Савет Европе је направио значајан корак за добијање одговарајуће дефиниције овог појма. Наиме, Савет министара је 2008. године усвојио Европску стратегију за иновацију и добро управљање на локалном нивоу (*European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*), која се заснива на предлогу да се усвоји 12 начела доброг управљања од стране локалних власти. То је учињено са разлога што добро локално управљање, без обзира о којој се земљи у свету ради, свакако, представља услов без кога се не може (*conditio sine qua non*), што посебно важи за земље у транзицији и кандидате за улазак у пуноправно чланство Европске уније. Да би се могло говорити о таквом управљању на локалном нивоу, неопходно је знатно повећање квалитета пружања локалних услуга, јачање демократске одговорности, повећање управних капацитета локалних власти, поштовање начела репрезентативности, учешћа (партиципације), одговорности, јавности, обезбеђивање владавине права и слично. Оно што је битно нагласити јесте да је неопходно створити општеобавезујућа правила, која могу да обезбеде два принципа: владавину народа¹⁹⁷ и владавину за народ¹⁹⁸. Први се заснива на тзв. самовладавини, која није наметнута одозго, него је аутентична, док се други заснива на остваривању заједничког, општег интереса заједнице.

Говорећи о савременим тенденцијама у развоју локалне самоуправе, треба рећи да овај ниво управљања, тј. остваривања власти, прати криза која је

¹⁹⁴ Musa, A., *Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi*, u: Ravlić, S. (urednik), *Decentralizacija, Centar za demokraciju i pravo, Miko Tripalo, Zagreb, 2011, str. 119.*

¹⁹⁵ Perko-Šeparović, I. (urednik), *Priručnik za dobro upravljanje*, Hrvatski pravni centar, 2006, str. 58.

¹⁹⁶ Овај концепт је развила организација OECD-а и ЕУ за помоћ реформама у земљама у транзицији (*SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management*).

¹⁹⁷ Енглески - *government by the people*.

¹⁹⁸ Енглески - *government for the people*.

карактеристична и за све друге нивое у свим областима друштвеног живота и у свим деловима света. Зато је неопходно одговарајуће усклађивање са достигнутим европским стандардима локалне самоуправе, што сигурно, није нимало лак и прост задатак. Ту, пре свега, мислимо на спровођење процеса децентрализације и промене у територијалној организацији, нову прерасподелу надлежности и фискалну децентрализацију, а посебно укључивање приватног сектора и цивилног друштва у процес доношења одлука на локалном нивоу.

На крају овог поглавља, које је посвећено савременим тенденцијама у развоју локалне самоуправе, треба указати на чињеницу да стратешко планирање представља један од кључних елемената савременог јавног управљања. Ово планирање се доста примењује у Сједињеним Америчким Државама, као и у другим земљама, које су под утицајем америчке правне школе и у којима је резултат главна оријентација у јавном управљању (ту спадају, на пример, Нови Зеланд, Ирска и друге земље)¹⁹⁹. Основна сврха стратешког планирања се састоји у томе да се дугорочно одржи адекватан однос између једне организације и њене околине, а то се може учинити само систематским прикупљањем потребних информација, ради утврђивања дугорочног плана активности и деловања. Само се таквим планирањем може обезбедити анализа циљева и одређивање приоритета, који формирају начин будућег деловања и осигуравају ефикасност власти.

Када је реч ближе одређивању појма стратешког планирања, треба рећи да оно представља један континуиран и систематски процес одлучивања о резултатима (исходима, последицама) које се желе постићи, као о томе, како их остварити, мерити и оценити успех²⁰⁰ и да, отуда, представља значајан и ефикасан инструмент за остваривање интереса јединице локалне самоуправе. Такође, треба указати и на чињеницу да се корист од оваквог планирања, поред делотворности и ефикасности, састоји и у томе што оно подстиче на сагласност (консензус) у одређивању визије, комуникацију, сарадњу и оријентацију на резултат²⁰¹, а подразумева и развијање одређених вештина и техничких знања о самом процесу планирања. Све је то потребно ради уграђивања одређених иновација, а самим тим

¹⁹⁹ Као пример за стратешко планирање, може се навести Закон о учинку и резултатима власти САД-а из 1993. године. Наиме, у овом Закону постоје одредбе које захтевају да савезне агенције развијају стратешке планове и да исте вежу уз мере за оцену учинка. Оваква обавеза не постоји на нижим нивоима управљања, али је скоро половина локалних јединица крајем прошлог века прихватила и развијала стратешко планирање у управљању на локалном нивоу.

²⁰⁰ Перко-Шепаревећ, И. (уредник), *Приручник за добро управљање*, Хрватски правни центар, Загреб, 2006, стр. 212-214.

²⁰¹ Пусић, Е., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002, стр. 122.

и подизања квалитета у локалном управљању. Наиме, савремене тенденције у развоју локалне самоуправе се огледају у настојању да се јавна управа оријентише на грађане као кориснике јавних услуга²⁰², али и да се омогући делотворније и ефикасније пружање ових услуга. То може да се постигне само континуираним, сталним усавршавањем и побољшавањем квалитета јавне управе. До стварања конкурентских предности општина (и градова) доводи оспособљеност локалних јединица да одговоре на потребе грађана и тиме подстакну инвестирање и интензивирају економски развој. Одржавање корака са конкуренцијом, у оквиру европских интеграција и убрзаног развоја у Европи, може да се омогући побољшањем квалитета јавних услуга и уношењем одређених иновација у решавање јавних проблема на локалном нивоу.

Имајући у виду последњу реченицу претходног пасуса, указаћемо на то да је електронска управа (е-управа) једна од најзначајнијих иновација у локалној самоуправи, као и у свим другим нивоима управљања. То је посебно карактеристично за последњу деценију XX века и прву деценију XXI века, када је дошло до незапамћеног технолошког развоја, пре свега, информационе технологије, која је, с једне стране повећала ефикасност и делотворност у пружању јавних услуга грађанима, а с друге стране побољшала транспарентност и одговорност јавних власти на локалном нивоу. Наравно, за успостављање е-управе потребно је постојање образованих кадрова (службеника) и корисника, затим финансијске могућности, одговарајућа знања, техничку опрему и сталне иновације у пружању јавних услуга и решавању проблема на локалном нивоу. Отуда, локална самоуправа треба да буде усмерена на коришћење информационих технологија (е-управе), како би обезбедила уштеду новца, повећала брзину у пружању услуга, јавност, одговорност, делотворност и ефикасност у свом раду²⁰³, а смањила могућност појаве корупције. Јавност у јединицама локалне самоуправе (или, како се то сада све чешће каже - транспарентност) подразумева и информисање о томе шта се намерава, шта је одлучено, процес спровођења одлука, као и консултовање са грађанима и њихово учествовање у одлучивању. Да би се грађанима све то

²⁰² Енгл. *Customer orientation*.

²⁰³ Наравно, да би се омогућило увођење е-управе, неопходно је обезбедити одређене правне предуслове, који се састоје у одговарајућим правним прилагођавањима, регулисању општег управног поступка, доношењу потребних прописа о електронском потпису и печату и слично.

омогућило, неопходно је да се они стално подстичу и укључују у доношење одлука, едукују и подржавају у учествовању у локалном управљању²⁰⁴.

Сви ови захтеви су у складу са европским законодавством, тако да локалне јединице треба што више да буду укључене у процес израде сопствених правила отворености према грађанима и консултовања јавности. Грађанима треба да буде непрекидно, тј. 24 часа дневно отворена интернет страница локалне јединице у којој живе, како би могли да постављају питања, дају своје коментаре и улажу притужбе, затим да буду обавештени и информисани о намерама локалних власти, планираним одлукама, доношењу урбанистичких планова, стратегијама, предлозима буџета и слично. Сви подаци треба да буду видљиви и доступни, а периодично треба објављивати и каталог информација органа и тела локалне самоуправе. Коришћење информационих технологија (увођење е-управе) омогућава побољшање квалитета јавних услуга услед увођења система електронског управљања документима²⁰⁵, с тим што је неопходно активно едуковање чланова локалних тела, службеника и грађана о њиховим правима и обавезама.

Имајући у виду да се Република Србија налази у процесу европских интеграција и да ће, у периоду који је пред нама, поједина поглавља бити "отворена" за преговоре, на овом месту је веома значајно указати да је најсродније локалној самоуправи Поглавље 22. под називом "Регионална политика и координација структурних инструмената". Наиме, у оквиру овог Поглавља, правну тековину Европске уније чине, пре свега, уредбе које не захтевају пренос у национално законодавство. Међутим, локалне јединице у појединим земљама Европе, морају да буду припремљене за евентуално будуће чланство у Европској унији. Оне су, за разлику од централне државе, која током приступних преговора, путем бројних активности усавршава своје службенике и развија потребну унутрашњу структуру за изазове европског прикључења, најчешће неприпремљене. То је задатак националних влада, ради коришћења бројних могућности које се пружају уласком у велику европску породицу, јер у супротном, може доћи до бројних проблема приликом неопходне реформе јавне управе и спровођења одговарајућих уредби и директива донетих на нивоу Европске уније.

²⁰⁴ Муса, А., *Локална самоуправа у контексту европских интеграција: трендови и изазови*, у: Децентрализација, Центар за демократију и право "Мико Трипало", Загреб, 2011, стр. 130-131.

²⁰⁵ Е-управа укључује увођење електронског потписа, осигурава заштиту личних података, пружа сигурност у пословању и слично.

То је потребно, са разлога што јединице које нису на националном нивоу, врло често имају различите (делимично или потпуно) интересе у односу на интересе државе, па је потребно омогућити заштиту таквих субнационалних јединица. Отуда, такве јединице (пре свега, локалне) морају у свом раду да укључују грађане, пружајући им неопходне информације и вршећи одговарајућу едукацију, чиме значајно подижу свеукупни квалитет локалног управљања. На тај начин се врши, у складу са Лисабонским (Реформским) уговором, који представља замену за неуспели Европски устав, укључивање и тзв. европске димензије у рад локалних јединица, што ће допринети остваривању начела доброг и ефикасног управљања, привлачења страних и домаћих инвестиција и пружања квалитетних услуга. А, то све заједно ће, сигурно, допринети остваривању позитивних резултата и бројних добробити за грађане, на које морају да буду оријентисане добро планиране локалне развојне стратегије²⁰⁶.

²⁰⁶ Због тога је неопходно предузимање одговарајућих мера, ради наведеног приближавања законодавству Европске уније, обезбеђивања доброг управљања и социјалне укључености локалних јединица у европске интеграције, као и поштовања одредаба и спровођења у живот Декларације NALAS-а о локалној самоуправи. Ту мислимо, пре свега, на успостављање својих испостава (канцеларија, уреда, подружница и слично) од стране субнационалних јединица у Бриселу, као седишту Европске уније.

ДЕО ТРЕЋИ
ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ КРОЗ ИСТОРИЈУ

1. Зачетак модерне срpske државе и локалне самоуправе

Иако је српски народ чувао успомену на средњовековну српску државу, под вишевековном отоманском влашћу изгубиле су се јавне границе српске државе и сам појам територије Србије. Одређени период пре Првог српског устанка у српском народу се уоквирују границе Београдског пашалука, као јасне и праве границе модерне српске државе. У тренутку признавања аутономног статуса унутар Отоманског царства, територија Србије је практично и имала границе Београдског пашалука. Касније (1833.) је Књажеству било одобрено припајање још неких области које су ослобођене у Првом српском устанку и од тог момента отоманска власт признаје ове границе. Из наведеног разлога, као прву етапу развоја локалне самоуправе у Србији, може се узети период од успостављања Београдског пашалука, па све до Првог српског устанка. Најзначајније карактеристике овог периода су признавање владајућег османског поретка, систем народне самоуправе који је био дубоко заснован на обичајном праву, а локалне јединице (сеја и кнежине) су имале доста мање права од најмањих османских управних јединица (нахија). Међутим, иако су права ових локалних јединица била доста скромна, српски народ је у Београдском пашалуку стекао своја прва политичка искуства после губитка самосталности и тиме предвидео будуће догађаје.

Период који је претходио Првом српском устанку и који представља процес изградње кнежинске и сеоске самоуправе у Београдском пашалуку, био је врло буран за српски народ, пре свега због бројних миграција и мењања етничке структуре становништва. Наведена кретања становништва изазвала су велике демографске промене у Србији и на Балкану, посебно у XVIII веку. О томе говори и податак да су после велике сеобе Срба под Арсенијем Чарнојевићем, северни делови Србије остали готово празни (на тим просторима је остало да живи само једна десетина становника). Такође, слична је ситуација задесила и пределе Косова и Метохије, Македоније и Шумадије и Поморавља. Процене су да Србија после друге велике сеобе није бројала више од 60.000 становника. У таквој ситуацији, народ је уз пристанак отоманских власти, живео у патријархалним породицама, са сопственом локалном самоуправом, а спона између те локалне самоуправе и Турске били су народни кнезови. Насеља су била врло ретка, па су се организовала

по принципима племенског живота²⁰⁷, без нарочитог утицаја државе, а у њима је важило обичајно право. Током XVIII века, после великих сеоба из Београдског пашалука, долази до поновног досељавања становништва из свих крајева Отоманског царства, а посебно из оних делова у којима је долазило до буна и превирања. Шумадија и Поморавље се полако "пуни" становништво са "свих страна света", а то ствара добру основу за касније оружане побуне у Првом и Другом српском устанку. Треба посебно нагласити значај патријархалне задруге²⁰⁸. Наиме, оваква задруга је имала врло демократски карактер, који је вишеструко утицао на формирање села и кнежина (начин њиховог формирања је био врло сличан патријархалним задругама).

Прва удруживања српског народа на локалном нивоу била су села и кнежине, о којима до рата између Аустрије и Турске (1716-1718.) и доласка Београдског пашалука под аустријску власт, нема много података. Наиме, први подаци о овим облицима локалног удруживања се појављују тек од периода аустријске окупације у XVIII веку. С обзиром да ови подаци потичу од царских патената о уређењу Србије, претпоставља се да су села и кнежине имали своје институционалне оквире и органе. И поред овакве структуре, они нису имале стварну власт, већ је она, углавном, служила за ефикасније сакупљање пореза и представљање села пред државним институцијама. На челу села су првобитно били кнезови, а касније кметови (који су имали и много већа овлашћења), док је на челу кнежине стајао обор-кнез. Обор кнезови су водили бригу о разрезивању и прикупљању пореза и имали су полицијску и судску власт у кнежини. Такође су обављали и оне послове који нису били регулисани аустријским (касније турским) правним прописима. У недостатку техничких и финансијских средстава, на овај начин, аустријска власт је надлежности из управе, финансија и судства пренела на органе локалне самоуправе по селима и кнежинама. Нажалост, овај поредак је врло брзо пропао после новог рата (1737-1739.), после кога је Аустрија поново Србију препустила Отоманском царству.

Доласком Отоманског царства поново на власт у Београдском пашалуку, укида се све оно што је раније уведено, а велики део становништва (а са њима и

²⁰⁷ Основни облик патријархалног живота у Србији била је патријархална задруга, у којој је живео већи број људи који су били у крвном сродству. У оваквој породици сви послови су се радили заједнички (посебно, ратарски), а плодови рада су се равномерно делили унутар ње.

²⁰⁸ О овоме видети шире: Свирчевић, М., *The Legal Structure of Households in Serbia and Bulgaria in the 19th Century*, Часопис "Balcanica", бр. XXXIV, Београд, 2003.

припадници управе, војске, цркве, хајдучке полиције и слично) поново мигрира у јужну Угарску. Овај део поново добија карактер сложене војне крајине са седиштем у Београду, под командом заповедника београдске тврђаве. У главним насељима Београдског пашалука формирана је турска управа, док су у кнежинама и селима остала ранија уређења народних самоуправа, али њихов значај није био нарочито значајан. Поред раније поменутог обор-кнеза (баш-кнез, велики кнез или вилајетски кнез), у кнежини је постојала и кнежинска скупштина, као други облик народне самоуправе, чија је главна делатност била разрезивање пореза. Поред ове делатности, кнежинска скупштина се бавила бригом о верским објектима, одржавала путеве, водила поједине локалне судске спорове, бирала обор-кнезове и слично. Била је састављена од виђенијих људи из кнежине, а састајала се на одређеном месту редовно.

Поред кнежинске самоуправе, такође је постојала и сеоска самоуправа, која се састојала од сеоских кметова и сеоског збора. Сеоски кнез није имао велику власт у селу, већ га је сеоски збор бирао само због прикупљања пореза. Праву власт у селу су имали сеоски кметови, који су управљали и водили бригу о њему. Такође, сеоски кметови су имали и велики углед међу становништво и, с тога су, представљали и бранили село од Турака. Често су кметови решавали спорадичне ситне спорове у селу (обично су се ови спорови водили око земље и стоке), па се може говорити и о њиховој полицијској улози. У овом периоду долази до појаве читлучења, под којим се називају јаничарске узурпације на народне усеве и земљу под оправдањем вршења војне службе. Читлучење је довело до погоршања положаја сељака и до нарушавања система локалне самоуправе у кнежинама и селима. То је довело до бујања незадовољства у народу, па су се Срби одлучили да буду на страни Хабзбуршке монархије у време њеног новог, четвртог рата са Турском (1788-1791.). Као сигнал будућег буђења и оружане револуције српског народа, формира се Кочина крајина, као група српских добровољаца у овом рату. Овај рат се завршава миром, по коме је су Аустрија и Турска исцртале јасне границе, а њихови интереси су се усагласили и по питању правно-политичког положаја Београдског пашалука. С обзиром да Аустрија више није могла да војно упада у ову област и на рачун ње шири своје територије, највише јој је одговарало да она остане под турском управом, али са знатно побољшаним унутрашњим уређењем. Ово ће допринети досељавању избеглих Срба са леве обале Саве и Дунава, а самим тим, до успостављања доста стабилније граничне области. Због

самовољног понашања јаничара, који су постали велика опасност за Османско царство, извор самовоље и нереда, Порта је одлучила да их протера из Београдског пашалука. Две године касније (1793.) Висока порта доноси два фермана, чиме се знатно олакшава положај Срба у Београдском пашалуку. Првим ферманом поново су потврђене старе народне власти у кнежинама и селима, Турцима је забрањен улазак у села у којима живе Срби, а други ферман је био допуна и разрада првог. Касније се доносе још три фермана (1794.), чиме је Порта учинила још неколико додатних уступака, а један од најзначајнијих јесте и дозвола Србима да слободно подижу и обнављају цркве и манастире. Све ово је утицало на ојачавање народне самоуправе и добијање аутономије Београдског пашалука, какву су имале и остале покрајине у Османском царству. Међутим, већ 1798. године, услови поново бивају погоршани због рата Турске са Француском и коришћења такве ситуације од стране јаничара, па се издаје и четврти по реду ферман, којим се дозвољава улазак јаничара у Београдски пашалук. С обзиром да су потпуну власт преузеле четири дахије и да су потпуно уништили кнежинску и сеоску самоуправу, народ је постао незадовољан овим дешавањима и убрзо долази до Првог српског устанка на Сретење, 15. фебруара 1804. године.

2. Локална самоуправа од Првог српског устанка до добијања независности 1878. године

Врло брзо после подизања Првог српског устанка, устаници су потпуно ослободили Београдски пашалук и истерали Турке из њега. Кнежинске и сеоске управе је заменила нова организација врховне и локалне власти, која је доста зависила од односа Карађорђа и великих војвода. Наиме, још у току устанка, између Карађорђа и војвода су избила крупна неслагања. Разлог за то је покушај Карађорђа да наметне власт осталим старешинама, чему су се они противили²⁰⁹. Поред шумадијских старешина, који су углавном подржавали Карађорђа и залагали се за централизовану државну управу са Карађорђем на њеном челу, постојале су још две политичке групе. Једна се залагала за формирање Савета, чији

²⁰⁹ Због разбијања кнежинске и сеоске самоуправе, војводе су у својим областима завеле деспотски начин владања. Иако је народ због дахијског терора подигао оружани устанак, многе војводе су завеле апсолутно исти начин владања.

би положај био изнад свих војвода и који би доносио законе²¹⁰, док су се припадници друге групе залагали за што већу независност од Карађорђа и неограничену власт у својој области. Године 1805, формира се Правитељствујушћи Совјет Сербски, који ће обављати административне, војне и судске послове. Ипак, Совјет никада није на себе преузео врховну власт. Три године касније у Тополи, донете су одлуке по којима је Карађорђе проглашен за врховног предводитеља и господара Србије, чији је најстарији потомак имао право да га наследи на власти, поједине старешине су именоване за нахијске управитеље, а Карађорђе се обавезао да ће послове вршити у складу и договору са Совјетом. Такође, Совјет је добио и функцију Врховног народног суда. С обзиром да су водеће војводе негирале овај уставни акт из 1808. године, Карађорђе је знао да их мора потврдити на једној новој скупштини. То је и остварио на Скупштини у Београду 1811. године, на којој је прогласио уставни акт којим је Карађорђе именован за врховног војводу, Совјет је изгубио судску функцију која је пренета на Велики вилајетски суд, а његове чланове (попечитеље) поставља Вожд.

Након победе Карађорђа над војводама, он је извршио потпуно преуређење локалне самоуправе, изделио је војводске области на мање области (војну-управне јединице), војводе нису имале локалну власт над читавом нахијом, а једном нахијом није више владао један нахијски војвода, већ више кнежинских војвода којима су овлашћења значајно ограничена (имали су овлашћења слична обор-кнезовима у ранијој кнежинској управи). С обзиром да је народ био доста везан за своје предводнике – војводе и није навикао да њих силом поставља Карађорђе. Ово је утицало до пада војног морала и серије војних пораза, а касније и на пропаст Првог српског устанка. Карађорђе са већином најмоћнијих старешина напушта Србију 1813. године, а Србија поново пада под Турску власт. Одлучни да казне српски народ за дизање Првог српског устанка, Турци спроводе велики терор над становништвом, повећавају порезе, непоштујући члан 8. Букурешког мировног споразума, по коме су зајемчена аутономна права за Србију. С тих разлога, избија и Други српски устанак 1815. године, који је завршен споразумом и миром исте године, по коме су Срби добили одређена права унутар Београдског пашалука – делимичну аутономију, Турци су се иселили из њега, а све контакте између Срба и турске власти обављали су српски органи управе по кнежинама и Народна

²¹⁰ Одређени аутори имају мишљење да би формирање Савета довело до чисто централистичке државе, којом би владао један колективни орган.

канцеларија²¹¹. Пашалук је био и даље једна административно-војна јединица, подељен на нахије, кнежине и села, а полицијска и судска власт је била у рукама Турака. Такође, Београдски пашалук је био подељен и на спахилуке, у којима су спахије узимале десетак у усевима и новцу. Поред турске правно-политичке управе, поједине српске институције добијају свој легитимитет – врховни кнез Србије (Милош Обреновић), Народна канцеларија, нахијски и кнежински кнезови и сеоски кметови. У наредним годинама, све до своје абдикације 1839. године, Милош је "ситним корацима" одузимао власт из турских руку (прво судску, затим финансијску и полицијско-управну власт), али се ми овде том темом, због ограничености простора, нећемо бавити.

Почетком 1830. године кнежине су добиле српски назив капетаније (касније срезови), а уместо кнежинских кнезова, на њиховом челу сада су се налазили капетани, а уведени су и полукапетани, који су вршили војну и полицијску власт. Године 1834. мења се и име нахија, па се оне од тада називају окружјима. Након Хатишерифа од 1833. године, Србија је добила и поделу на велике области, тзв. сердарства, која су се састојала од неколико округа. Сердари су били представници централне власти у локалној самоуправи, вршили су надзор над њом и редовно су слали извештај кнезу Милошу²¹² о дешавањима унутар ње. С обзиром на велику и константну централизацију Милошеве владавине, исте године извија Милетина буна, која доводи до усвајања једног од најмодернијих устава тадашњег доба – Сретењског устава²¹³. Његовим доношењем Сердарства су укинута. Сретењски устав је представљао неку врсту уставног пакта, односно концензуса између кнеза Милоша и представничког тела. С обзиром на такву природу овог Устава, у њему постоји само једна одредба посвећена локалној самоуправи (члан 2.), управо због избегавања сложености навођења појединих округа, срезова и општина, као и навођења тачних надлежности ових територијалних јединица. Због своје модерности и притиска великих сила (Аустрије, Русије и Турске), Сретењски устав је био кратког даха. Искористивши негодовање страних сила, Милош је ставио ван снаге Сретењски устав већ крајем марта исте године.

²¹¹ Стојанчевић, В., *Српска национална револуција и обнова државе од краја XVIII века до 1839. године*, у: *Историја српског народа од Првог устанка до Берлинског конгреса 1804-1878*, књига V, том 1, Београд, 1981, стр. 7-156.

²¹² Сердаре је постављао лично кнез Милош.

²¹³ Сретењским уставом локална управа није била ближе урађена. Једина одредба овог Устава која се тиче локалне самоуправе, јесте одредба члана 2, која уређује поделу државе на округе, срезове и општине. Као што се из наведеног може видети, сердарства су укинута.

По укидању Сретењског устава, централистички и апсолутистички државни систем кнеза Милоша је доста ублажен, а Совјет (касније Књажески совјет) је вршио законодавну, извршну и судску власт. Старешине локалних органа су добиле законско регулисање свог положаја. Законом о дужностима војених команданата, исправничества и срески старешина из 1836. године, Милош је поред цивилне власти у локалној самоуправи, установио и војну власт, Србија је подељена на четири области (заповедништва) на челу са војним командантима који су били постављани од стране кнеза, а војна власт је имала доста више ингеренција од цивилне. Међутим, иако је ово био Закон којим је Милош осигуравао свој положај плашећи се од све учесталијих буна, ипак се може рећи да је то и први пут у модерној српској држави да се једним актом законски уреди положај управних власти – среских начелника, окружних исправничества (цивилних власти) и чиновника.

Након брзог стављања ван снаге Сретењског устава, већ 1839. године се прокламује нови Устав (назван Турски устав), који је био изграђен у Цариграду у форми хатишерифа. Према овом Уставу књаз и Совјет су постали равноправни чиниоци у законодавству и ниједан није могао да доноси законе без сагласности другог (Совјет је тиме добио право апсолутног вета). Турски устав није предвидео постојање Народне скупштине, а она је, практично, била представљена као саветодавно, а не законодавно тело. Чланом 61. овог Уставом Србија је подељена на 17 окружја (округа), у којима су се образовали сеоски, окружни и првостепени судови. Свако окружје је садржало по неколико срезова, а они из више села. Према члану 62. Устава, на челу сваког окружја налазио се начелник окружја, који је имао функцију да извршава налоге попечитеља унутрашњих дела. Срез је на свом челу, такође, имао начелника, који је вршио полицијску власт у селима среза (чланови 63-65.). Генерално гледано, локална самоуправа у време Турског устава је била потпуно несамостална, а њена функција се сводила на извршавање налога централне власт (окружја и срезови су се сматрали нижим полицијско-управним јединицама, а о било каквој самоуправи није било ни речи, а окружни и срески начелници се сведени на обичне полицијске службенике). Време које је следило после доношења Турског устава одликовало се све већим ограничавањем Милошеве власти. Наиме, донето је више закона, којим су поједина овлашћења књаза у законодавству и државној управи укидана или преношена на Совјет. Незадовољан новонасталим променама и наглим јачањем Совјета, кнез Милош

абдицира 1839. године²¹⁴ и напушта Србију. С обзиром да је Милошев старији син Милан био тешко болестан, на власт долази намесништво²¹⁵. Ускоро је кнез Милан преминуо, а намесништво је наставило да управља земљом. Порта проглашава млађег Милошевог сина Михаила за новог кнеза 1840. године, али и он влада само до 1842. године, када избија Вучићева буна. Након одласка Михаила из земље, уставобранитељи на власт доводе Александра Карађорђевића, чиме почиње период уставобранитеља, који ће трајати све до 1858. године.

За време владавине кнеза Милоша, уставобранитељи су се залагали за самосталнију локалну самоуправу. Међутим, по доласку на власт они су променили своја схватања и залагања. На основу чланова 61-64. Турског устава, уставобранитељи су донели неколико закона који су потврдили потчињену улогу окружних и среских начелника од централне власти. Тако је још 1839. године донет Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, којим су детаљно регулисане надлежности и функције окружних и среских начелника. Према њему, окружни начелници су били потпуно почињени министру унутрашњих дела, који их је постављао на функцију. Такође, они су морали да извршавају све налоге које им да било које попечитељство (министарство) – финансија, правде или просвете и да редовно шаљу извештаје о свом раду надлежном министру (попечитељу). Делокруг надлежности окружног начелника је био старање о извршењу указа, уредаба и других општих аката, јавном реду и миру, путевима, мостовима и грађевинама. Срески начелници нису имали директну везу са министарствима, с обзиром да су били директно потчињени начелницима округа, а њихова функција је била одржање јавног реда и мира у срезу, да хвата преступнике и шаље их окружном начелнику. Као што сеоски кметови нису имали контакта са турском влашћу у време док је Отоманска империја још владала Србијом, по сличном моделу срески начелник није одржавао непосредну комуникацију са министрима, већ је искључиво морао да прима наређења окружног начелника. Из наведеног се види да је овај Закон конституисао чврсту пирамидалну и централизовану структуру власти, на челу са централном управом. Службена комуникација је постојала само између непосредно надређеног и непосредно потчињеног у овој пирамидалној структури власти – између Владе и окружних начелника, између окружних и среских начелника и, на крају, између

²¹⁴ Милош Обреновић је био на власти пуне 24 године, од 1815. до 1839. године.

²¹⁵ Аврам Петронијевић, Јеврем Обреновић и Тома Вучић-Перишић.

среских начелника и сеоских кметова. Слично као и књаз Милош, уставобранитељи су лишили локалну "самоуправу" сваке аутономије, остављајући јој да извршава само управне радње из њихове надлежности.

Године 1839. издаје се и штампа први Закон о устројству општинама (Устроение община). Према броју становника и величини општина, према овом Закону општине су биле подељене на три класе – првој је припадала варош Београд²¹⁶, у другу су спадале окружне, а у трећу сеоске општине. У свим општинама постојали су следећи органи: примирителни суд (који се састојао од председника, два помоћника, писара и два пандура), општинари (8-16 чланова, а у Београду 32) и збор²¹⁷. Један од проблема у примени овог акта стварала је његова правна недореченост која се тичала избора општинара. Наиме, ни на једном месту није прецизирано како се врши избор општинара. Може се закључити да је овај Закон само доградио организациону структуру локалне управе, која је раније била изграђена Законом о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника, а циљ његовог доношења је био покушај да се од општине направи, искључиво, административно-територијална јединица. После овог Закона, доносе се и други, а све у циљу да се Србија што више централизује и стабилизује унутрашње уређење. Међутим, ови закони нису давали своје резултате, полиција је и даље силом одржавала мир и поредак, а држава коју су створили била је крута, бирократизована и централизована, са окружним и среским начелницима и кметовима у сеоским општинама, који су имали, углавном, само полицијску улогу.

Због неиздрживог стања у Србији, као и због све чешћих сукоба кнеза Александра Карађорђевића и Совјета, 1858. године је сазвана Светоандрејска скупштина (названа по празнику на који је сазвана - Св. Андреју Првозваном). Циљ ове скупштине је био свргавање кнеза Александра са власти, што је и урађено, а скупштина је за кнеза прогласила Милоша Обреновића. Са падом Александра Карађорђевића, пао је и уставобранитељски режим, а Совјет је изгубио скоро сав свој утицај који је раније имао. Долазак Милоша Обреновића поново на власт, значио је неколико политичких циљева на којима ће он радити све до смрти

²¹⁶ Београд је овим Законом добио широка овлашћења, па се, чак, може рећи да га је законодавац изједначавао са срезом.

²¹⁷ Сви ови органи општина се појављују, искључиво, као државни органи, па се на основу наведеног може видети, да је искључена могућност било какве локалне самоуправе.

и краја своје владавине (1860.), и то: слабљење Совјета у политичком смислу²¹⁸, суспензија Турског устава, редовно сазивање Народне скупштине (која би прихватала његове одлуке), стављање министара под надзор кнеза, уклањање политичких противника из државног апарата, максимална контрола судства и слично. Поред ових циљева за које се кнез Милош залагао, он није превише пажње обраћао на локалну управу, па се самим тим, њен положај у ових 10 година није много ни променио. Једини закон који је донет у време његове владавине, а тицао се локалне управе, био је Устројеније Управитељства вароши Београда из 1860. године.

По доласку кнеза Михаила на власт почињу крупне промене централне власти и локалне управе, посебно из разлога, што је он био заговорник потпуног централизма и апсолутизма²¹⁹. Наиме, кнез је сматрао да за стварање најбољег политичког поретка, који би обезбедио добре материјалне услове, треба да оствари добро организовану, дисциплиновану, централизовану и одану администрацију. Прве промене коју је Михаило желео да спроведе, јесте промена Турског устава, али је велику брану његовој промени представљала Порта. Из тог разлога дошло се до неког средњег решења, у коме је од стране стране дипломатије, Михаилу дозвољено да изгради нови уставни поредак, али не доношењем новог Устава, већ у форми закона. Тиме је кнез добио овлашћење да доноси уставне законе без сагласности Порте. Следећих година доносе се бројни закони којима из основа мења Турски устав. Већина ових закона односила се на промену централне власти, али је доста утицала и на систем локалне управе у Србији.

Последица Михаиловог схватања да улога локалне самоуправе јесте искључиво спровођење наредаба централне власти, јесте разлог за остављање на снази ранијег Закона о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника из 1839. године. Поред овог, 1866. године се доноси и нови Закон о устројству општина²²⁰, који је важио све до 1888. године. Према овом Закону биле су предвиђене две врсте општина – варошке и сеоске, а као њени органи били су предвиђени општински збор, општински суд, општински одбор и кмет. Општински збор су сачињавали сви пунолетни грађани, изузимајући оне који

²¹⁸ Кнез је старе совјетнике опозвао и поставио нове који су му били максимално одани. Тако је Совјет изгубио некадашњу власт.

²¹⁹ Никић, Ф, *Локална управа и самоуправа у Србији у XIX и XX веку*, Београд, 1927, стр. 82.

²²⁰ Оригиналан назив овог Закона је био: Закон о устројству општина и општинских власти.

су били под одређеним туторством, затим шегрте, калфе и друге који плаћају "бећарски" данак, док право гласа нису имала официри, војници, осуђеници, лица под истрагом и лица која нису платила порез. Према Закону, општински збор је имао неколико надлежности, као што су избор посланика и повереника за Народну скупштину, бирање општинских одборника, давање мишљења о спајању општина и села и слично. У варошким општинама општински одбор је бирао кметове, помоћнике и чланове суда, али је избор кметова морао да потврди окружни начелник (избор кмета у Београду и окружним варошима морао је да потврди сам министар унутрашњих дела). Општински одбор је имао улогу контролног органа, а неке од његових надлежности су биле одобравање буџета, пристанак на трошење из општинске касе, уколико ти трошкови нису предвиђени буџетом, прегледање и проверавање општинских рачуна и слично. Општински суд је вршио двојаку функцију: полицијско-управну и судску, а једна од најзначајнијих његових функција било је управљање општинском имовином, располагање општинским приходима и доношење буџета за наредну годину. Избор чланова општинског суда је захтевао потврду државне власти, па је тиме доведено у питање начело њихове изборности. Кмет је био на челу општинске власти и носилац судске функције у селу у којем је изабран, док су његови помоћници били носиоци судске функције сваки у свом селу. Њихова судска функција је била веома мала и састојала се у решавању ситних грађанских и кривичних спорова. Сва општинска власт је била у његовим рукама, а он је био слепо послушан према вишем ауторитету. У складу са Михаиловим схватањем локалне самоуправе као непосредне месне полицијско-управне власти, која треба искључиво да спроводи наредбе централне власти, Закон о устројству општина из 1866. године, предвидео је врло јак надзор владе над општинским органима власти (члан 76. овог Закона прописује да "општине и општинске власти стоје под врховним надзором државног правитељства"). Видљив је дуализам послова које обавља општинска власт. На једној страни су државни послови које локална управа обавља под контролом централне власти, а на другој су општински послови (у овим пословима општина, такође, није имала никакву самосталност). Оваквим законским одредбама, спроведена је потпуна централизација локалне управе и спроведен систем апсолутног јединства државне управе, која је само била наставак ранијих тежњи уставобранитеља.

После низа уставних промена, у тренутку када се кнез Михаило налазио на врхунцу своје политичке моћи и када је скоро потпуно централизовао централну и

локалну власт, он бива убијен 1868. године на Топчидеру, па на власт долази привремено намесништво²²¹ до пунолетства Милана Обреновића (унука Јеврема Обреновића и последњег мушког наследника династије Обреновић). Намесништво малолетном кнезу Милану Обреновићу трајало је од 1868. до 1872. године. Године 1869. се доноси нови Устав, познат под називом Намеснички устав, који је донет противно важећим прописима, посебно Закону о Народној скупштини из 1861. године, који није дозвољавао било какву уставну промену у време владавине намесништва. Најважније новине које је донео овај Устав односиле су се на Народну скупштину, на коју су са Државног савета (који је постао административно саветодавно тело) пренет један део законодавне власти. Стварна власт поверена је министрима, при чему њима није прописана никаква политичка и кривична одговорност. Уведена је и установа "премапотписа", према којој сваки краљев акт мора да потпише министар који је монарху саветовао да донесе баш тај акт.

Што се локалне самоуправе тиче, Намеснички устав нигде у својим одредбама не помиње ни округе, ни срезове као територијалне јединице. Заправо, Устав садржи само неколико врло скромних одредаба о општинама (чланови 126-130.). Окрузи и срезови нису више биле административно-територијалне јединице, већ су више служили као изборне јединице. Многи теоретичари оцењују да циљ доношења Намесничког устава нису биле промене у локалној самоуправи, већ рушење кнежеве апсолутистичке владавине. Иако је било очекивати да ће либерали модернизовати локалну самоуправу, они су је задржали онаквом каква је била за време краља Михаила. Критичари Намесничког устава су мишљења да он није омогућио, како формирање парламентарне владе, тако и формирање локалне самоуправе. Напротив, намеснички режим под вођством либерала је на места окружних и средских начелника постављао послушне и партијске људе, не водећи рачуна о њиховим стручним квалитетима. Народ је почео да приговара одлукама централних власти, а државну управу је захватила криза. За време намесничког режима није донет ниједан правни акт који се тицао реформе локалне самоуправе, а у том правцу није покренута било каква иницијатива. Имајући у виду политичке тежње либерала, они су задржали Закон о уређењу окружних начелстава и главним дужностима средских начелника и Закон о устројству општина, који није доживео

²²¹ Ово намесништво су чинили Миливоје Петровић Блазнавац, Јован Ристић и Јован Гавриловић.

никакве промене све до октобра 1875. године. Ово су према садржини биле веома крупне промене²²², али оне нису дуго биле на снази, из разлога што је већ 17. јула 1876. године избио Први српско-турски рат, већ 1. децембра 1877. године Други српско-турски рат, а после тих ратова Србија добија међународно признање државне независности на Берлинском конгресу 1878. године.

3. Карактеристике локалне самоуправе у Србији од стицања независности до Првог светског рата

После Народне скупштине која је одржана у Крагујевцу, 10. августа 1878. године објављена је кнежева прокламација о добијању независности Србије и о прекиду рата Србије и Турске, а Србија је овим мировним споразумом добила и четири нова округа: Нишки, Пиротски, Топлички и Врањски (урбана места у овим окрузима били су: Ниш, Прокупље, Куршумлија, Пирот, Бела Паланка, Лесковац, Власотинце и Врање)²²³. Изузетно сложен процес уједначавања правног система Србије и нових ослобођених области, као и изградње државне администрације и локалне управе трајаће све до 1882. године и састојао се у решавању, уређивању и организацији локалних власти у новодобијеним областима, као и њиховом насељавању. Због одбијања да потпише врло неповољан трговачки уговор са Аустроугарском, влада са Јованом Ристићем на челу је поднела је 1880. године кнезу Милану разлоге за његово одбијање. После одбијања ових разлога од стране кнеза Милана, ова Влада подноси оставку, а на власт долазе Напредњаци. Осамдесетих година XIX века појављује се неколико организованих политичких странака. Међу овим странкама, оснива се и Радикална странка 1881. године, која у свој програм укључује реформисање и уређење општина и срезова "по начелу самоуправе" и за укидање општинских начелстава, чиме би локална самоуправа била ослобођена од јаког полицијског надзора.

²²² Изменама и допунама Закона о устројству општина и општинских власти из 1875. године, значајно су проширена права општина, које су добиле већу самосталност од централних власти, одузето је право државној власти да врши спајање и раздвајање општина самовољно, опозива и кажњава кметове и чланове општинских судова, као и право процене целисходности аката које су доносиле општинске власти.

²²³ Маја 1878. године донет јеи Закон о привременом подељењу и снабдењу са властима ослобођених предела, којим је читава ослобођена територија подељена на шест округа са 21 срезом.

Године 1883. одржавају се нови избори на којима Радикали побеђују, али краљ Милан није хтео да повери мандат за састав Владе, већ је именовао чиновничку владу на челу са Николом Христићем. То је узроковало Тимочку буну већ исте године, који су подигли народни трибуни и припадници Радикалне странке. Врло брзо буна је угушена, а већина радикалних челника је завршило у затвору, а донети су и бројни ригорозни закони, попут Закона о штампи и Закона о зборовима и удружењима. Према овим законима, ниједан, збор, удружење или штампана ствар нису могли бити пријављени, организовани или штампани без претходног одобрења полиције. Већ 1884. године су расписани нови избори, али овог пута потпуно неслободни, без политичких странака, на којима је полиција одређивала за кога ће народ гласати. Мандат за састав нове владе добио је Илија Гарашанин, а он доноси нове измене и допуне Закона о уређењу општина из 1866. године. Према овим изменама и допунама општина је постала већа. Уместо кмета на челу општине је био њен председник са помоћницима, кога је бирао општински збор уз обавезно присуство полиције (надзорне власти). Надзор државне власти је проширен и над судовима, а председника општине Београд постављао је лично краљ указом. Стање које је настало после ових измена и допуна (била је још једна мања промена овог Закона и 1885.) личило је на оно из времена владавине кнеза Михаила.

С обзиром да је овакав "полицијски" поредак био неодржив, краљ Милан Обреновић је био приморан да постигне компромис са Радикалима и приступи изради и усвајању новог Устава 1888. године (названог "Радикалски устав")²²⁴. Радикали су већ у јуну месецу 1878. године образовали нову Владу, која је имала обавезу да изради и усвоји нови Устав, а у њему је, за разлику од претходног Устава, било садржано доста више чланова који су били посвећени локалној самоуправи (10 чланова је уређивало ову, веома важну, област). Општинама је први пут признато право на своју локалну самоуправу, док су њени самоуправни органи остали исти – општински суд, општински одбор и општински збор. Поред самосталних надлежности везаних за локал, општине су, према Закону о општинама²²⁵, обављале и послове које им повери држава. Радикалски устав је увео окружне управне органе (окружну скупштину и окружни одбор), који су

²²⁴ При доношењу овог Устава, као узор је био употребљен Устав Белгије из 1835. године, који је важио за либералан и напредан устав тог времена.

²²⁵ Овај Закон је донет новембра 1889. године.

"делили" управну власт са државним органима. За разлику од ранијег стања у коме су надзор над општинама вршили државни органи, сада су тај надзор они делили са среским и окружним управним властима. Може се закључити да је Закон поопштрио надзор над општинама, јер су срески и окружни начелници могли да кажњавају општинске органе у случају непоштовања закона. Такође, они су могли и да задрже све општинске акте од извршења уколико сматрају да они крше закон, да извршавају општинске послове самостално, као и да уз помоћ захтева Државном савету, смењују општинске власти.

Одредбе које је уредио Устав, пратио је и нов Закон о општинама, који је јасно одредио да општина има двоструку природу – то је била самоуправна јединица, али у исто време, представљала је и продужену руку државне власти. Општина је имала три врсте органа – општински збор, општински суд и председника општине. Општински збор су чинили сви грађани који су плаћали одређени порез (15 динара) и он је бирао председника општине и два члана суда (кмета), а доношење одлуке у њему је било могуће, само у случају да је била присутна једна трећина општинских гласача. Поред избора председника и чланова суда, општински збор је вршио избор кметовских помоћника, одборника и њихових заменика, одређивао општински порез, могао да задужује општину и слично. Највишу судску и полицијску власт у општини вршио је општински суд.

Други, али исто тако битан, Закон о уређењу округа и срезова, донет је 1890. године. Према њему, окружне и среске власти су имале окружног (среског) начелника на челу, односно окружну (среску) скупштину и окружни (срески) одбор. Док је начелнике округа, односно срезова, постављао краљ, док су окружне и среске скупштине, као и окружни одбор, биле самоуправне власти. Окружни начелник је вршио надзор над радом самоуправне власти у округу, срезу и општини и обављао полицијске послове. Такође, он је председавао окружном скупштином и могао је да обуставља од извршења сваку њену одлуку за коју би сматрао да је супротна Уставу и закону. Срески начелник је представљао непосредну надзорну власт над општином, али је, с друге стране, био потпуно почињен округу, односно окружном начелнику. Окружна скупштина је бирана посредним јавним гласањем, а среску скупштину су сачињавали општински изасланици. Срезови су имали своје изасланике у окружном одбору, који су заступали њихове интересе.

Из напред наведеног, може се приметити да ни Радикали нису потпуно поступили са програмским начелима која су заступали пре доласка на власт. Наиме, иако су закони били мало либералнији него у претходном периоду, они нису пружили могућност за развој модерне, самосталне и јаке локалне самоуправе. Напротив, они су имали за циљ да учврсте власт Радикала у држави, јер су општине претворене у упоришта њихове власти. Преко општинских органа, Радикали су себи обезбедили већину и у Народној скупштини, с обзиром да су народни посланици бирани непосредно у варошима, а посредно у сеоским подручјима. Фебруара 1889. године краљ Милан је на прослави Дана Краљевине објавио своју абдикацију и, по Уставу, одредио три намесника, који би требало да владају до пунолетства малолетног Александра Обреновића. Влада је убрзо (1892.) године, донела закон по коме се краљу Милану забрањује боравак у Србији и одузима српско држављанство. У међувремену, 1893. године, краљ Александар је извршио државни удар и прогласио себе пунолетним, док је 1894. године укинуо Устав из 1888. и на снагу вратио Устав из 1869. године. После тога, на снагу су враћени и стари закони – Закон о устројству општина и општинских власти из 1866. године и Устројеније окружни начелничестава и главне дужности срески начелника из 1839, о којима је раније, у овој докторској дисертацији, било речи. По државном удару завршила се и радикалска власт у Србији, а на њихова места дошли су Либерали и Напредњаци, који су подржавали краљеву политику.

Као и у много случајева кроз историју српског народа, апсолутистичке тежње владара ретко када нису директно утицале на локалну самоуправу. Тако су поново вршене измене и допуне Закона о устројству општина 1895. и 1898. године. Првим променама је уведен полицијски комесар у општинама, док су друге промене биле крупније и имале су за циљ потпуно централизовање локалне власти и њихово стављање под потпуни утицај државне власти. Према њима председници општина више нису бирани од стране народа, већ је њих постављала централна власт – председника београдске општине постављао је краљ, док је председнике осталих општина постављао министар унутрашњих дела. Врло брзо, исте године (1898.) донете су измене Закона о окружним и среским скупштинама, које су сада чинили окружни начелници, њихови референти изасланици среских скупштина. Србију су следећих две године потресали бурни догађаји: Ивандањски атентат 1899. године (неуспели покушај атентата на краља Милана, који је тада био командант Активне команде војске), женидба краља Александра са Драгом Машин

1900. године и, на крају, државни удар краља Александра 6. априла 1901. године, када је донет и нови устав (Априлски или Октоисани устав). Овај Устав је донео бројне промене. Краљ се плашио да неће имати мушког потомка, па је увео одредбу по којој би жена могла да наследи престо. Уведено је дводомно народно представништво – Сенат и Народна скупштина. Законодавну власт су имали краљ и народно представништво, а путем својих посланика краљ је увек имао превласт у њој. Министре је именовао краљ и они су били њему одговорни за дела попут издаје земље и владаоца, за повреду Устава и закона, примање мита и слично. Априлски устав је за општине утврдио једино да се оне "у својим чисто унутрашњим пословима уређују по начелу самоуправе и да се границе њихове самоуправе постављају законом".

Следеће године (1902.) донет је нови Закон о општинама, којим су општине биле уређене слично, као и ранијим "радикалским" законом из 1889. године. Међутим, овај Закон није био дуго на снази, јер је краљ Александар извршио још један државни удар 1903. године и привремено обуставио Устав од 1901, као и Закон о општинама, а на његову снагу је враћен Закон о устројству општина и општинских власти из 1866. године. Два месеца после државног удара, 29. маја 1903. године, краљ Александар Обреновић је убијен у атентату, а тиме се, слободно можемо рећи, завршио и велики "политички хаос" у Србији²²⁶. Мајским превратом се угасила лоза династије Обреновић, која је владала Србијом од 1815. године (са прекидом у периоду 1842-1858.), а на српски престо долази краљ Петар I Карађорђевић. После преврата Сенат и Скупштина враћају стари (Радикалски) Устав из 1888. године (са врло малим изменама) и све законе који су донети према њему, а међу њима и Закон о општинама из 1902. године. Од 1903. до 1909. године, четири пута је мењан и допуњаван овај Закон. Главна проширења су се односила на повећана финансијска права београдске општине, састављање гласачких спискова и изборне процедуре на општинском збору, кандидатске листе и слично. Најзначајније измене Закона о општинама извршене су 1909. године. Њима су детаљно регулисани гласачки спискови, бирачки одбори и слично. Највеће измене су направљене у изборној материји, а циљ је био да се спрече изборне махинације које су раније уочене. Финансијска независност општина је смањена, јер су овога

²²⁶ Краљ Александар је у току своје владавине десет пута мењао владу и три пута устав.

пута оне морале да траже сагласност Државног савета за располагање својом имовином.

Док је Закон о општинама мењан и допуњаван више пута, 1905. године је донет потпуно нов Закон о уређењу округа и срезова. Закон је, као и раније, одредио срезове и округе као административне јединице, с тим што су окрузи одређени као политичке и административне јединице, док су срезови били непосредна надзорна власт над општинама. Као и раније, срез и округ имали су своје органе – скупштину, одбор и начелнике. Док је начелник био представник државне власти, скупштина и одбор су биле самоуправни органи. Посланици за окружну скупштину су бирани у срезу, а новина у Закону је била да је дозволио удруживање две или више општина из различитих округа око извршавања заједничких послова. После доношења, овај Закон је три пута мењан и допуњаван (задњи пут 1910.) и остао је на снази до 1922. године. Србија није дуго била у миру после коначног ослобађања од Турака. Већ 1912-1913. године, започети су нови Балкански ратови. Након ратова наша земља излази са увећаном територијом – прикључени су Санџак, Косово и Метохија и Македонија. Иако су ове територије подељене на срезове и округе, она није заживела због скорог избијања Првог светског рата 1914. године.

4. Локална самоуправа у Првој југословенској држави

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, која је 1929. године променила назив у Краљевина Југославија, била је, уствари, прва југословенска држава, тј. заједничка држава јужних Словена. Сама идеја о формирању ове државе постојала доста дуго код најнапреднијих мислилаца, политичара и јавних радника југословенских народа, ради решавања националних питања ових народа. Наиме, Срби су имали највећи број становништва, које је било "расуто", "расељено" на великој територији, у различитим земљама, Словенци и Хрвати су желели да, на тај начин, поврате изгубљену државност, док су Црногорци и Македонци желели да им се призна национална посебност. Оно што треба нагласити, када је реч о Првој југословенској држави, јесте чињеница да њено стварање (од кога се много очекивало) није решило српско национално питање, тако да данас бројни историчари овај чин сматрају великом грешком, која је српски народ коштала око

1.300.000 жртава у Првом светском рату. Србија је тако доживела биолошку катастрофу од које се никада није опоравила. Тадашњи српски политичари су због југословенства жртвовали српство, па све до данашњих дана трају недоумице у вези тога, да ли је по завршетку Првог светског рата, у коме смо били на страни сила победница, требало тежити стварању велике Србије, а не заједничке државе Југославије.

Велики ратни циљ постављен још децембра 1914. године, изјавом тадашње Владе Краљевине Србије да је четворогодишњи рат са Аустроугарском монархијом представљао, уствари, "борбу за ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца", остварен је 1. децембра 1918. године, када је делегација Средишњег одбора Народног већа дошла на састанак у Београд код престолонаследника – регента Србије, Александра Карађорђевића. На том састанку је дошло до размене писмених поздрава, чија је садржина била претходно договорена. На изјаву упућену престолонаследнику од стране делегације Народног већа да постоји жеља за уједињењем "у јединствену народну државу Срба, Хрвата и Словенаца", регент је у име свог оца, Краља Петра I Карађорђевића прогласио "уједињење Србије са земљама независне државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствено краљевство Срба, Хрвата и Словенаца". Ова размена писмених изјава се узима као чин формалног основања Прве југословенске државе, која је најпре носила назив Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Оно што је прво требало урадити у новоствореној држави, било је доношење Устава те државе, али је рад на томе био доста тежак и трајао је скоро 3 године, тј. до 28. јуна 1921. године, на Видовдан (отуда Видовдански устав). Наиме, између Срба и Хрвата као два највећа народа, постојале су бројне разлике у схватањима и очекивањима, тако да је тзв. уставни провизоријум²²⁷ потрајао много више него што се могло очекивати и много више, него што је то случај у упоредној уставној пракси.

Због бројних несугласица и спорних питања, која су се тичала, пре свега, вертикалне поделе власти, као и система локалне самоуправе и територијалне државне управе, тешко је било постићи сагласност између позиције и опозиције, тако да је Устав усвојен минималном апсолутном већином²²⁸ и то, пре свега,

²²⁷ Провизоријум се, најчешће, дефинише као привремено стање, пролазно решење (решење за нужду), које треба касније да буде замењено бољим, сталним.

²²⁸ За предлог Устава су гласали Радикали, Демократе, чланови Југословенске муслиманске организације, чланови Националне турске странке и Вошњакови земљорадници, а против су гласали Социјалисти, Републиканци и чланови Српске земљорадничке странке.

захваљујући купљеним гласовима муслиманских посланика из Македоније и Босне и Херцеговине²²⁹. Централна власт је била организована према принципу поделе власти, у облику парламентарног режима, али је овај принцип био деформисан, а битна обележја парламентаризма негирана, због одредаба о надлежностима централних власти. Отуда је уставни систем био оптерећен бројним слабостима, које су произилазиле, како из институционалних недоследности у парламентарном систему власти, тако и из начина на који је уједињење изведено. Краљ Александар је излаз из кризе парламентаризма државног уређења видео у завођењу своје диктатуре, што је учинио прокламацијом од 6. јануара 1929. године, суспендујући Устав, распуштајући Народну скупштину и све политичке странке и друге групе, чиме је завео личну владавину.

Најважнији задатак у Првој југословенској држави је представљало изједначавање права и увођење јединственог управног и самоуправног система, с обзиром да је постојало шест различитих правних подручја, као и шест различитих система локалних власти. У то време је Србија једина имала сопствено и развијено законодавство о локалној самоуправи, док је локална самоуправа у Црној Гори била заснована, такође, на сопственом, али доста скромном законодавству. Насупрот њима, остала подручја која су ушла у састав Прве југословенске државе (ту су спадале, на пример: Хрватска, Славонија, Босна и Херцеговина, Далмација, Војводина и друге), заснивала су се на "различитим и, углавном, застарелим централистички скројеним аустријским и угарским законима донетим средином XIX века или, у случају Босне и Херцеговине, почетком XX века"²³⁰. Поред тих различитих законодавства, постојале су и различите традиције локалне самоуправе, тако да су се те разлике посебно испољавале у односима између Србије и Хрватске, јер је Србија једина била међународно-правно призната, док то није било случај са Хрватском. Отуда је народ Србије имао развијене идеје о локалној самоуправи (и парламентаризму), али у оквиру "једноставне државе", док је хрватски народ водио дуготрајну борбу за очување националног идентитета у оквиру тада изузетно јаке Аустроугарске монархије. У центру борбе хрватског народа, била је идеја аутономије средишње власти, тј. стицање државне

²²⁹ Уставотворна скупштина је бројала 419 посланика, од којих је за усвајање Устава гласало 223, против је било 35, а 161 посланик апстинирао, тј. није узео учешће у гласању (Комунистичка партија, Хрватска републиканска сељачка странка, Народни клуб и Југословенски клуб).

²³⁰ Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства (1804-2014)*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2015, стр. 188.

самосталности, а не јака самоуправа у нижим облицима територијалног организовања власти (жупаније, котари и општине). Тим традицијама је више одговарала централистички устројена, него аутономна локална власт, тако да борба за самоуправу локалних тела, скоро да није ни вођена.

Овакво стање је стварало велике тешкоће у настојању да се створи јединствен систем локалне власти, а томе је посебно доприносило различито наслеђе народа који су створили Прву југословенску државу. Поред тога, постојала су доста различита очекивања од локалне самоуправе, која су била последица затечених крупних разлика у територијалној организацији Србије, Хрватске и Словеније. Да би се таква ситуација превазишла, донети су одговарајући закони: Закон о обласној и средској самоуправи 1922, Закон о општинама из марта 1933. и Закон о градским општинама из јула 1934. године. Према одредбама Устава, у Краљевини СХС било је предвиђено четири нивоа административних јединица, и то: 1) области; 2) окрузи; 3) срезови и 4) општине. Међутим, треба рећи да је постојала тростепена локална самоуправа, с обзиром да су у округу постојале само државне власти. Област и срез су имали и државне и самоуправне власти, док су у општинама постојале само самоуправне власти, а самоуправа се изражавала у томе да су ове јединице самостално уређивале односе на својој територији. Оне су то чиниле преко скупштине и одбора као самоуправних органа, с тим што је над радом ових самоуправних тела вршен надзор и спровођена контрола уставности и законитости од стране виших државних органа²³¹.

Као што смо напред навели, управа се вршила и по областима, које су биле предвиђене као самоуправне и управне јединице, али су оне постојале само до 1929. године. Оно што је карактеристично за области, јесте да је подела по њима извршена према "природним, социјалним и економским приликама", с тим што је Видовданским уставом број становника области био ограничен на 800.000. Краљ је постављао великог жупана, који се налазио на челу области и који је управљао пословима државне управе преко државних органа. С обзиром да је подела земље на области била од великог политичког значаја и државног интереса, Устав из 1921. године је утврдио обавезу да се у одговарајућем року (седам месеци) донесе закон о подели Краљевине СХС на области. Такође, уставним одредбама (члан

²³¹ У те више органе су спадали велики жупан (имао је право да спречи извршење сваке одлуке која не би била заснована на Уставу или одговарајућим законима) и други државни органи (на пример, Државни савет, као највиши управни суд, одлучивао је о изјављеној жалби против решења великог жупана и тиме се омогућавала заштита локалне самоуправе).

135.) била је предвиђена и "резервна варијанта" у случају да овај закон не буде донет у предвиђеном року, тако да је онда Влада могла да изврши поделу државе на области путем уредбе са законском снагом. С обзиром да Народна скупштина није усвојила закон у остављеном року од седам месеци, Влада је искористила ово своје право (и обавезу) и априла 1922. године, донела Уредбу о подели земље на 33 области (Србија је била подељена на 18 области). Као самоуправне власти у области су биле предвиђене обласна скупштина и обласни одбор. Мандат посланика за обласну скупштину је био четири године, а ови представници су бирани непосредно тајним гласањем. Надлежности обласне скупштине су биле утврђене Уставом, а она је, као и Народна скупштина, сазивана краљевим указом. Обласни одбор је био извршни орган изабран од стране обласне скупштине, која је вршила и надзор над његовим радом (отуда је њој и одговарао за свој рад, као и великом жупану, грађанству и главној контроли).

Парламентарни систем у Краљевини СХС је био оптерећен, као што смо већ навели, бројним проблемима и тешкоћама, чему су посебно доприносили велика економска криза у свету после Првог светског рата, све отворенији сукоби политичких странака у Народној скупштини (пре свега, оних из Србије и Хрватске) и, посебно, атентат у Скупштини 20. јуна 1928. године, после чега је стање у земљи постало неодрживо. Отуда је краљ Александар Манифестом од 6. јануара 1929. године укинуо Видовдански устав и распустио Народну скупштину, а укинуо је и самоуправне власти које су биле затечене у областима, срезovima и општинама²³². Ово је било изнуђено решење, коме је краљ морао да прибегне, јер парламентарни систем у земљи није функционисао, тако да је то привремено решење требало превазићи што пре, али је такво стање потрајало скоро две године, тј. до доношења новог Устава Краљевине Југославије 3. септембра 1931. године, који је краљ "подарио" свом народу (није га донела Народна скупштина), тј. октроисао (отуда назив "Октроисани" или "Септембарски" устав). У међувремену је, Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3. октобра 1929. године, дошло до замене 33 области формирањем 9 бановина, са жељом да таква управна подручја немају национални карактер. Ову поделу на бановине, коју је регулисао и Закон о банској управи из новембра 1929. године,

²³² Краљ је у областима поставио комесаре за обављање послова који су били у надлежности обласних скупштина и обласних одбора, док су уместо среских и општинских самоуправних органа, били постављени одбори месне управе.

преузео је и Устав из 1931. године, тако да су бановине постале највеће управне и самоуправне јединице, у којима је дошло до сједињавања државних и самоуправних органа (за разлику од ранијег решења, према коме су у областима постојале, на једној страни одвојене и паралелне управне државне власти, а на другој страни самоуправне власти).

Имајући у виду да је наведеним законима из 1929, а посебно Уставом из 1931. године, дошло до великих промена у територијалној организацији Краљевине Југославије, указаћемо на најважније карактеристике тада важећег система. Наиме, врховну власт у бановини је представљао бан, кога је, на предлог Владе постављао краљ, а бан је имао право да поставља, премешта, отпушта и пензионише управне и самоуправне чиновнике у бановини (у случају његове спречености да обавља своју функцију, замењивао га је његов помоћник, тј. подбан). Бан је имао изузетно велика овлашћења, с обзиром да је имао право надзора над општинском самоуправом²³³, тј. над самоуправним органима у бановини и општинама, а имао је и право да обуставља сва решења бановинског већа и бановинског одбора (бановинско веће и бановински одбор су Уставом били предвиђени као самоуправни органи). Као представник краљевске владе у бановини, бан је имао највишу политичку и управну власт на свом подручју, представљао је бановину, старао се за њен културни и економски развој и представљао надзорну власт над самоуправама. Бановинска самоуправа није могла да доживи неки свој снажнији развој због различитих разлога, а пре свега, због чињенице да се, у почетку њеног увођења, тј. у првих неколико година примењивало уређење створено 1929. године (које је било привремено), није био донет ни закон о бановинској самоуправи (који би је детаљније уредио и заштитио), а њен развој је посебно спречило избијање Другог светског рата, када је дошло до престанка постојања Краљевине Југославије²³⁴.

²³³ Треба указати на чињеницу да бановине нису представљале јединице локалне самоуправе, али су имале извесне облике самоуправе и више су имале карактер регије.

²³⁴ На немогућност развоја бановинске самоуправе, утицала је и чињеница да промене које су створене Октроисаним уставом из 1931. године, нису наишле на повољно тле у земљи и нису радо примљене. Томе је, посебно, допринела неслога између представника Србије и Хрватске, која је временом била све израженија, па је Влада, у жели да некако реши вишегодишње тензије, донела Уредбу о Бановини Хрватској, тако да је њоме, на противуставаан начин, извршена делимична промена (ревизија) тада важећег Устава. Наиме, од Савске и Приморске бановине, формирана је Бановина Хрватска, а њој су прикључени и поједини срезиви из других бановина, тако да су тој новоствореној бановини дата права, која друге бановине нису имале. Створена је асиметричност и неравноправност у односу на друге бановине, јер се Бановина Хрватска потпуно издвајала по свом положају и уређењу: као прво, знатно је увећана, организација власти је била различита, а она више није у себи имала самоуправу, него је

На крају овог поглавља посвећеног локалној самоуправи у Првој југословенској држави указаћемо, у најкраћим цртама, на карактеристике настанка и развоја овог облика организовања. Видовдански устав из 1921. године је омогућио стварање области, чиме је престала потреба за окрузима, који су до тада представљали самоуправне јединице. Наиме, уставним одредбама²³⁵ је било предвиђено да у жупанијама и окружјима самоуправа не треба више да постоји и да она треба да буде у њима ликвидирана, сада у корист "области и срезова", што је убрзо и учињено, тј. 1923. године. Но, треба нагласити да, иако је Уставом била јасно предвиђена ликвидација окружне самоуправе, до укидања округа као јединица државне управе није дошло одмах, већ су они задржани (додуше, само привремено) "док се не укину законом". Тако је и било у пракси, јер је овај ниво државне власти потпуно нестао 1929. године, када је донет Закон о унутрашњој управи, који је предвидео вршење опште управе по бановинама, срезovima и општинама.

Поред ликвидације окружне самоуправе, у овом периоду је дошло и до слабљења среске самоуправе, а убрзо и до њеног нестанка, јер су и Видовдански устав из 1921. године и Закон о обласној и среској самоуправи из 1922. године, прецизно поставили правила о постојању среза који је био, истовремено, и управна и самоуправна јединица. Као што је то био случај са општинском и обласном самоуправом и среска самоуправа је требало да буде уређена према изборном начелу и то уз постојање два посебна самоуправна органа, чији је задатак био старање о самоуправним пословима среза. То су били среска скупштина и срески одбор. Избори за ову скупштину су били предвиђени наведеним Законом о обласној и среској самоуправи и то тако што је срез представљао једну изборну јединицу, док се на сваких 1.500 становника бирао по један члан сеоске скупштине. У таквом систему, било је предвиђено да је срески поглавар представљао државну власт у срезу, који је непосредно вршио општу управну власт на свом подручју, што значи да је тежиште државне власти, нормативно, требало да буде у његовим рукама. Међутим, надзор над његовим радом, као и над обласном скупштином и обласним одбором, вршио је велики жупан, док је он (срески поглавар) вршио надзор над среском самоуправом, која је остала само на

карактер федералне јединице, чиме су створени основи целокупне државне инфраструктуре будуће Независне Државе Хрватске (НДХ).

²³⁵ Видовдански устав, члан 135. став 6.

папиру, јер је формално била укинута 1929. године, иако су остале да постоје још неке њене установе (основане посебним законима). Септембарски (Октроисани) устав из 1931. године је прихватио (усвојио) решења створена 1929. године, тако да је овим уставним одредбама управа у Краљевини Југославији вршена по бановинама, срезovima и општинама. Међутим, као самоуправна тела су се могле сматрати само бановине и општине, док су у срезу постојали само сиромашни остаци среске самоуправе, тј. срески путни и пољопривредни одбори, који су замењивали среску самоуправу (представљали су њену сурогате).

Септембарски (Октроисани) устав из 1931. године је био основа за доношење два веома значајна закона, која су се односила на самоуправу и то: Закона о општинама из 1933. и Закона о градским општинама из 1934. године. Овим актима су уведена два типа општина (обичне и градске), међу којима су постојале веома мале разлике, тако да се, слободно може рећи да је њихов положај био исти. Оно што је карактеристично за први Закон, јесте чињеница да је на један коректан начин извршено нормирање и уређење општинске самоуправе, али је, с друге стране, било видљиво настојање законодавца да држави обезбеди значајан надзор над локалном самоуправом. Свакако, један од најзначајнијих делова овог Закона, јесте онај који утврђује критеријуме према којима се могу оснивати општине. Тако, било је потребно да једна "непрекидна природна и економска јединица има најмање 3.000 становника" (мада, од овога је, у одређеним случајевима, прављен и изузетак, тако да је општина могла да буде основана и са мање од наведеног броја становника). Ради лакшег и ефикаснијег извршавања заједничких задатака и бржег решавања проблема, наведени Закон је предвидео могућност удруживања општина на добровољној основи²³⁶. Као што је то случај у највећем броју закона о локалној самоуправи, и тада је било предвиђено разликовање између послова који су се налазили у самоуправном делокругу општинских органа и послова који су били поверени за обављање општинским органима, а за рачун државе. Притом је веома велика пажња посвећивана вршењу надзора над општинском самоуправом, који је био поверен среском начелнику и бану, док је код неких специфичних питања овај надзор био у рукама неких других органа (на пример, када су биле у питању финансије). Уколико председник

²³⁶ Овде треба само нагласити да су у Првој југословенској држави поједини облици обавезног удруживања били регулисани посебним законским прописима. Тако, на пример, удруживање у *школске општине* је било предвиђено Законом о народним школама из децембра 1929. године, а удруживање у *здравствене општине* било је предвиђено Законом о здравственим општинама из фебруара 1930. године.

општине, чланови општинске управе или чланови општинског одбора нису уредно вршили своје дужности, затим уколико су изабрани без испуњености потребних услова за свој избор, као и уколико су њихове радње или изјаве биле таквог карактера да су штетиле државним интересима, бан их је могао разрешити. У таквом случају привремена управа, коју је постављала надзорна власт, вршила је текуће послове до преузимања дужности од стране нових органа.

Следеће, 1934. године, донет је Закон о градским општинама, чиме је потврђено одступање од униформности уређења општина, тј. од примене монотипског модела њихове организације. Наиме, још је претходни Закон из 1933. године (Закон о општинама), одредбом члана 136. утврдио сопствено непримењивање у односу на 76 градова (74 града, а за Београд и Панчево су важила посебна решења), што значи да је законодавац желео да регулисању положаја једног броја градских општина посвети посебан Закон. Када је реч о градској општини, треба рећи да је она према законским одредбама имала два самоуправна органа, и то: 1) градско веће и 2) председник. Број чланова градског већа био је различит, а кретао се од 27 до 72 већника, што је зависило од броја становника. Јавно гласање на седницама је било правило, с тим што је веће могло да одлучи да се о неким питањима гласа тајно, тј. путем листића, под условом да је постојао кворум за рад градског већа. Натполовична већина, тј. половина плус један од укупног броја већника, представљала је кворум за пуноправно одлучивање већа, а одлуке су се доносиле већином гласова присутних већника.

Упоредјујући градске и сеоске општине, указаћемо само на најважније разлике. Тако, на пример, градске општине су могле да имају квартове, тј. одељке, док су села, која су била у саставу градске општине, могла да имају помоћнике председника градске општине, који су му помагали у његовом раду и нису представљали неки вид месне самоуправе. Што се тиче послова који су спадали у самоуправни делокруг градских и сеоских општина, треба рећи да су они били одређени истим методом (наравно, број ових послова је био шири када су у питању градске заједнице и прилагођен специфичним интересима ове заједнице). Такође, и број поверених послова градским општинама је био шири, него што је то био случај код сеоских. Уз постојање мањих разлика, финансирање градских и сеоских општина је било уређено на сличан начин, из чега се може закључити да је између законског уређивања градских и сеоских општина, постојало доста сличности, али

још више разлика, које су се највише испољавале у погледу организације самоуправних органа и броја поверених послова.

На крају овог прегледа положаја локалне самоуправе после доношења Устава из 1931. године и доношења два наведена закона из 1933. и 1934. године, треба се осврнути на вршење надзора над локалном самоуправом, тј. на начин његовог вршења, степен, ниво и врсте овог надзора. Најопштије гледано, може се рећи да је овај надзор био доста велики и да је то био државни надзор, који је током 1933. и 1934. године добио претежна обележја правног надзора²³⁷, што је значило да је ова врста надзора требало да буде правно регулисана (морало је да постоји правно овлашћење за вршење таквог надзора). Такође, то је значило да се овај надзор простирао, искључиво, на правне аспекте, тј. на испитивање законитости рада и аката локалне самоуправе²³⁸. Поред овог правног, постојао је и политички надзор (предвиђен Уставом), који је, уствари, представљао контролу целисходности аката и радњи самоуправе, имајући у виду њихову усаглашеност са општим јавним интересима.

Наведени надзор је био предвиђен највишим општим правним актима - Уставом и законима, а као органи којима је био поверен државни надзор над самоуправом, били су предвиђени срески начелник, бан, министар унутрашњих послова и министар финансија (управни органи), управни суд и Државни савет (административни судови) и Главна контрола (била је надлежна у погледу надзора над финансијама). У том процесу надзора, били су установљени неки односи, који су сасвим реални и најчешће се појављују у законодавствима која регулишу локалну самоуправу. Тако су државни органи, ради остваривања овог надзора, били овлашћени да траже и да добију потребна обавештења о раду самоуправних органа, да изврше преглед њиховог рада непосредним увидом, као и да присуствују њиховим седницама, док су самоуправни органи са своје стране били дужни да надзорним органима достављају преписе записника са својих седница, усвојене акте и буџет, као и друге списе, уколико надзорне власти то затраже. Уколико неки надзорни орган утврди (оцени) да нека одлука самоуправних органа није законита, имао је право да примени посебну надзорну меру, која се састојала у могућности задржавања од извршења такве одлуке (правни надзор). Та иста

²³⁷ Овај правни надзор је био, углавном, сведен на најважније облике управног надзора.

²³⁸ Поред тога, морали су бити утврђени субјекти и средства надзора, моменат у коме се он врши и процедура његовог вршења, а морале су бити предвиђене и могућности за правну заштиту надзираног субјекта.

могућност је припадала надзорној власти, уколико она утврди (оцени) да су неке општинске одлуке штетне по државне интересе (политички надзор). Коначно, уколико је долазило до нечињења локалне самоуправе, тј. невршења самоуправних послова, надзорна власт је, после обављених преговора са општинским органима (уколико они не уроде плодом), наређивао шта треба да се ради. Ако ни то не уроди плодом и општина остане неактивна, држава је применом Закона о општем управном поступку, обављала посао општине преко својих органа, на њен трошак. Свакако, највеће казне су биле новчано кажњавање и разрешење самоуправних органа, али само у одређеним законом предвиђеним случајевима.

5. Развој локалне самоуправе у Другој југословенској држави

Током трајања Другог светског рата, у Јајцу (Босна и Херцеговина) је 29. новембра 1943. године збачена монархија и проглашена република, што је значило стварање Друге југословенске државе. То је било Друго заседање АВНОЈ-а (Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије)²³⁹, када је створена ДФЈ (Демократска Федеративна Југославија), која је представљала последњу фазу Прве југословенске државе, тј. Краљевине СХС (од 1929. године названа Краљевина Југославија) и прву фазу Друге југословенске државе. Напред наведени назив је званично ушао у употребу 10. августа 1945. године, а само пар месеци после тога, тј. 29. новембра 1945. године, проглашена је ФНРЈ (Федеративна Народна Република Југославија).

Када је у питању периодизација развоја локалне самоуправе у Другој југословенској држави, треба рећи да постоје различити критеријуми, па самим тим, и одређене разлике у формирању појединих етапа развоја локалне власти, како на савезном, тако и на републичком нивоу. Међутим, ради лакшег прегледа и схватања овог кратког (полувековног), али веома бурног периода, указаћемо на постојање, најпре строго етатизоване локалне самоуправе у периоду од 1945. до 1952. године. С обзиром да је тадашња Југославија била окренута СССР-у и своје уставе и законе правила према совјетском узору, тај модел је био означен као

²³⁹ Одлукама Другог заседања АВНОЈ-а од 29. новембра 1943. године, постављени су принципи за оснивање федеративне државе југословенских народа после Другог светског рата, под вођством Комунистичке партије Југославије, састављене од 6 република.

"административни централизам", који се одликовао једнопартијским системом (једина партија у држави је била КПЈ, касније преименована у СКЈ), потпуним "срашћивањем" државе и партије и подређивањем свих сфера друштва држави. Овакав систем је доживео свој врхунац 1950. године, с тим што је постепено дошло до његовог ублажавања у наредним годинама, али се за локалну самоуправу може рећи да је била у веома неповољном положају и да је само извршавала вољу државе. Народни одбори села и градова, срезова, округа и области и других места, представљали су, уствари, трансформисане ратне народно-ослободилачке одборе (НОО)²⁴⁰, а њихово уређивање и правна основа дати су тадашњим највишим општим правним актима. Ту се мисли, пре свега, на први Устав Друге југословенске државе, донет јануара 1946. године – Устав ФНРЈ, затим на Општи закон о народним одборима од маја 1946. године и републичке уставе²⁴¹, као и на Општи закон о народним одборима из јуна 1949. године. За веома кратко време, тј. у року од шест година, донет је и трећи Општи закон о народним одборима 1952. године, којим су уведене одређене измене, а које су се састојале у формирању општина уместо села и мањих градова, срезова и, коначно, градова. То значи да је овим последњим Законом, без промене Устава, дошло до укидања градских реона, округа и области, иако су ови облици организовања и даље били предвиђени савезним и републичким уставима све до 1953. године (то само говори о томе колико је тадашња власт на челу са "доживотним председником Јосипом Брозом Титом" поштовала устав као највиши општи правни акт).

Оно што је карактеристично за овај период, јесте чињеница да су наведена два Општа закона о народним одборима из 1946. и 1949. године увела локалну управу, а не локалну самоуправу. У таквој концепцији територијалне организације, народни одбори су били највиши локални органи, који су руководили свим државним активностима на свом подручју, тако да су ови одбори били двоструког карактера – с једне стране, они су били самоуправни органи, када су вршили локалне самоуправне послове, а с друге стране су били органи државне власти, када су вршили поверене послове државе. Њихова надлежност је била Уставом доста неодређена, али је Закон детаљније одређивао послове који су били у

²⁴⁰ НОО су у селима, општинама и срезovima заменили органе локалних власти, које су партизанске јединице затекле на ослобођеним подручјима, а први документ о њиховом уређењу донет је фебруара 1942. године, под називом Фочански прописи, који су септембра 1942. године, потврђени од стране Врховног штаба – тзв. Септембарски прописи.

²⁴¹ Устав Народне Републике Србије донет је 1947. године.

њиховој надлежности, тако да су се разликовали сопствени (децентрализовани) и поверени државни послови²⁴². Закон је утврђивао прву групу послова путем таксативног набрајања, а друга група послова је могла да буде одређена прописима виших државних органа. Такође, значајна карактеристика за положај народних одбора у овом периоду, јесте чињеница да је над њиховим радом вршен надзор и то тако да су они били двоструко подређени: најпре, према вишим народним одборима, а затим и према надлежним министарствима републике. То значи да је овај надзор био веома широк, боље рећи потпун, а та претераност се образлагала теоријом да је тадашња власт желела да изврши централизацију применом демократских принципа и да, на тај начин, споји "добре стране државног централизма са добрим странама широке самоуправе"²⁴³. То је, уствари, био "покушај да се споји неспојиво", јер је овај претерани надзор, иако замишљен и конципиран, пре свега, као надзор над законитошћу рада, врло брзо прерастао и у политички надзор. Наиме, виши народни одбор и надлежно републичко министарство су били овлашћени да доносе одређене прописе општег карактера, који су обавезивали ниже народне одборе, а поред тога су имали право и да им дају упутства за рад, смернице, као и да обустављају, поништавају и укидају њихове акте, уколико сматрају да су они незаконити или да се њима повређује општи интерес. Међутим, ово њихово "сматрање" је било веома широко и давало дискреционо право одлучивања, тако да је пружало могућност да се "угуши" свака слобода власти на локалном нивоу, с тим што је народни одбор могао да буде и распуштен, уколико се утврди да је његов рад "у очигледној супротности са Уставом и Законом". Наведени претходни и накнадни надзор оправдаван је могућношћу повреде општег интереса од стране народних одбора, тако да су њихови акти могли да буду поништавани, укидани и обустављани, уколико су били у супротности "са основним начелима правног поретка ФНРЈ или са основним правцем њеног социјалистичког развика".

Овакво стање је за локалну самоуправу било доста тешко, боље рећи неодрживо, јер она, уствари, није ни постојала, тако да је 1952. године дошло до увођења комуналног система, доношењем Општег закона о народним одборима 1. априла 1952. године. Овим Законом су извршене веома значајне промене уређења

²⁴² Статутом народног одбора општине или среза, била је уређена његова организација, делокруг и рад.

²⁴³ Ђорђевић, Ј., *Наши народни одбори*, Београд, 1949, стр. 16; наведено према: Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства (1804-2014)*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2015, стр. 274.

локалних власти, које су започете још Основним законом о државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива из 1950. године, тако да се може рећи да је, управо, 1952. године почела нова етапа развоја тадашње социјалистичке Југославије, која се заснивала на неколико основних идеја: самоуправљању, децентрализацији и деетатизацији. Значајан допринос овим позитивним променама дао је Уставни закон из 1953. године, који је донет са циљем увођења појма самоуправљања у уставну материју Југославије. Он је, уствари, представљао велики пакет измена тада важећег Устава ФНРЈ из 1946. године, који је остао на снази све до доношења Устава СФРЈ из 1963. године. Овим позитивним променама су, свакако, допринели и уставни закони република, тако да је дошло и до редефинисања народних одбора, који су од 1953. године третирани као основа власти радног народа и као локални органи државне власти, али истовремено су дефинисани и као "органи народног самоуправљања у општинама, срезовима и градовима". Све је то омогућило да локалне власти, по први пут, добију релативну самосталност, посебно у материјалном смислу, јер су добиле право да убирају одређени проценат друштвеног производа и одређених пореза, који су уплаћивани од стране предузећа и грађана на подручју које су покривале ове власти. То је било од великог значаја за развој локалне самоуправе и њену еволуцију, али треба нагласити да је и даље постојао снажан надзор над радом народних одбора (и њихових органа) од стране виших органа, који се заснивао на истим начелима, као и раније (према законима из 1946. и 1949. године).

Наведеним Уставним законом о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти из 1953. године, као и републичким уставним законима, извршене су веома значајне и темељне измене још увек важећег Устава из 1946. године и пратећих републичких устава. Промене у друштвеном и политичком уређењу ФНРЈ, огледале су се у увођењу друштвене својине над средствима за производњу, самоуправљању произвођача у привреди и самоуправљању радног народа у општини, граду и срезу²⁴⁴ (садржина овог права се састојала у могућности избора локалних представничких органа, могућности да се буде биран у те органе и могућности непосредног учешћа у вршењу власти путем

²⁴⁴ Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 1982, стр. 218 и даље; наведено према: Милосављевић, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства (1804-2014)*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2015, стр. 275.

зборова бирача, референдума, савета грађана и слично). Ове уставне новине су довеле до измена и допуна Општег закона о народним одборима и оне су проглашене септембра 1953. године, али треба нагласити да су оне биле искључиво формалног карактера, обухватајући само усаглашавања са Уставним законом, која су тада била неопходна. Врло брзо, ради изградње комуналног система, дошло је до реализације идеје темељног ревидирања законодавства, које се односило на општине и срезове, што је учињено доношењем Општег закона о уређењу општина и срезова јуна 1955. године. Овај Закон је од свог доношења, па све до усвајања Устава СФРЈ из 1963. године, био и остао најважнији пропис, који је уређивао општину и срез²⁴⁵. Треба нагласити да је, поред овог Општег закона о уређењу општина и срезова из 1955. године, исте године донет и Савезни закон о надлежности општинских и средњих народних одбора и њихових органа. То посебно наглашавамо са разлога што су они представљали последње савезне законске прописе о локалној самоуправи, с обзиром да је од 1963. године, доношењем новог Устава СФРЈ, за савезни ниво остало само овлашћење да уставно регулише локалну самоуправу.

Оно што је карактеристично за овај период, јесте чињеница да се локална самоуправа заснивала на комуналном систему и да је ова идеја преузета од Карла Маркса, који је проучавао достигнућа Париске комуне из 1871. године и дошао до закључка да комуна може да буде модел за локалну заједницу. Отуда су носиоци власти у Југославији 60-их година XX века, предвођени Савезом комуниста Југославије на челу са Јосипом Брозом Титом, задојени идејама марксизма, веома лако прихватили комуноу као најбољи модел за организовање основног нивоа државне власти, као и облик одумирања државе. Међутим, веома брзо се дошло на идеју да се општинска подручја повећају, тј. да дође до укрупњавања општина, што је врло брзо и реализовано, тако да о томе најбоље говоре бројчани подаци, из којих се може видети да је у Југославији постојало преко 3.900 општина у 1954. години, док је 1963. године, у нашој земљи постојало само 580 општина. Овај број смањивања општина је био запажен и у периоду од 1964. до 1966. године, тако да је на крају ове последње године, у Југославији постојало око 520 општина. Наведено укрупњавање општина довело је до тога да се поставило питање потребе даљег опстанка срезова, тако да је, врло брзо, дошло до њиховог укидања: најпре у

²⁴⁵ Наведени Закон је доживео одређене измене 1957. године, а у току 1959. године је два пута мењан.

Црној Гори 1958. године, а затим и у другим република Југославије. Ово укидање срезова је довело до стварања (делимично) једностепене комуналне самоуправе, али и до настанка нових проблема, као што је удаљавање општинске власти од локалног становништва и његових свакодневних потреба.

Због бројних проблема који су потресали тадашње југословенско друштво и несугласица између бивших југословенских република, веома брзо је донет нови Устав СФРЈ само десетак година касније, тј. 1974. године. Овај период између наведена два устава је карактерисало самоуправљање радних људи у предузећима и друштвено-политичким заједницама. Оно је, поред друштвене својине, представљало окосницу тадашњег система, тј. основни принцип уређења власти²⁴⁶, тако да је у овом кратком временском периоду постојала тзв. "самоуправљачка локална самоуправа", у којој је општина представљала основну заједницу, тако да су представници свих других скупштина (среских, покрајинских, републичких и савезне скупштине) бирани према принципу делегације општине. То значи да је скупштина-општине бирала одборнике за среску скупштину, а посланике за преостале три скупштине. Због таквог положаја општине и сам Устав СФРЈ из 1963. године је, у свом тексту, садржавао одредбу према којој републички устав може да одреди постојање само општина у републици, без срезова, што је дефинитивно и учињено, тј. спроведено у дело на подручју СР Србије. Наиме, срезови су, сагласно Уставном закону о укидању срезова у СР Србији, морали да буду коначно укинати закључно са крајем марта 1967. године.

Када је реч о наведеном кратком, али веома бурном и значајном, историјском периоду у развоју СФРЈ, треба рећи да је уставима од 1963. године уведена једна изузетно значајна новина, која се састојала у томе што је уставотворац заузео став да је потребно детаљно регулисање положаја и уређења општина, као и среза. Због тога је посебно законско регулисање општинске самоуправе изгубило на значају, што је све представљало један доста радикалан и потпуно нови приступ. Такво решење се задржало и после доношења Устава из 1974. године, све до распада Друге југословенске државе, тако да је уређење општинске самоуправе, пре свега, постало уставна и статутарна материја. Наравно, републичким скупштинама је било препуштено да регулишу поделу сопствене

²⁴⁶ Самоуправљање и друштвена својина су, поред бројних других новина уведених у наш друштвено-политички систем, представљали неспроводива решења, скоро потпуно непозната у упоредно-уставној пракси.

територије, у складу са Уставом на општине, да организују и законски уреде локалне изборе, да предвиде и нормативно регулишу поверавање послова, да регулишу финансијска, као и многа друга питања која су била значајна за локалну самоуправу. Статут је, као најважнији правни акт општине, уређивао бројна питања која су се налазила у надлежности општина и може се рећи да је ова општинска надлежност била веома широко одређена. Општина је била овлашћена да доноси прописе у свим областима, изузев оних прописа који су били, самим уставом резервисани за скупштине република.

Уставима је било одређено да је скупштина представнички орган, а да су, поред ње, три главна облика непосредног учешћа грађана: 1) зборови бирача; 2) референдум и 3) месне заједнице. Први облик је био од великог значаја за разматрање питања која су била од највеће важности за живот и рад становника у насељима и општини, а он је омогућавао покретање иницијатива, не само општинског, него и ширег друштвеног значаја. Такође, референдум је, као важна политичка институција, добио још већи значај као модел непосредног одлучивања грађана у доношењу кључних одлука, док су месне заједнице први пут добиле статус уставног института и обавезног облика организовања. То су биле самоуправне заједнице које су се организовале, како у сеоским, тако и у градским насељима, с тим што је општински статут одређивао њихово подручје. Месна заједница је, као и сваки други облик организовања, морала да има одређена средства за своје функционисање и финансирање извршавања својих задатака, што је Устав и предвидео својим одредбама, као и то да је општина добила својство правног лица.

Као веома значајну новину, коју је увео Устав из 1963. године, треба навести чињеницу да је сам надзор над радом општинских органа добио другачија обележја, чему је посебно значајан допринос дат од стране наведеног Устава, с обзиром да је њиме уведена контрола уставности и уставног судства на савезном и републичком нивоу. Иако је овај Устав унео бројне новине и трајао врло кратко (само једну деценију), он је врло брзо после свог доношења, промењен бројним амандманима 1967, 1978. и 1971. године (укупно 42 амандмана, тј. I-XLII), што је учињено и са републичким уставима. Све је то довело до потребе доношења новог Устава СФРЈ из 1974. године, као последњег устава социјалистичке Југославије, који је током свог важења, развијао концепцију државног и друштвеног уређења, које је било предвиђено претходним Уставом из 1963. године. Овај нови Устав (у

неким текстовима се наилази и на термин "Гробар Друге Југославије") је донео бројне промене и увео новине, које су биле неспроводиве и веома ретко (или никада) виђене у упоредној уставној пракси. Ту мислимо, пре свега, на давање могућности аутономним покрајинама да доносе своје уставе, којима су уређивана бројна питања која уопште не спадају у уставну материју, што се може рећи и за уставне одредбе које су се односиле на општину, која је сагласно начелу делегације, тј. примене делегатског система²⁴⁷, конституисала све представничке органе власти у држави.

Општина је, према одредбама Устава из 1974. године, постала основа читавог система и дефинисана је као "самоуправна и основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи", док је одредбом овог савезног Устава²⁴⁸ и Устава Социјалистичке Републике Србије²⁴⁹, било предвиђено да "у општини радни људи и грађани стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад". То значи да је уставима из 1974. године, као и уставима из 1963. године, било предвиђено да се у општини остварују све функције власти и управљања другим друштвеним пословима. Од овога су били изузети само они послови који су самим уставима стављени у надлежност савезне државе (федерације), републике или покрајине, с тим што је надлежност општине била утврђивана уставом и статутом општине, али не и законом. Између осталог, у надлежност општине је спадао избор судија и судија-поротника општинског суда, општинског јавног тужиоца, друштвеног правобраниоца самоуправљања, старешину (начелника) органа унутрашњих послова, старешине других органа управе и слично.

У уставима од 1974. године је било много противречности и неспроводивих утопијских решења, као што су, на пример, слободни удружени рад, слободна размена рада, делегатски систем, самоуправни федерализам, самоуправно споразумевање и друштвено договарање и друга. Све је то зауставило и повукло уназад економски развој земље и довело грађане у политичку апатију и безнађе,

²⁴⁷ Уставом СФРЈ, донетим фебруара 1974. године, уведен је делегатски систем као основа из које су израстале скупштине свих друштвено-политичких и интересних заједница, као и органи друштвеног самоуправљања. То је била једна од највећих новина овог Устава и представљала је делегатски начин конституисања органа и тела у којима се доносе одлуке. Истицало се да је тај начин образовања скупштина (почев од основних самоуправних организација, па све до скупштина друштвено-политичких заједница) водио "остваривању власти радничке класе и свих радних људи". Међутим, крајња последица делегатског система била је потискивање грађанина као бирача.

²⁴⁸ Устав СФРЈ из 1974. године, члан 116. став 2.

²⁴⁹ Устав СРС из 1974. године, члан 272. став 2.

чему је посебно допринео напред наведени делегатски систем, који је сасвим одсекао грађане од политике и власти. После укидања срезова, систем је, почев од 1971. године, био додатно усложњен увођењем СИЗ-ова, тј. самоуправних интересних заједница, које су добиле право да заједнички одлучују са надлежним већима скупштине општине²⁵⁰, а основна замисао законодавца је била да оне представљају одређени облик удруживања и "слободне размене рада" између давалаца услуга и корисника тих услуга. Све до 1989. године, када су донети амандмани на Устав СРС из 1974. године, систем надзора над општинама је био сличан оном који је био предвиђен и уставима из 1963. године (тежиште је било на надзору у погледу законитости), али је због бројних неспроводивих решења, постојећег партикуларизма и сепаратизма, заокруживања република као затворених и аутархичних привредних целина (националних економија), нестанка јединственог југословенског тржишта и других негативних појава, крајем 80-их година прошлог века, читав систем власти запао у велику кризу и готово се, у потпуности, урушио. Уставно уређење је било разрађено у Закону о месним заједницама из 1982. године, из кога се јасно може видети тежња законодавца да месној заједници обезбеди што већи значај у управљању бројним пословима, тако да је у бившој СФРЈ крајем 80-их година прошлог века било преко 13.000 месних заједница. О њима су постојала различита мишљења, а преовладало је оно по коме су оне представљале велики трошак за општинске буџете, тако да су после 1990. године биле потпуно занемарене. Наведени Закон о месним заједницама је престао да важи 1991. године, када је донет Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи. Сматрамо да је било боље решење приступање адекватном преуређивању месних заједница у један одрживи облик месне самоуправе, који би могао да се уклопи у нови систем локалне самоуправе.

Веома значајна карика у покушају превазилажења настале ситуације, представљало је доношење амандмана на Устав СРС 1989. године и може се рећи да је то била "једина светла тачка у већ сасвим извесном пропадању савезне државе"²⁵¹. Наиме, после ових амандмана, Србија је први пут постала суверена држава у границама своје републичке уставности, на целој територији Републике, а

²⁵⁰ То право су имали СИЗ-ови који су били основани за области образовања, науке, културе, здравства и социјалне заштите, с тим што су ове самоуправне интересне заједнице биле формиране и у другим областима, као што су, на пример, област пензијско-инвалидског осигурања, становања и слично.

²⁵¹ Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, "Службени гласник" са п.о, Београд, 1997, стр. 170.

оно што је било приметно већ при самом усвајању Устава СФРЈ из 1974. године, јесте чињеница да су бивше југословенске земље, тј. тадашње социјалистичке републике, на систематски начин биле припремане у економском, политичком и војном смислу, за нешто што ће се у одређеном моменту десити, а што је било већ дуго припремано. То је био чин отцепљења од савезне државе, што је и уследило почетком 90-их година XX века, чему је посебно допринео распад СКЈ (Савеза комуниста Југославије), тада једине политичке партије која је представљала обједињавајућу снагу у земљи, затим велике промене у Европи изазване пропашћу социјализма у земљама Источне и Средње Европе, а посебно распад СССР-а. Све сецесије бивших југословенских република од СФРЈ су представљале једностране акте којима се, супротно тада важећем савезном Уставу, мењао у том Уставу описан састав Југославије као савезне државе. Средином јануара 1992. године је уследио завршни чин распада Друге југословенске државе, тј. отпочео је процес међународног признавања одцепљених република као независних држава, тако да су, од укупно шест федералних јединица, Трећу југословенску државу (Савезну Републику Југославију - СРЈ), априла 1992. године, формирале само две преостале – Република Србија и Република Црна Гора.

6. Локална самоуправа у Србији у периоду 1990-2006.

Пре него што кренемо у детаљнију анализу локалне самоуправе у Србији у периоду од 1990. до 2006. године, указаћемо на чињеницу да смо за критеријум наведене периодизације узели доношење најважнијих општих правних аката, тј. Устава Републике Србије из 1990. године и Устава Републике Србије из 2006. године, као самосталне државе. У међувремену су донета и два уставна акта шире заједнице, чији је Србија била члан – Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године и Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године.

Оно што се може рећи, у најкраћим цртама, за Републику Србију у наведеном периоду, када су у питању положај, улога и развој локалне самоуправе, јесте да су од доношења Устава Републике Србије видљиве тенденције које су супротне демократским процесима у свету. Наиме, то је била последица целокупне ситуације у којој се нашла, не само наша држава, него и све бивше југословенске

земље, с обзиром да је 90-их година прошлог века, нажалост, реализован вишедеценијски "пројекат" разбијања друге југословенске државе. Распад СФРЈ и ратови у Словенији, Хрватској и Босни и Херцеговини, бомбардовање Савезне Републике Југославије од стране НАТО савеза, пораст национализма, прекидање сарадње на свим нивоима између република и други негативни процеси, имали су за последицу уништење привреде, нагли пад нивоа бруто-друштвеног производа и националног дохотка, незабележено пропадање индустрије и индустријске производње, што се све веома брзо и драстично одразило и на стварање бројних монопола, непоштовање владавине права, приватизовање државе и непоштовање правних норми. Кршење прописа и тајни токови новца су, најчешће, оправдавани и легализовани уведеним економским санкцијама, а за потребе вођења ратова су били испражњени здравствени, пензијски и други јавни фондови.

Оваква ситуација је оставила тешке последице на локалну самоуправу, чије су основе система биле уређене самим Уставом Републике Србије из 1990. године. С обзиром да је дошло до распада СФРЈ и неуставног отцепљења четири бивше југословенске републике, трећу Југославију (СРЈ) су чиниле само две републике – Србија и Црна Гора. Оно што је неуобичајено у уставној пракси, била је чињеница да је Устав једне државе чланице (Републике Србије) донет пре савезног Устава. Наиме, републички Устав је донет 1990, а Устав Савезне Републике Југославије 1992. године, тако да је овај последњи у члану 6. садржавао одредбу према којој ће право на локалну самоуправу бити гарантовано "у складу са уставом сваке републике чланице". Међутим, Устав Републике Србије из 1990. године, није гарантовао право локалне самоуправе на изричит (директан) начин, него се о постојању овог облика територијалног организовања могло закључити на индиректан (уопштен) начин одредбом да је "општина територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа". Притом је било нејасно да ли се то право на локалну самоуправу везује за грађане или за општине.

Поред овог, недовољно јасног, уставног оквира локалне самоуправе датог наведеним Уставом из 1990. године и законски оквир овог облика територијалног организовања у Републици Србији је имао сличне недостатке. Наиме, после доношења овог Устава, у Србији су донета и три закона о локалној самоуправи: први је донет 1991, други 1999, а трећи 2002. године. Међутим, треба рећи да прва два закона нису гарантовала заштиту права на локалну самоуправу, него је, на посредан начин, другим Законом, тј. Законом о државној управи из 1992. године,

пружена могућност органу општине за обраћање Влади Републике Србије, како би заштитио своја права у случају његове процене да су та његова права повређена неким актом или одређеном радњом органа државне управе. То значи да је законодавац "омогућио" заштиту општинском органу, пре свега (боље рећи, искључиво) као државном органу, коме су пренети одређени послови за обављање са вишег на нижи ниво. Општина је од стране законодавца посматрана као деконцентрисана државна власт, а не као основни и најважнији носилац децентрализације и омогућавања вршења локалних послова непосредно од стране грађана. Још више чуди податак да, тада важећим, законским прописима није била предвиђена ни судска заштита. Наиме, општине су могле да покрећу поступак пред Уставним судом (као и сви други органи и организације у Републици Србији) и да траже мишљење и оцену овог суда о уставности и законитости појединих аката. Упоредјујући прва два наведена закона о локалној самоуправи, може се рећи да је овај каснији (из 1999. године) садржавао лошија решења у односу на претходни, тако да је локална демократија била доведена у питање, а право на локалну самоуправу није имало адекватну заштиту. Томе су, посебно, допринеле законске одредбе, према којима је право на локалну самоуправу било схватано као један облик преношења овлашћења централне власти на локалну власт, с тим што је линија разграничења између изворних и пренетих овлашћења била доста нејасна. Тек је овај трећи законски акт из 2002. године, познат под називом Закон о локалној самоуправи, био усклађен са Европском повељом о локалној самоуправи и успоставио нови модел организације власти. То је био тзв. модел градоначелника.

Упоредјујући однос државе и локалне власти у том периоду, може се рећи да је првенство давано држави, док је локална власт, веома често, била развлашћивана. Томе је, посебно, допринело увођење детаљне контроле рада и одлучивања локалне власти од стране државе, тј. Владе Републике Србије, која је могла, ако процени нецелисходним, да укине сваку одлуку или акт локалне власти или, чак, да распусти скупштину општине и образује општински одбор ради управљања општином, без претходних неопходних образложења. Овакав положај локалне власти је омогућавала и чињеница да статут, као највиши општи правни акт општине, њој није давао креативност, аутономију и иновативност, него је он схватан више као формалност и представљао је разраду постојећих законских

решења. Све је то утицало на знатно смањење, боље рећи, губитак аутономије локалне власти, што је доводило до честих сукоба са централном влашћу.

С обзиром да је општина била једини ниво организовања локалне власти, као основна карактеристика система локалне самоуправе у том периоду, била је једноступеност и монотипност, па су све општине, отуда, третиране исто и имале су исти модел организације власти. Наиме, нису уважаване одређене разлике између њих у погледу величине, развијености, традиције, стварне потребе и специфичне карактеристике, није се водило рачуна о томе да ли су у питању градске или сеоске и слично. Такође, постојао је раскорак између нормативног и стварног (што се може рећи и за Устав, односно остваривање уставних одредаба у пракси), тако да, иако је власт била нормативно организована према принципу поделе, а не јединства власти, ипак су се веома јасно примећивали елементи овог последњег начела²⁵². Може се видети да принцип поделе власти није био до краја доследно изведен, јер су и даље били присутни остаци система јединства власти, према коме је власт била организована у Другој југословенској држави, тј. од 1945. године, па све до доношења Устава Републике Србије из 1990. и Устава Савезне Републике Југославије из 1992. године. С обзиром да су локални избори углавном партијски и, најчешће, пропорционални, изабрани одборници су све до промене Закона и укидања тзв. везаног или императивног мандата, били лишени могућности да буду власници својих мандата и морали су да поштују строгу партијску дисциплину, јер су у противном ризиковали своју политичку каријеру. Народна скупштина Републике Србије је јула 2011. године, усвојила измене Закона о локалним изборима, којима се и у локалним скупштинама укинула пракса бланко оставки, пошто је она, непосредно пре тога, била укинута и у републичком парламенту. Изабрани одборници су имали везани мандат у односу на своје политичке партије, јер су кандидате за одборнике на партијске листе истицале, управо, партије или групе грађана.

У наведеном периоду се однос између представничког и извршних органа карактерисао формалном подређеношћу извршних органа скупштини, мада су ови органи, веома често, имали иницијативу и одлучујући утицај у доношењу бројних аката и одлука. Међутим, основна слабост овог модела је био превише велики утицај партија и њихових међусобних договора, што је, нажалост, остало све до

²⁵² На савезном, републичком, покрајинском и локалном нивоу власт је у Југославији, од 1945. па све до 1990. године, била организована према начелу јединства власти.

данашњих дана, тако да се, приликом избора одређених кадрова, више узимало (и узима) у обзир припадништво кандидата одређеној партији или коалицији на власти, него његова стручност. Укидање тзв. везаног (императивног) мандата, у великој мери је одборнике чинило партијским послушницима и смањивало њихову креативност, али је додељивање тзв. слободног (представничког) мандата, довело до тога да је створена могућност за неку врсту трговине (погађања) и преласка после верификације мандата у неку другу политичку партију, коалицију или одборничку групу. Одборници су постали власници својих мандата, па им је, отуда, било омогућено овакво "прелетање".

За време важења прва два закона, која су регулисала област локалне самоуправе (из 1991. и 1999. године), грађани Републике Србије су били оптерећени бројним проблемима, што се посебно осећало на локалном нивоу, а општински органи су били у обавези да, у границама својих могућности, помогну грађанима у решавању ових проблема. Република Србија је била оптерећена привредном кризом, незапосленосћу, изузетним осиромашењем великог дела друштва, великим бројем избеглица из ратом захваћених бивших југословенских република. Све се то преносило на јединице локалне самоуправе и њихове органе, који су се суочавали са оскудевањима у елементарним потребама грађана, неадекватношћу станова и лошом здравственом заштитом, недостатком лекова, повећаним морталитетом и смањеним наталитетом, лошом саобраћајном инфраструктуром и слично. То су били највећи проблеми Републике Србије, као друштва у целини, али су се они највише одразили и манифестовали на локалном нивоу, у општинама. Оно што је посебно карактеристично за последњу деценију XX века, јесте чињеница да је у овом периоду дошло до централизације власти и приватизације општег интереса. Највеће људске вредности су биле угрожене, као што су људски живот, достојанство и здравље, а три основна стуба на којима почива свако друштво – школство, судство и здравство, били су доведени до егзистенцијалног минимума.

Оно што је веома карактеристично за локалну самоуправу у Србији, у последњој деценији прошлог века, јесте чињеница да је општина све до 1997. године била власник своје имовине, што је, нажалост, доношењем Закона о својини наведене године промењено, тако да је држава постала власник имовине на локалном нивоу. То је оставило озбиљне последице на функционисање локалне самоуправе, јер је био угрожен рад општине, као правног и економског лица.

Дошло је до зависности локалне власти од централне у погледу надлежности, начина рада, извора средстава и, уопште, функционисања. Наведени Закон о локалној самоуправи из 1999. године је дао могућност (по први пут) општини да обавља своје послове ангажовањем приватних и физичких лица, а не само оснивањем јавних служби. То је омогућило, на неки начин, економско осамостаљивање општине и стварање амбијента да локална власт сама ствара профит и зарађује новац и ова законска одредба је, на неки начин, отворила врата и пружила наду локалној власти, која у то време није имала финансијску аутономију и била је финансијски зависна од централне власти. Локална власт је била зависна и у процесу одлучивања и доношењу одлука, а републичка влада је могла, чак, и да укине локалну власт без икаквог утврђеног разлога за то, уколико утврди да је дошло до "угрожавања општих интереса грађана". Ова овлашћења републичких извршних органа (Владе Републике Србије и надлежног Министарства за локалну самоуправу) су доста проширена Законом из 1999. године, посебно у погледу контролисања начина рада и доношења аката, извршавања одлука и аката и, уопште, рада локалне власти и самоуправе у целини. Отуда је Влада могла да распусти скупштину општине и образује општинско веће, које је било надлежно за обављање послова скупштине општине, из чега се може закључити да је био успостављен такав систем, у коме је било наглашено tutorство централне над локалном влашћу. То значи да је локална самоуправа била лишена било какве аутономије, да је била успостављена зависност локалне у односу на централну власт, да је постојала несигурност и потпуна арбитражност заснована на партијском моделу организовања и функционисања власти. У таквом "односу снага" између републичке и локалне власти није постојала неопходна доза комуникације, дијалога и сарадње између два нивоа власти. Између њих је требало да буде успостављен однос партнерства и толеранције, а не сукоба и доминације једне власти у односу на другу.

Имајући у виду такву ситуацију, бројне општине су искористиле законску могућност да се удруже и да сарађују са другим општинама, остварујући тако разноврсну и богату међународну сарадњу. Ту, пре свега, треба поменути Сталну конференцију општина и градова Југославије, која је постојала још пре 1990. године и која је имала изузетно значајну улогу у успостављању сарадње и размени искустава наших општина са општинама ван Југославије. Свакако, значајну улогу у свему томе је имала и Асоцијација слободних градова и општина Србије,

формирана 1997. године од стране 44 општине, у којима је победила опозиција. Ова Асоцијација је имала својство невладине организације и као таква је и формирана, а имала је значајну улогу као иницијатор заједничког деловања у решавању бројних, доста тешких, проблема и унапређивању (подизању) квалитета рада приликом решавања доста тешких проблема на локалном нивоу. До наглог пораста броја невладиних организација дошло је после 1996. године, када је више од половине српске популације на изборима освојило власт на локалном нивоу (од 1996. до 1999. године, број ових организација у нашој земљи се удвостручио, са тенденцијом даљег раста). Највећи број ових невладиних организација је имао позитивну улогу, јер су се такве организације бавиле јачањем демократије, европским интеграцијама и покушајима да се Србија приближи Европској унији и њеним вредностима, европском животном стандарду и стеченој култури, а ту треба посебно поменути Европски покрет и Центар за слободне изборе и демократију (CeSID), који се бавио јачањем демократских институција и процеса. Свакако, посебно место је заузимао Центар за антиратну акцију, чији је основни део активности био везан за питање заштите и унапређења људских права, G17 и G17+, који се бавио пројектима економског развоја²⁵³ и друге. Оно што је за овај рад посебно значајно, јесте чињеница да се број невладиних организација мерио стотинама и да је стално растао, али да је око 50 њих свој рад посветило решавању најважнијих питања везаних за развој локалне заједнице и локалне демократије. Ту можемо навести неколико таквих организација, од којих су најважније PALGO центар, Савез за развој локалне самоуправе у градовима и општинама, Агенција за локалну демократију, Центар за демократску културу и друге. Наравно, не можемо заобићи ни један број невладиних организација чије је деловање било посвећено питањима регионализације, а ту мислимо, пре свега, на Центар за регионализам, Грађански парламент Шумадија, Банатску иницијативу, Банатски форум и слично.

Наведени Закон о локалној самоуправи из 1999. године је, делимично, ставио ван снаге и Закон о територијалној организацији Републике и локалној самоуправи из 1991. године и то у делу који се односи на локалну самоуправу. Наиме, овај каснији Закон је предвиђао шира овлашћења Владе Републике Србије

²⁵³ Ова невадна организација је, у почетку свог деловања, заиста била састављена од стручњака различитих профила и имала одговарајућу улогу у свим наведеним процесима, али је претварањем ове организације у политичку странку и борбом за власт, она изгубила свој првобитни значај. То се, посебно, односи на последњих пар година, када је политичка партија G17, после бројних коалиција са другим странкама, ослабила, изгубила своју првобитну структуру и моћ.

и ресорних министарстава у погледу надзора над актима и радом општина. Овај Закон је увео и већи степен централизације локалне самоуправе, са широким надзорним компетенцијама Владе и ресорних министарстава. Поред тога, наведени Закон о локалној самоуправи је регулисао и материју локалних избора, која је од уставног значаја, а за избор одборника се користио већински изборни систем по принципу "ко први пређе црту". Република Србија је 2002. године добила модеран Закон о локалној самоуправи, који је био усклађен са Европском повељом о локалној самоуправи из 1985. године. Отуда је наведени Закон успоставио нови модел локалне власти, тј. модел градоначелника, уводећи једностепену локалну самоуправу²⁵⁴, у којој је општина основна и најважнија територијална јединица где се остварује локална самоуправа.

Иако је државна заједница Србија и Црна Гора било ограниченог трајања од три године (2003-2006.), неопходно је да на овом месту кажемо нешто и о локалној самоуправи у овом периоду. Наиме, овај ниво организације власти представља изузетно динамично законодавно подручје, тако да је од 1990. године, па све до данас, доношен четири пута закон који регулише ову материју. То није карактеристика само за бивше социјалистичке земље (налазе се, већ дуги низ година, у процесу транзиције), већ и за друге земље овог региона. Поред тога, нове законе које регулишу локалну самоуправу, донеле су и развијене европске земље, као што су Норвешка, Велика Британија и друге. Што се тиче статуса општина до 2000. године, треба рећи да је, у том периоду, постојала тзв. супрематија централне власти, а Влада Републике Србије је могла да распусти локалну самоуправу, што се и дешавало. Такво мешање централних органа у рад локалне власти било је, често, и злоупотребљавано. Међутим, после 2000. године, дошло је до проширивања овлашћења локалне самоуправе (на пример, са 13 на 35 овлашћења), а што је посебно значајно, промењен је и однос централне и локалне власти, тако да више није било мешања Републике у локалну власт (није се користило право централне власти на интервенцију или, ако се и користило, то је било веома ретко).

²⁵⁴ Јединице локалне самоуправе су, према овом Закону, биле општине, град и град Београд.

ДЕО ЧЕТВРТИ

**УСТАВНО-ПРАВНА ЗАШТИТА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

1. Устав Републике Србије из 2006. године

Важећи Устав Републике Србије²⁵⁵ значајан део свог текста посвећује регулисању територијалног уређења наше земље, па се стога може рећи да овај важећи Устав доста детаљније уређује и питање локалне самоуправе у односу на Устав који је њему претходио из 1990. године, а то се може закључити, пре свега, из одговарајућих уставних одредби, које гарантују право грађана на локалну самоуправу (члан 176.) и које утврђују да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу²⁵⁶ и да то право подлеже само контроли уставности и законитости (члан 12.). Оно што је веома битно овде напоменути, јесте и чињеница да Устав из 2006. године гарантује локалној самоуправи право на сопствену имовину и изворе финансирања. Отуда, он посвећује уређење локалне самоуправе и територијалне аутономије читав један посебан део свог текста²⁵⁷. Овај део је, у односу на претходни Устав Републике Србије из 1990. године, обимнији и, по садржају, квалитетнији. Међутим, овде указујемо на чињеницу да се важећим Уставом гарантује правна заштита локалне самоуправе у односу на државне органе и органе територијалне аутономије.

²⁵⁵ Када је реч о актуелном Уставу, као највишем општем правном акту Републике Србије, треба рећи да он није навршио ни једну пуну деценију свог постојања, а већ постоје предлози за његову реформу (делимичну или потпуну), о чему се води јавна расправа широм Србије од почетка јула 2015. године. Само неколико година после његовог доношења, почеле су озбиљне критике појединих његових одредби, што није ни чудо, ако се има у виду на који начин и под којим условима је он донет. Наиме, без спроведене јавне расправе и неопходног упознавања посланика са садржином уставних одредаба, Народна Скупштина Републике Србије је са неочекивано великим бројем позитивног изјашњавања својих посланика (много више од неопходне двотрећинске већине), усвојила 30. септембра 2006. године текст предложеног Устава Републике Србије. Међутим, после тога је одржан референдум (што у Србији није пракса) и то дводневни - 28. и 29. октобра 2006. године (што је још чудније), на коме се за усвајање новог Устава позитивно изјаснило 53,04% од укупног броја грађана који су били уписани на бирачки списак. Према предвиђеној процедури, Народна скупштина Републике Србије је после одржаног референдума донела Одлуку о проглашењу Устава Републике Србије 8. новембра 2006. године, што је омогућило ступање на снагу Устава (православни празник Митровдан). Два дана после тога, тј. 10. новембра 2006. године, донет је Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, објављен у Службеном гласнику бр. 98/2006, што представља значајну повреду овог поступка јер Уставни закон мора да буде донет истог дана када и Устав.

²⁵⁶ Наравно, државна власт у нашој земљи је Уставом из 2006. године ограничена и правом грађана на територијалну аутономију.

²⁵⁷ То је седми део, под називом "Територијално уређење", а обухвата уставне одредбе садржане у члановима 176-193.

На самом почетку анализе овог дела нашег рада, треба нагласити да овај највиши правни акт Републике Србије групише све уставне одредбе посвећене територијалном организовању земље у три целине. Тако, прва целина обухвата чланове 176-181. и носи назив "Покрајинска аутономија и локална самоуправа". Прва четири члана (чл. 176-179.) садрже опште одредбе о наведеној материји, указујући на појам и статус аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, разграничење и поверавање надлежности, као и право на самостално уређивање органа, док су последња два члана (чл. 180. и 181.) посвећени формирању скупштине као највишег органа у овим нивоима територијалног организовања Републике Србије и сарадњи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Одредбе Устава садржане у члановима 182-187, регулишу статус аутономне покрајине, указујући на појам, оснивање, територију и надлежност аутономне покрајине. Такође, у овој групи чланова, посебна пажња се посвећује финансијској аутономији и правним актима покрајине, надзору над радом њених органа, као и заштити покрајинске аутономије. Трећа, за наш рад, најважнија целина (чл. 188-193.) се односи на регулисање статуса јединица локалне самоуправе (појам, територија, оснивање, положај и финансирање), затим надлежности, правних аката, органа и надзора над радом општине као основне јединице локалне самоуправе, као и заштити локалне самоуправе пред Уставним судом Републике Србије²⁵⁸.

Локална самоуправа у нашој држави се остварује у 150 општина, како је то регулисано важећим Законом о територијалној организацији Републике Србије из децембра 2007. године²⁵⁹. После изгласавања референдума у мају 2006. године о самосталности Републике Црне Горе и престанку постојања државне заједнице Србија и Црна Гора²⁶⁰, Република Србија је наставила свој самостални државотворни пут као јединствена и недељива (проста, тј. унитарна) држава са неповредивим границама²⁶¹. Међутим, оно што је овде битно нагласити јесте да је

²⁵⁸ Овом последњем члану (чл. 193.), који је посвећен уставно-правној заштити локалне самоуправе ћемо посветити посебну пажњу у нашем раду.

²⁵⁹ Треба нагласити да према овом Закону Република Србија има 6.155 насеља, која су распоређена у 29 управних округа. Поред тога, у нашој земљи, по овом Закону постоји 23 града, с тим што град Београд има посебан статус.

²⁶⁰ Ова државна заједница је и приликом свог формирања 2003. године, Уставном повељом била "орочена" на три године, с тим што се веровало (бар од стране већине грађана Републике Србије и њеног тадашњег руководства) да ће и после 2006. године, ова заједница опстати.

²⁶¹ Члан 8. Устава Републике Србије.

наша земља доста централизована²⁶², како у организационом, тако и у финансијском смислу, па је отуда неопходно извршити одговарајући степен њене децентрализације. То је од самог доношења важећег Устава веома често наглашавано, што је постало посебно актуелно током последњих неколико година, а нарочито од почетка спровођења јавне дискусије у вези евентуалне промене овог највишег општег правног акта Републике Србије. Последице такве централизације се састоје, пре свега, у томе што су јавне власти доста зависне од централних органа, тј. од саме државе, па је, отуда, неопходно у што краћем року превазићи овај проблем, наћи одговарајућа решења и спровести потребан степен децентрализације, која је неопходна због омогућавања будућег развоја Републике Србије и њене даље демократизације. То је посебно значајно извршити у што краћем року, због настојања и жеље наше земље да успешно настави процес европских интеграција, да изврши хармонизацију свог законодавства са законодавством Европске уније, испуни све неопходне услове на том путу и успешно спроведе започети процес учлањења у ову велику европску породицу²⁶³.

Када говоримо о локалној самоуправи, треба указати и на чињеницу да, како у теорији, тако и у пракси, постоји тзв. "мешање" надлежности између аутономије и локалне самоуправе, тј. неразликовање између ова два облика територијалног организовања²⁶⁴. Наиме, с обзиром да је овде уочљив проблем формулисања одређених критеријума, који би били општеважећи за наведено регулисање, треба рећи да се, пре свега, прави разлика у формалном и садржинском смислу. Ово разликовање се тиче назива и дефинисања наведених облика територијалне организације, као и њихових овлашћења и надлежности. Интересантно је нагласити да територијална аутономија представља, у основи, законску, а не уставну категорију и ово значајно обележје има за последицу да се ова аутономија приближава локалној самоуправи, а удаљава у односу на федерацију. Ова чињеница да је територијална аутономија законска (а не, уставна) категорија, значи законско (а не, уставно) уређивање делокруга територијалне аутономије и

²⁶² Ово је обележје не само Републике Србије, него и свих балканских земаља.

²⁶³ Предстојећа децентрализација власти у Републици Србији садржи одређене елементе, који су саставни делови бројних докумената на међународном нивоу, од којих наводимо неколико најважнијих, као што су: 1) Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године; 2) Светска декларација о локалној самоуправи из 1993. године; 3) Декларација о регионализму у Европи из 1996. године; 4) Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи из 2002. године и други.

²⁶⁴ Због непостојања општеважећих критеријума, такође се јављају проблеми и у погледу разликовања аутономије у односу на државу чланицу у савезној држави.

непостојање државне суверености на страни јединице територијалне аутономије, као ни оригинерне уставотворне власти²⁶⁵.

Право на локалну самоуправу (поред права на покрајинску аутономију) загарантовано је важећим Уставом Републике Србије из 2006. године²⁶⁶ (признавање правног идентитета јединицама локалне самоуправе) и оно представља облик остваривања права грађана, које гарантује ограничавање државне власти њиховим правом на локалну самоуправу (као и правом на покрајинску аутономију), које грађани могу да остварују **непосредно и посредно**. Први начин остваривања овог права се врши од стране самих грађана без икаквих представника, док се други начин врши преко слободно изабраних представника грађана. За несметано обављање своје функције Уставом је извршена подела надлежности између различитих нивоа власти – државе, аутономних покрајина и локалне самоуправе²⁶⁷, тако да су општина и град, као јединице локалне самоуправе, надлежне да обављају послове који се могу вршити на сврсисходан начин у оквиру локалне самоуправе. С друге стране, према овој расподели надлежности, аутономне покрајине су овлашћене да се баве решавањем питања, која се на исти такав начин могу решавати унутар њих самих, под условом да за решавање ових питања није надлежна Република Србија²⁶⁸. Да би се избегле несугласице у вези наведених надлежности, Устав предвиђа својом одредбом да се законом одређује која су то питања од републичког, покрајинског и локалног значаја²⁶⁹.

Међутим, оно што је врло значајно нагласити на овом месту, јесте чињеница да, поред својих изворних надлежности, важећи Устав предвиђа и могућност поверавања вршења појединих послова и решавања одређених питања нижим нивоима власти од стране виших нивоа власти²⁷⁰. Наиме, Република Србија може законом да повери јединицама локалне самоуправе (као и аутономним покрајинама) вршење одређених послова из своје надлежности (чл. 178. ст. 1.), док аутономна покрајина може својом одлуком да повери решавање одређених питања јединицама локалне самоуправе (чл. 178. ст. 2.). Основни разлог и сврха

²⁶⁵ Због тога, јединица територијалне аутономије нема ни право на самоорганизовање (самоинституционализовање), па самим тим, ни државне обавезе, јер нема обележја државности.

²⁶⁶ Чл. 176. ст. 1.

²⁶⁷ Чл. 177. ст. 1.

²⁶⁸ То значи да за решавање ових питања није предвиђена надлежност Републике Србије.

²⁶⁹ Чл. 177. ст. 2.

²⁷⁰ Чл. 178.

поверавања одређених надлежности нижим нивоима власти састоје се у целисходности и ефикасности. Наравно, за вршење ових послова и решавање поверених питања, неопходно је да виши нивои власти, који врше поверавање, обезбеде потребна средства, како би нижи нивои власти могли те послове благовремено и адекватно да изврше. Свакако, треба рећи и то да ови послови и даље остају у надлежности оне власти, која врши наведено поверавање, ради њиховог целисходнијег и ефикаснијег (оперативнијег) извршавања.

Завршавајући анализу чланова важећег Устава Републике Србије посвећених покрајинској аутономији и локалној самоуправи, указаћемо и на то да је уставним одредбама предвиђено и право на самостално уређивање органа. Наиме, јединице локалне самоуправе могу, у складу са Уставом и законом, да самостално прописују уређења и надлежност својих органа и служби, док то исто могу да чине и аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине²⁷¹. Ова самосталност у прописивању свог уређења и надлежности својих органа и јавних служби је врло значајна за статус, тј. уставни положај општине, града и града Београда, као јединица локалне самоуправе²⁷². Међутим, треба рећи да и поред наведеног гарантовања ове самосталности, уставним одредбама је предвиђено формирање скупштине, као представничког тела покрајине и јединице локалне самоуправе²⁷³. Скупштина је највиши орган оба ова нивоа власти са мандатом од 4 године, с тим што овај орган у аутономној покрајини чине посланици, а у јединици локалне самоуправе одборници, који се бирају тајним гласањем на непосредним изборима²⁷⁴. Такође, веома је значајна уставна одредба која омогућава сарадњу аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, тако што ова два нивоа власти могу да сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава. Наравно, оне то могу чинити само у оквиру спољне политике Републике Србије, под условом да поштују територијално јединство и правни поредак наше државе.

Закон о локалној самоуправи знатну пажњу посвећује и питању заштите локалне самоуправе, тако да је одредбама овог Закона предвиђено да статут

²⁷¹ Чл. 179.

²⁷² Наравно, ово право на самостално уређивање органа је од великог значаја и за статус аутономних покрајина.

²⁷³ Чл. 180.

²⁷⁴ Имајући у виду да је Србија позната у свету као земља у којој живи становништво мешовитог националног састава и да се изузетно поштују права националних мањина, уставним одредбама у складу са законом је омогућена сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (чл. 180. ст. 4.).

јединице локалне самоуправе одређује који орган те јединице може да покрене поступак ради оцене уставности или законитости закона, као и другог општег акта Републике, односно аутономне покрајине. Овај орган има могућност да покрене наведени поступак пред Уставним судом, уколико се законом или другим општим актом Републике, тј. покрајине, повређује право на локалну самоуправу. Овај поступак се покреће подношењем жалбе од стране овлашћеног органа јединице локалне самоуправе, уколико је вршење надлежности локалне самоуправе онемогућено неким појединачним актом (радњом) државног органа или органа јединице локалне самоуправе. У том погледу, веома значајну улогу за заштиту локалне самоуправе има заштитник грађана (омбудсман), чију могућност оснивања за једну или више јединице локалне самоуправе предвиђа сам Закон. Улога овог заштитника грађана се састоји у његовим овлашћењима да контролише поштовање права грађана, али и да утврђује повреде прописа и општих аката јединица локалне самоуправе, које су учињене актима, чињењем или нечињењем органа управе и јавних служби. Све ово предвиђа Закон о локалној самоуправи, док статут и други општи акти локалне самоуправе уређују друга питања, која су од значаја за рад заштитника грађана (у ова питања спадају његова надлежност, тј. овлашћења, начин избора и његовог поступања, као и престанак дужности).

За несметано остваривање права на локалну самоуправу, од изузетног значаја је питање наведене заштите, што је посебно тешко и деликатно у јединицама локалне самоуправе са национално мешовитим саставом, у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или где припадници свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника²⁷⁵. Оно што је карактеристично, јесте да представнике у савету за међунационалне односе могу да имају припадници сваке националне мањине (као и српског народа) са више од 1% учешћа у укупном броју становништва одговарајуће јединице локалне самоуправе²⁷⁶. Улога савета за међунационалне односе долази до изражаја у случају када овај савет изрази сумњу да су права припадника српског народа или националних мањина непосредно повређена одлуком или другим општим актом скупштине јединице локалне самоуправе. У том случају, овај савет има право да покрене поступак за оцену

²⁷⁵ Закон о локалној самоуправи, чл. 98.

²⁷⁶ Што се тиче састава овог савета, треба рећи да је потребно да у њему буде обезбеђена равномерна заступљеност представника српског народа и националних мањина, што значи да нико не може да има већину чланова у савету (ни српски народ, ни једна национална мањина).

уставности и законитости тих аката пред Уставним судом Републике Србије, као и поступак за оцену сагласности одлуке и другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом (и то под истим условима), али сада пред Врховним касационим судом Србије.

Због свог значаја за целокупан друштвени живот једне земље, локална самоуправа се регулише највишим општим правним актима – уставом и одговарајућим законима. Такав је случај и код нас, с обзиром да одредбе важећег Устава из 2006. године овој материји посећују значајан део уставног текста, утврђујући да се државна власт ограничава, управо, "правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу"²⁷⁷ и да се то право ставља само под надзор уставности и законитости. Наиме, јединице локалне самоуправе су доста самосталне у формирању и избору својих органа и јавних служби (скупштина је њихов највиши орган, сачињен од одборника изабраних на мандатни период од четири године и то тајним гласањем на непосредним изборима), али да њихово уређење и надлежност могу да прописују само у складу са Уставом и законом. Оно што је посебно значајно напоменути, јесте да се, како на свим другим нивоима, тако и на локалном нивоу, води рачуна о сразмерној заступљености националних мањина у представничким телима јединица локалне самоуправе, пре свега, у национално мешовитим срединама. Колика је самосталност ових јединица, говори и чињеница да оне могу да остварују сарадњу и са другим (одговарајућим) јединицама страних земаља, али наравно, све у оквиру утврђених принципа спољне политике Републике Србије и, наравно, уз неопходно поштовање правног поретка наше земље.

Управо са наведених разлога, Влада Републике Србије је овлашћена да врши надзор над радом општине и не само да може, него је и у обавези да онемогући извршење било ког општинског акта, уколико сматра да он није у сагласности са Уставом или законом. После такве обуставе од извршења, Влада је дужна да покрене поступак за оцену општег акта јединице локалне самоуправе и то у року од пет дана, а под одређеним условима, које предвиђа одговарајући Закон, она може и да распусти скупштину општине именујући, истовремено, привремени орган, који ће периоду до избора нове скупштине, обављати послове из њене надлежности.

²⁷⁷ Основна начела Устава Републике Србије, члан 12.

2. Закон о локалној самоуправи из 2007. године

Као што смо већ навели, локална самоуправа је од одлучујућег значаја за живот грађана на локалном нивоу, јер омогућава њихово учешће у политичком животу и одлучивање о најважнијим питањима њихове егзистенције. Због тога, она представља уставну категорију, којој Устав посвећује одређени простор, али и законску категорију, коју много детаљније регулише одговарајући Закон²⁷⁸. Наиме, овај Закон је састављен од 103 члана, који су подељени у девет глава, о којима ћемо нешто рећи у тексту који следи, с тим што ћемо посебну пажњу посветити анализи заштите локалне самоуправе.

Оно на шта ћемо у овом делу рада скренути пажњу, јесте непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе. Наиме, ово учешће се обезбеђује, пре свега, грађанском иницијативом, затим збором грађана и, на крају, референдумом. Када је реч о *грађанској иницијативи*, треба рећи да се она састоји у томе да грађани имају могућност да предлажу скупштини доношење акта којим ће се уредити одређено питање из изворног делокруга, промену статута и расписивање референдума. О том предлогу, Скупштина има обавезу да одржи расправу и да грађанима, у одговарајућем (прописаном) року, који не може да буде дужи од 60 дана од дана добијања предлога, достави образложен одговор. Што се тиче потребног броја потписа грађана за пуноважно покретање ове иницијативе, треба нагласити да се овај број утврђује статутом јединице локалне самоуправе, с тим што он не може да буде мањи од 5% укупног броја бирача.

То је, на неки начин, прибегавање грађана својеврсном самоорганизовању, у ситуацијама када они примете да политичке странке нису у стању да успешно реше њихове основне животне проблеме. Да би овакве иницијативе дале резултате, неопходно је да грађани истрају у својим захтевима, јер је сасвим природно да се људи самоорганизују, уколико се партије не "докажу" и "покажу", пре свега на локалном нивоу. У таквим случајевима је неопходно да се формирају групе грађана у правом смислу речи, које могу да покрену локалне иницијативе, да потпишу одређене петиције, да организују протесте, рафи постизања одређених циљева и слично. Наравно, врло често се дешава да овакве иницијативе не уроде плодом, али има и доста примера, када оне постигну циљ због кога су покренуте,

²⁷⁸ Закон о локалној самоуправи, "Службени гласник Републике Србије", бр. 129/2007.

тј. када ураде оно што политичке партије нису могле или, пак, у неким случајевима нису желеле. Често се дешава да је и број грађана који подржавају такве иницијативе мали, али је потребно да њени подносиоци верују у њу, да истрају у тој вери док се процес не омасови и да ће на крају, ипак, бити резултата.

Политичке партије, најчешће и рачунају на то да овакве локалне иницијативе немају неку снагу, да не могу да окупе већи број грађана и да немају већег одзива локалног становништва, без обзира на неопходност решавања животних проблема на локалном нивоу, савремене методе комуницирања, средства информисања, бројне друштвене мреже, покушаје организовања и слично. Грађани који живе у локалним заједницама и који су суочени са решавањем бројних животних проблема, нису у могућности, нису заинтересовани и не треба да воде високу политику. Међутим, често се дешава супротно, посебно од стране слободно изабраних народних представника у скупштинама различитих нивоа, који су обавезни да својим бирачима испуне предизборна обећања, одговарају за свој рад и подносе периодично извештаје о постигнутим резултатима. Но, они, као и многи грађани, више воле да се баве "крупним" стварима, често и да "мењају светску политику", запостављајући и заборављајући решавање најважнијих питања од којих се живи. Та питања су, најчешће, ситна, мала, наизглед неважна, а уствари од њих зависи даљи развој мале и велике привреде, омогућавање запошљавања становништва, решавање основних инфраструктурних и комуналних проблема, пружање бољих медицинских, саобраћајних, банкарских, поштанских и свих других врста услуга. Једноставно, између грађана, тј. корисника свих тих услуга и њихових изабраних представника, тј. надлежних институција, које треба да реше њихове проблеме, не постоји потребан дијалог, нити могућност да се он успостави. Грађани који се суочавају са проблемима на територији где живе, веома лако их уочавају и указују на њих, али особе које су надлежне за њихово решавање, најчешће не успостављају одговарајућу комуникацију са локалним становништвом, не разговарају са њима и не препознају "туђе" проблеме.

Свакако, а то смо већ у једном од претходних поглавља нагласили, политичке партије (и то, посебно, оне најјаче и највеће), нису заинтересоване за решавање ових локалних иницијатива и представљају значајну препреку даљем развоју и ширењу локалне самоуправе, иако она, данас, у већини демократских земаља света, доживљава своју ренесансу. Ограничавајући фактори локалне самоуправе који је потискују су, такође, њена нормативна и финансијска

несамосталност, ширење улоге савремене државе, јачање етатизма и централизма, све већа финансијска зависност локалне самоуправе од државних субвенција и дотација, све веће ширење државне регулативе на рачун нормативне самосталности локалних органа и слично. Сви ови фактори знатно ограничавају, тј. сужавају простор локалне самоуправе, иако се декларативно представници највећих политичких партија и носиоци највиших политичких функција "боре" за ширење локалних иницијатива и давање већег простора локалној самоуправи. Зато, ове локалне иницијативе и групе грађана које их подржавају, веома тешко (или никако) могу да дођу до републичке скупштине, посланика и надлежних институција, које треба и могу да реше њихове проблеме. Колико нам је познато, до сада није забележен такав пример "продора" грађанских иницијатива у Народну скупштину Републике Србије и супституције, односно замене (делимичне или потпуне) неке политичке партије одређеном групом грађана на републичком нивоу. Међутим, на локалном нивоу је ситуација другачија и ту се могу навести примери освајања и вршења власти у појединим општинама од стране таквих група грађана (самостално или у коалицији са другим носиоцима власти).

Управо, због тога, постоје оправдани захтеви за (делимичном или потпуном) ревизијом сада важећег Устава из 2006. године, која би довела до смањења броја посланика у републичкој скупштини и, посебно, измене изборног закона, без обзира што је он више пута мењан (од 1990. године, тј. од увођења партијског плурализма) и што су бројне политичке опције, које су то чиниле, тада изјављивале да су исправљене грешке и недостаци и да је та њихова верзија најбоља и да омогућава репрезентативност, односно представљање у Народној скупштини свим политичким групацијама, сразмерно њиховој снази и подршци у бирачком телу. Међутим, то није тачно, хипотетички, може да се деси да, према садашњем изборном закону, овај превелики број посланика од 250, буде из једног солитера у Београду, "захваљујући" томе што се бирају, пре свега, представници политичких партија, а не представници појединих региона, градова и других места широм Републике Србије. Због тога се, као један од главних захтева приликом уставне реформе, тражи измена изборног закона, јер је и неким јачим политичким партијама, а камоли групама грађана, онемогућен улазак у републичко народно

представништво, због прописане изузетно велике квоте гласова²⁷⁹. Како је то сликовито рекао Ђорђе Вуковић из ЦЕСИД-а, "грађанске иницијативе се према политичким странкама, најчешће, односе као алтернативна медицина према званичној медицини. Не може да је надмаши, али ипак делује"²⁸⁰.

Други облик (начин) непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе представља *збор грађана*, који даје предлоге и расправља о питањима која су у надлежности органа јединице локалне самоуправе. Статут ове јединице утврђује део њене територије за који се сазива наведени збор грађана, који већином гласова присутних усваја поднете захтеве и предлоге, а потом их упућује скупштини, односно појединим органима и службама јединице локалне самоуправе. С друге стране, ови органи и службе имају обавезу да у прописаном року, који не може да буде дужи од 60 дана од одржавања збора, размотре примљене захтеве и предлоге и да о њима заузму свој став, уз благовремено обавештавање грађана²⁸¹. Збор грађана месне заједнице чине грађани са подручја те заједнице, који у њој живе и имају бирачко право и пребивалиште на њеној територији и они могу, на збору, да расправљају о свим питањима из делокруга самосталних послова општине (града), да иницирају и предлажу начине решавања одређених питања и доношење аката из делокруга скупштине општине (града). Оно што је посебно значајно, јесте да грађани на овом збору, између осталог, могу да одлучују о покретању иницијативе за изградњу и одржавање комуналних објеката и комуналне инфраструктуре (ту спадају улице, тргови, локални путеви, сеоски и други некатегорисани путеви, јавна расвета, водоводна, канализациона и електро-мрежа, гробља и слично), затим о покретању иницијативе о начину обезбеђења финансијских средстава за изградњу и одржавање наведених објеката, као и о покретању иницијативе за побољшање услова у области здравствене и социјалне заштите, друштвене бриге о деци и омладини, културе, образовања, спорта и физичке културе, развоја привреде, туризма, угоститељства, занатства, трговине, пољопривреде, заштите природних добара, животне средине и

²⁷⁹ Чак, штавише, постоји опасност (и, уколико би нека грађанска иницијатива дошла до парламента) да се та група грађана "утопи" у неку политичку партију, тј. коалицију (већину), да постане њен саставни део и, самим тим, тзв. партијски послушник, губећи свој сопствени идентитет.

²⁸⁰ Миливојевић, А., *Колики је домет грађанских иницијатива?*, РТС, 6. фебруар 2014. године, доступно на: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1515365/Koliki+je+domet+gra%C4%91anskih+inicijativa%3F.html>, задњи пут посећено: 12.2.2016. године.

²⁸¹ Љубоја, Б., *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2013, стр. 25.

материјалних добара од елементарних (и других) непогода, као и о покретању иницијатива у другим областима које грађани сматрају битним.

Трећи начин непосредног одлучивања грађана и учешћа у одлучивању о пословима на локалном нивоу представља *референдум*, који скупштина јединице локалне самоуправе може да распише на сопствену иницијативу о питањима из своје надлежности, с тим што је она дужна да то учини на предлог који поднесе најмање 10% од укупног броја бирача те јединице. Оно што треба нагласити на овом месту, јесте чињеница да се сматра да је одлука на референдуму донета, ако се за њу изјаснила већина грађана, која је изашла на гласање и гласала, али под условом да је ова излазност била натполовична, тј. половина плус 1 од укупног броја уписаних бирача. Такође, веома је важно указати на чињеницу да је одлука донета на референдуму обавезујућа, тако да скупштина те јединице локалне самоуправе у којој је спроведено изјашњавање на референдуму, мора да поштује став грађана и референдумску одлуку не може да мења, допуњава, нити да је стави ван снаге.

И референдум, и грађанска иницијатива представљају јединствене појаве у свету, с обзиром да пружају могућност грађанима да учествују, на непосредан начин и демократским путем, у доношењу одлука. Управо, због тога што представљају инструменте непосредне демократије, ови облици се стално шире (њихова примена), добијајући све већу популарност у свету, како у теорији, тако и у пракси²⁸², тако да могућност за њихово спровођење постоји, веома често, на националном нивоу, с тим што ту треба правити одређене разлике. Наиме, у појединим земљама је референдум могућ на свим нивоима, тј. националном, регионалном и локалном (ту спадају, на пример, Србија, Русија, Немачка, Италија, Аустрија, Швајцарска и друге земље), док је у неким земљама могуће одржати референдум само на локалном (општинском) нивоу (ту спадају, на пример, Македонија, Португалија, Чешка, Финска, Луксембург, Естонија и друге). Коначно, разликујемо и државе у којима се референдуми могу одржати на локалном и регионалном, а не и на националном нивоу, као што је то случај у Хрватској, Француској, Шпанији, Шведској, Мађарској, Бугарској и другим

²⁸² Ова два инструмента су, раније, тј. до пада Берлинског зида 1989. године и бројних промена у свету, била ограничена у Европи на Швајцарску и на неке државе у САД-у. Међутим, од 1990. до 2003. године, само је у Европи одржано 30 референдума (у појединим европским земљама), а у целом свету референдум је одржан у 91 држави у наведеном периоду. Видети више: Kälin, W., *Референдум и иницијатива у Европи, трендови и развој*, у "Референдум и грађанска иницијатива", Швајцарска агенција за развој и сарадњу – Програм подршке општинама, Краљево, 2005, стр. 1-4.

земљама. Овај тренд ка референдуму (и иницијативи) мора да буде добро прихваћен, јер непосредно учешће грађана у одлучивању преноси одговорност на све њих и, отуда, може да пружи решења која имају демократски карактер, што је посебно значајно у ситуацијама када дође до политичких тензија или, чак, сукоба. На тај начин, ова непосредна демократија доприноси јачању локалне аутономије и даје већи легитимитет државној политици.

Управо, због напред наведеног, Савет Европе је израдио и упутио одређене препоруке о референдумима и народним иницијативама на локалном нивоу²⁸³, које су усвојене од стране Министарског савета овог органа још 1996. године. Без обзира што ове препоруке нису обавезујуће, оне имају велики значај као битне смернице за власт на свим нивоима, јер наглашавају да напред наведени инструменти непосредне демократије само допуњавају (а не замењују) представничку демократију²⁸⁴. Притом је веома битна препорука, која на један уопштен начин упућује на то да је неопходно успостављање јасних правила у области референдума и иницијативе, како би се избегли, ограничили и унапред предвидели могући ризици. Отуда је и Парламентарна скупштина Савета Европе, 2005. године усвојила Препоруку број 1704, у којој је истакла своје становиште да инструмент непосредне демократије попут референдума, треба даље подстицати, јер представља средство јачања демократских процеса у земљама које су чланице Савета Европе. Резултат таквог става је и замисао Савета Европе да се изда Приручник о референдумима и народним иницијативама, а циљ његовог издавања јесте, пре свега, помоћ у промовисању добре праксе и примени наведених инструмената непосредне демократије.

Када је реч о локалној самоуправи у Републици Србији и њеном законском регулисању, треба рећи да скупштина јединице локалне самоуправе може да распише (на сопствену иницијативу) референдум о питањима која су у њеној надлежности. Такође, о овим питањима је наведена скупштина дужна да распише референдум, уколико за то постоји предлог од најмање 10% бирача у односу на цело бирачко тело те јединице локалне самоуправе. Да би референдум успео, потребно је да на њему гласа више од половине укупног броја бирача, а одлука на њему је донета, под условом да се за њу изјасни већина грађана која је гласала. Та

²⁸³ Ту, пре свега, мислимо на Препоруку R(96)2.

²⁸⁴ То значи да референдум и иницијатива не утичу на слабљење моћи, улоге и значаја скупштине (парламента), као ни других законодавних органа.

одлука је обавезујућа, што значи да скупштина јединице локалне самоуправе не може да је стави ван снаге, као ни да мења њену суштину (одређеним изменама и допунама) у периоду који следи од годину дана након доношења исте одлуке.

Наведени облици непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе су Законом предвиђени и имају изузетно велики значај за остваривање њиховог права на локалну самоуправу. Међутим, поред ових облика, грађани имају на располагању још неколико начина остваривања послова у локалној заједници у којој живе. Тако, на пример, они имају право да буду чланови радних тела скупштине²⁸⁵ и савета за међунационалне односе, затим да подносе скупштини (као и другим органима јединице локалне самоуправе) предлоге, представке, жалбе и притужбе. Органи којима грађани упућују ове акте имају обавезу да одговоре у року од 30 дана, а уколико то не учине, грађани могу да траже да буду примљени код председника општине, председника скупштине и других локалних функционера, како би им непосредно указали на своје проблеме, дали своје предлоге и изложили примедбе на рад одређених органа у локалној заједници. Притом, грађани могу да се обраћају локалним медијима за помоћ и сарадњу, што може бити од велике користи у презентирању њихових проблема и захтева за остваривањем права на локалну самоуправу. У томе им доста могу помоћи њихова удружења, као и бројне невладине организације, што може довести и до успостављања сарадње са одређеним органима на локалном нивоу. На тај начин, они остварују и одређену врсту (неформалне) контроле рада локалних органа, с обзиром да су органи јединица локалне самоуправе и јавне службе у обавези да дају обавештења јавности о свом раду²⁸⁶. Посебно је, у том смислу, значајно уставно право грађана да могу да изврше увид у податке од јавног значаја, који се налазе у поседу јавних власти.

Закон о локалној самоуправи²⁸⁷ посебно предвиђа *месну самоуправу*, прописујући у члану 72, да се у селима²⁸⁸, ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва, оснивају месне заједнице (и други облици месне самоуправе), док се исти овакви облици организовања могу образовати и у

²⁸⁵ Наравно, овај облик грађанског утицаја на послове локалне самоуправе мора да буде предвиђен статутом.

²⁸⁶ Ова обавеза органа јединица локалне самоуправе је утврђена самим Законом о локалној самоуправи и то, одредбама члана 71. став 1.

²⁸⁷ "Службени гласник РС", бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон.

²⁸⁸ Месна заједнице може да се оснује и за два или више села.

градским насељима²⁸⁹. После прибављеног мишљења грађана, скупштина општине може да донесе одлуку о оснивању месне заједнице, као и подручју на коме се она оснива. Месна заједница има својство правног лица, али представља институт своје врсте, свога рода (*sui generis*) и означава нешто јединствено по својим карактеристикама, што се не може укључити у шири концепт. Отуда, овај облик организовања грађана изазива бројне недоумице, како у теорији, тако и у пракси, а посебно у погледу права општинских органа према органима месне заједнице. Међутим, оно што је неспорно (и најважније) за месну заједницу јесте циљ њеног образовања, који се састоји у задовољавању свакодневних, заједничких и општих потреба становништва на неком одређеном подручју јединице локалне самоуправе. Послови које врши месна заједница (и други облици месне самоуправе) утврђују се статутом месне самоуправе, који мора да буде у складу са статутом јединице локалне самоуправе.

Наведеним Законом се утврђује обавеза општина и градова да на сеоском подручју формирају месне заједнице, док та обавеза не постоји у градским насељима. Наиме законским прописима је ту предвиђена само могућност, тј. право да статут општине (града) предвиди образовање месних заједница и других облика локалне самоуправе. Када је реч о граду Београду, Закон о главном граду и Статут града утврђује начин образовања и укидања месних заједница и других облика месне самоуправе, с тим што тај Закон не утврђује и обавезу њиховог образовања²⁹⁰. Најновији подаци говоре да у Републици Србији постоји око 3.000 месних заједница, али на основу досадашњег искуства и њиховог рада, слободно можемо рећи да оне могу много више да помогну грађанима у остваривању њиховог права на локалну самоуправу и управљању пословима који су од непосредног интереса за живот локалног становништва. Општине и градови, из само њима познатих разлога, све више запостављају и занемарују рад месних заједница, препуштајући активности у њима самим грађанима и њиховој спремности да покрећу одређене иницијативе. Зборови грађана би требало у месним заједницама да имају много већу улогу, значај и допринос у доношењу одлука о најважнијим питањима.

²⁸⁹ У те друге облике спадају, на пример, кварт, четврт, рејон и слично.

²⁹⁰ Закон о главном граду предвиђа, значи, само могућност, а Статут града Београда ову законску шансу реализује или не.

Оно што је за нас у овом раду веома значајно, пре него што се упустимо у детаљно разматрање уставно-правне заштите права на локалну самоуправу, јесте анализа односа између органа Републике Србије и територијалне аутономије, с једне стране и органа јединица локалне самоуправе, с друге стране. Најпре ћемо указати на чињеницу да су ови односи доста прецизно регулисани наведеним Законом о локалној самоуправи, којим је предвиђено спровођење надзора од стране виших органа у односу на ниже органе, тј. од стране органа Републике Србије и територијалне аутономије над законитошћу рада и аката органа јединица локалне самоуправе, тако да су ови локални органи дужни да републичким и територијалним органима, у благовременом року, доставе тражене податке, исправе и слично. Приликом вршења овог надзора надлежно министарство је овлашћено да, уколико сматра да статут, пропис или други општи акт јединице локалне самоуправе није у сагласности са Уставом, законом или другим републичким прописом, покрене поступак за оцену уставности и законитости тог акта пред Уставним судом. Такође, уколико надлежни орган територијалне аутономије сматра да одређени акт није у сагласности са одговарајућим покрајинским прописом, он може да покрене поступак за оцену уставности и законитости тог акта пред Уставним судом.

Уколико Влада Републике Србије сматра да одређени општи акт јединице локалне самоуправе није у сагласности са Уставом или законом, она је овлашћена (и дужна) да обустави од извршења такав акт и то чини доношењем свог решења. Ово решење ступа на снагу онога дана када се објави у Службеном гласнику Републике Србије, а остаје на снази (важи и даље), само уколико Влада у року од 5 дана, покрене поступак за оцену уставности и законитости наведеног општег акта. У противном, уколико Влада то не учини, наведено решење о обустави спорног акта од његовог извршења престаје да важи. Надлежно министарство, овлашћено за вршење послова локалне самоуправе, тј. надлежни орган територијалне аутономије, има могућност да предложи скупштини јединице локалне самоуправе да укине или поништи појединачни акт органа (службе) јединице локалне самоуправе, уколико нађе да такав акт није у сагласности са законом или другим прописом, а против њега није обезбеђена судска заштита. Наравно, наведена скупштина је дужна да поступи, у року од месец дана, по предлозима наведених органа, а уколико то не учини наведено министарство коме је поверена брига о локалној самоуправи, може да укине или поништи такав акт.

С обзиром да Закон, као што смо напред навели, доста детаљно регулише локалну самоуправу, указаћемо и на чињеницу да Влада Републике Србије, као надлежни републички орган може, у прецизно одређеним случајевима, да распусти скупштину јединице локалне самоуправе и то, уколико она не заседа дуже од три месеца, ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана њеног конституисања и уколико не донесе статут или буџет у року који је утврђен Законом. Међутим, с друге стране, треба рећи да наведени Закон предвиђа и одговарајућу заштиту локалне самоуправе пред Уставним судом, коју спроводе органи овлашћени највишим општим актом јединице локалне самоуправе, тј. статутом. Веома значајан орган, који има велика овлашћења у контролисању и заштити поштовања права грађана, учињене актима или радњама органа управе и јавних служби представља институција заштитника грађана, тј. омбудсмана, с тим што две или више јединица могу да установе заједничког омбудсмана, док се у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива савет за међунационалне односе. То је самостално радно тело састављено од представника српског народа и националних мањина, наравно у складу са Законом о локалној самоуправи и статутом²⁹¹. Представнике у овом савету могу да имају припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном броју становника јединице локалне самоуправе, с тим што састав овог савета треба да обезбеди равномерну заступљеност ових представника, тако да ни српски народ, нити једна национална мањина, не може да има већину чланова савета. Имајући у виду да Србија има већи број национално мешовитих јединица локалне самоуправе, треба рећи да постоји могућност (најчешће и обавеза) да се у таквим јединицама формира Савет за међунационалне односе и то као самостално радно тело. На овом месту ћемо само рећи да се таквим јединицама сматрају оне јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине најмање 5% од укупног броја становника или припадника свих националних мањина најмање 10% од укупног броја становника²⁹². Оно што је веома значајно за овај Савет, јесте његова структура (састав), с обзиром да мора да обезбеди равномерну заступљеност српског народа и националних мањина (ни српски народ, као ни једна национална мањина, не сме да има већину чланова Савета). Наравно,

²⁹¹ У смислу наведеног Закона, национално мешовитим јединицама локалне самоуправе се сматрају оне јединице у којима припадници једне националне мањине чине више 5% од укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника.

²⁹² Укупни број становника се узима према последњем попису становништва у Републици Србији.

оно што је веома значајно на овом месту када је у питању уставно-правна заштита права на локалну самоуправу, јесте чињеница да је Савет за међунационалне односе овлашћен да штити уставност, законитост и статутарност, тј. сагласност одлуке или другог општег акта јединице локалне самоуправе са њеним статутом. Наиме, овај Савет има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе, уколико су, по његовом мишљењу, овом одлуком или актом, непосредно повређена права припадника српског народа или националних мањина, које су представљене у савету за међунационалне односе. Такође, овај Савет је овлашћен да, под истим условима, може да пред Врховним касационим судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом.

Посебно значајно место у овом делу нашег рада заузима анализа примера у домаћој пракси и указивање на упоредна искуства у овој области. Наиме, морамо признати да је остваривање права на локалну самоуправу у нашој земљи, још увек, недовољно развијено, а облици непосредног учешћа грађана у остваривању овог свог уставног права занемарена. Наиме, могу се на прсте једне руке избројати општински референдуми, а ништа боља ситуација није ни у вези иницијатива које грађани подносе органима локалне самоуправе. Нажалост, јавне расправе у вези доношења важних одлука се ретко организују (а и када се организују, најчешће, представљају само формалност), а локалним функционерима је важније шта о њиховом раду мисле и како их оцењују они који су их ставили на изборне листе и, после спроведених избора, доделили им мандате. Они не подносе извештаје свом бирачком телу, тј. грађанима који су их бирали, него централама својих партија (најчешће, у Београду), јер су изабрани по моделу пропорционалног изборног система, према коме се не гласа за "човека", него за "политичку странку". Зато сматрамо да овај систем расподеле мандата на локалном нивоу није добар и да би требало да буде замењен, или већинским системом, или комбинованим (мешовитим) системом, а да је то боље, говоре и бројни примери у неким европским земљама, које изузетно велику пажњу посвећују непосредном учешћу грађана у остваривању и заштити свог права на локалну самоуправу²⁹³. Зато је и

²⁹³ Као земље у којима се могу срести најпознатији примери за такво учешће грађана, могу се навести Швајцарска, Енглеска, а од бивших југословенских земаља и Словенија. Наиме, Швајцарска је позната по томе што је састављена од великог броја малих општина у којима се искључиво користи непосредна

усвојена *Препорука о референдуму и народној иницијативи грађана на нивоу локалних заједница* 1996. године, од стране Савета Европе. Овај Савет је усвојио 2001. године и *Препоруку о учешћу грађана на локалном нивоу*.

3. Право грађана Републике Србије на локалну самоуправу

У протеклих неколико деценија (крајем XX и почетком XXI века) Република Србија је доживела бројне, дубоке и болне промене, како у политичком и социјалном, тако и у културном и институционалном смислу. Наиме, и данас постоје иницијативе за вршењем законодавних промена у области локалне самоуправе, са образложењем да, управо оне, представљају основ за даљу демократизацију целог друштва, при чему треба успешно завршити започети процес децентрализације државних институција и служби јавне управе. Развој и јачање демократских институција, како на локалном, тако и на покрајинском и државном нивоу, неопходан је ради настављања започетог европског пута, отварања одговарајућих поглавља и успешности у европским интеграцијама. Због тога је неопходно, у периоду који је пред нама, даље наставити са развојем и промоцијом демократске културе, у чијој основи ће бити гарантовање и поштовање људских права и слобода, остваривање принципа владавине закона, успостављање мира и гарантовање безбедности. С обзиром да је Србија јако централизована држава, неопходно је подржати даљу децентрализацију на свим нивоима и тако омогућити да она постане један трајан процес, који ће Србију повести даље и омогућити развој демократије.

Наравно, треба указати и на то да је за развој, ширење и остварење демократије на овим просторима потребно даље развити изборни процес и усавршити (променити) изборни систем, као и омогућити несметан рад демократских институција. Ове институције морају да испуњавају своје обавезе и то путем консензуса, отвореног и јавног процеса, а с друге стране, неопходно је активно укључивање грађана, информисаност јавности и омогућавање ефикасних механизма учешћа јавности у власти. Сви ови позитивни процеси су подржани од стране институција Европске уније, као и мисије ОЕБС-а у Србији, Центра за

демократија грађана, што значи да не постоје представнички органи (у око 80%), а у преосталим општинама које су веће и имају више становника, постоје представнички органи који поштују и примењују наведене облике непосредног одлучивања грађана.

слободне изборе и демократију (ЦеСИД) и Сталне конференције градова и општина. За развој локалне самоуправе и добијање места које оно заслужује, неопходно је даље информисање и подизање свести организација цивилног друштва, средстава јавног информисања и, посебно, самих грађана о различитим начинима и механизмима контроле власти. Све то ће, сигурно, допринети повећању одговорности и јавности у раду државних институција, а самим тим, и јачању демократских промена у Србији.

У остваривању наведених започетих иницијатива и јачању демократских промена у Србији, веома је велики значај учешћа грађана, медија и организација цивилног друштва. Тако је, у појединим истраживањима, која су од стране ЦеСИД-а спроведена током 2005. године, посебна пажња посвећена тражењу одговора на питање да ли обичан човек може да утиче на рад институција локалне самоуправе. Нажалост, одговор на ово питање је био негативан, јер се чак 67% испитаника изјаснило одречно, а сигурно би овај проценат био још већи, уколико би ово питање било постављено за друге нивое власти. То значи да грађани, као основни чиниоци сваке локалне самоуправе, још увек не схватају довољно своју улогу, односно они себе не доживљавају као довољно утицајне у односу на своје представнике. То није добро и представља одређену врсту парадокса, а ова ситуација настаје, на пример, када се и у самој представничкој демократији, грађани осећају немоћно према својим представницима²⁹⁴. Разлога за то има много, а један од основних се састоји у томе што су грађани незаинтересовани довољно за локалну политику и што не схватају важност њиховог утицаја на вршење локалне власти²⁹⁵.

Наиме, без обзира о ком нивоу спровођења политике се ради, потребно је схватити да је утицај грађана на локалну политику веома значајан и неопходан, с обзиром да политика представља такву област друштвеног живота која битно усмерава и одређује велики број других друштвених околности. То, с тога, што политика није (како се обично мисли) само активност у којој се сукобљавају различита мишљења, а актери свађају, него се суштина политике састоји у пружању могућности да се кроз сукобе дође до компромиса, који треба да буде

²⁹⁴ Ситуација би била у складу са праксом у упоредној уставности, када би представници грађани одговарали за свој рад бирачима и, у одређеним периодичним размацама, полагали извештаје о свом раду. Нажалост, то код нас није случај, јер су народни представници, изменама од пре неколико година, постали власници својих мандата.

²⁹⁵ Овим разлозима треба, свакако, додати и трећи, веома важан разлог, који се састоји у непознавању начина на који се може утицати на локалне органе.

најбоље решење за све оне којих се та политичка одлука тиче. Зато је веома битно претходно потпуно информисање и едуковање грађана, обезбеђивање јавности и транспарентности у свим областима друштва. Потребно је обезбедити интересовање грађана, не само за тзв. "високу политику" (доношење одлука на државном нивоу), него за "локалну политику", која је обичним грађанима доступна, а представља доношење одлука о стварима које су свакодневне и животне. Оваква ситуација мора да се промени и да грађани схвате каква је њихова улога у вођењу локалне политике и шта могу да ураде, на који начин, за јединицу локалне самоуправе на чијој територији живе.

На овакву ситуацију (незаинтересованост грађана за локалну политику) утичу и бројни други фактори, од којих бисмо издвојили саму природу политике, без обзира да ли се ради о локалној или државној. Наиме, дешава се, врло често, да политичари злоупотребе ову незаинтересованост, неинформисаност и незнање грађана, тако да их грађани виде као изузетно важне и недодирљиве личности, што их одвраћа од неког већег утицаја на вршење власти и вођење политике. Због тога је неопходно повећати заинтересованост грађана, вршити сталну едукацију, јачати њихову информисаност и уклонити или бар ублажити неке од њихових предрасуда. То је потребно, јер грађанима мора да буде омогућен утицај на вршење локалне политике, која постоји због њих, а не обрнуто, а њихови представници морају да одговарају грађанима за свој рад, као и сви остали "обични" људи. Зато је питање одговорности овде веома значајно, тако да политичке институције морају да одговарају грађанима, али и грађани (као и њихове организације) морају да одговарају заједници у којој живе.

Изузетно важно питање везано за остваривање права грађана на локалну самоуправу, јесте оно које се тиче мере и начина на који одборници заступају интересе грађана, па отуда мора да буде обезбеђено праћење рада скупштине, како би се, у периоду између избора утицало на изабране представнике да спроводе вољу грађана и остваре све оно што су обећали приликом кандидовања за одборнике. Они се често и веома лако "забораве" (што је, посебно, карактеристично за републичке посланике, које је много теже контролисати, пратити њихов рад и утицати на вођење локалне политике). Поред тога, доношење одлука од којих зависи функционисање локалне заједнице се врши, управо, у скупштини, као представничком органу, па је, због тога, потребно имати у виду које су то одлуке, ко их предлаже, ко и како гласа (за или против). То је потребно

ради процене да ли су оне сврсисходне и да ли је њихово усвајање, заиста, у интересу грађана. На све ово се надовезује и чињеница да организације грађана (као и они сами) одговарају за свој рад заједници у којој живе. То значи да грађани морају да буду увек активни, да не смеју да "седе скрштених руку", већ морају да буду активни и да тај њихов активизам представља подстрек за друге и за целу заједницу.

Такође, у наведеним активностима праћења и контроли рада одборника, као и саме скупштине, грађани имају право и слободу да утичу на рад и активност оних који доносе одређене одлуке у њихово име. О томе је у својим радовима често говорио француски мислилац Алексис де Токвил, указујући на значај односа између грађана и јединице локалне самоуправе (посебно општине, као најнижег нивоа власти). Интересантно је напоменути да је Токвил ово писао пре скоро два пуна века. У овом праћењу рада скупштине општине и стварању могућности организованог утицаја на рад локалних органа, веома важну улогу имају удружења грађана и невладине организације, у која се окупљају (по претпоставци) активни грађани. Нажалост, мора се констатовати да тај активизам наших грађана у институцијама цивилног друштва није задовољавајући, тако да су резултати на овом плану поражавајући, с обзиром да је у наведеном истраживању извршеном 2005. године, само 1,4% испитаника изјавило да су активни у раду неке невладине организације (наравно, са различитим интензитетом). То говори о веома великој пасивности грађана и њиховој незаинтересованости за овакву врсту активности.

Поставља се оправдано питање зашто је то тако, односно, зашто је евидентна мала укљученост грађана у рад организација цивилног друштва? Сматрамо да је одговор врло једноставан и да се састоји у томе што се такво ангажовање грађана заснива, пре свега, на њиховом ентузијазму. Разлог за то се налази у чињеници да деловање грађана у оквиру цивилног друштва не доноси неку конкретну добит, а с обзиром да живимо у условима када је низак економски стандард, грађани користе сваку могућност да стекну додатне приходе за своју егзистенцију и егзистенцију своје породице. Отуда се, ангажовање и укљученост грађана у рад организација цивилног друштва, најчешће сматра губљењем времена, иако то не мора бити увек тако, јер такав активизам може да има своје одређене бенефите, да утиче на побољшање квалитета живота посредним путем и, самим тим, у одређеном степену, подигне и ниво животног стандарда. Поред тога, такво ангажовање грађана у разним удружењима и организацијама, често пута

представља предуслов и начин да се врши утицај и на одређене политичке институције, тако да је подршка и сарадња локалних самоуправа и највиших политичких институција веома значајна и, слободно можемо рећи, неопходна за демократски развој сваке локалне заједнице. Та узајамна сарадња треба да води међусобном допуњавању, које може да се постигне тако што се невладине организације, најпре, упознају са функционисањем скупштине и других органа локалне самоуправе, тј. са њиховом политиком, а онда остварују међусобну сарадњу.

4. Општине, градови и град Београд, као јединице локалне самоуправе у Републици Србији

Пре него што пређемо на анализу јединица локалне самоуправе у нашој земљи, указаћемо на једну веома лепу и корисну мисао познатог теоретичара Алексиса де Токвила, који каже да "... управо у општини лежи снага слободних народа. Општинске институције су за слободу, оно што су основне школе за науку; оне слободу чине приступачном народу"²⁹⁶. Право грађана Републике Србије на локалну самоуправу гарантовано је највишим општим правним актом наше земље – важећим Уставом из 2006. године²⁹⁷ и оно се остварује непосредно од стране грађана или преко њихових слободно изабраних представника у скупштинама локалних јединица. Ово право грађани остварују и управљањем јавним пословима од њиховог интереса, с тим што се оно ближе одређује важећим Законом о локалној самоуправи из 2007. године. Због значаја за грађане који живе и раде у локалној заједници, наведено право грађана на локалну самоуправу је зајемчено и Европском повељом о локалној самоуправи²⁹⁸, која изражава одређене општеприхваћене ставове, према којима свака држава треба да призна права локалне самоуправе, јер се на тај начин остварује политичко право грађана на самоодлучивање о локалним пословима. Наиме, локална самоуправа (локална власт) је изворна (оригинерна) и основна организација власти, која представља облик одлучивања у локалним заједницама од стране њених становника

²⁹⁶ Наведено према: Мојсиловић, М., *Сврха и значај праћења рада локалних органа власти*, у: Група аутора, Приручник за праћење рада локалне самоуправе, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2008, стр. 9.

²⁹⁷ Чл. 12. и чл. 188-193.

²⁹⁸ О овој Повељи је већ било речи у претходном делу рада.

(непосредно или посредно). Због тога локална самоуправа ужива самосталност која се зајемчује уставом, као највишим општим правним актом, што значи да има статус уставне материје.

На самом почетку важећег Устава Републике Србије, тј. у делу под називом "Начела Устава", налази се одредба по којој је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. То је наишло на похвалу бројних великодостојника и стварних познавалаца ове проблематике, а посебно чињеница што је локална самоуправа дефинисана као право грађана, које постоји као ограничење државне власти. Једна од најважнијих новина важећег Устава Републике Србије из 2006. године, тиче се категорије имовине локалне самоуправе, с обзиром да она није постојала у уставном систему Србије до тада. Међутим, десило се нешто што није добро за обнову (ренесансу) локалне самоуправе, а то је да сва имовина коју користе јединице локалне самоуправе постаје својина Републике Србије, док општине и градови имају само право коришћења. То питање није ни до дана данашњег адекватно решено, па се очекује да будући закони дефинишу шта је то имовина локалне самоуправе, као и који обим права локална самоуправа има на различитим врстама имовине.

Оно што је карактеристично за локалну самоуправу у Републици Србији и што се узима као њена најважнија карактеристика, јесте величина градова и општина, који као такви, представљају јединице локалне самоуправе. Према Закону о територијалној организацији Републике Србије из 2007. године, Србију чини 150 општина, 23 града и град Београд, што значи да у Србији постоје 174 јединице локалне самоуправе. Ове јединице су међу највећима у Европи, а једна од најзначајнијих карактеристика локалне самоуправе у Републици Србије, јесте чињеница да постоји различит став јавног мњења према овом облику територијалне организације.

Локална самоуправа у Србији је, данас, организована као једностепена, а уставним одредбама је предвиђено да су јединице локалне самоуправе²⁹⁹ општине, градови и град Београд³⁰⁰, док се територија и седиште јединица локалне самоуправе одређују законом³⁰¹. Такође, законом се оснивају и укидају општине (и градови), које представљају основне јединице територијалне самоуправе. Градови

²⁹⁹ Овде треба нагласити да свака јединица локалне самоуправе има статус правног лица, што је предвиђено и самим Уставом Републике Србије из 2006. године (чл. 176. ст. 2).

³⁰⁰ Чл. 188. ст. 1. Устава Републике Србије.

³⁰¹ Чл. 188. ст. 2.

се оснивају сагласно критеријумима, који су предвиђени законом о уређивању локалне самоуправе, а њиховим статутима, као највишим правним актима, се одређује надлежност градова и предвиђа могућност образовања две или више градских општина на територији једног града. То исто важи и за град Београд, с тим што члан 189. Закона о главном граду, предвиђа могућност да се њему повере и друге надлежности, поред оних надлежности, које Уставом и законом могу бити поверене општини и граду.

Када је реч о надлежностима општине, као основне јединице локалне самоуправе, треба рећи да разликујемо две основне групе ових надлежности, и то: *изворне* и *поверене*. Прва група надлежности је предвиђена самим Уставом (чл. 190.), а ближе се одређује путем Закона о локалној самоуправи. Ови послови се остварују преко органа општине (у складу са законом), која одговара за њихово остваривање. Другу групу надлежности општине чине поверени послови, с обзиром да Република Србија има могућност да јединици локалне самоуправе повери вршење одређених послова из своје надлежности, што може да учини и аутономна покрајина својом сопственом одлуком, с тим што су за такво поверавање послова општини оне (Република и покрајина) дужне да обезбеде потребна финансијска средства. Наведено поверавање надлежности од стране Републике Србије и аутономне покрајине је регулисано одредбама самог Устава Републике Србије у члану 178. Сагласно наведеној подели послова (надлежности) општине, разликујемо и две врсте прихода у овој основној јединици локалне самоуправе: *изворне* и *уступљене*. Прву групу прихода чине таксе (административне, локалне и боравишне), накнаде за коришћење и уређење грађевинског земљишта, разне врсте донација, самодоприноси, накнаде од концесија, приходи од закупа непокретности и продаје покретних ствари чији је власник општина и други приходи. Територијалну јединицу локалне самоуправе представља и град (утврђује се законом) на чијој територији могу да се оснују две или више градских општина, док град Београд има специфичан положај (уређује се посебним законом).

Као што смо напред навели, Устав Републике Србије из 2006. године (члан 180.) и Закон о локалној самоуправи из 2007. године, регулишу организацију власти у јединицама локалне самоуправе у нашој земљи. Наведеним чланом уставног текста предвиђено је да скупштина представља највиши орган власти у јединици локалне самоуправе и да њу сачињавају одборници, који се бирају на

период од четири године, на непосредним изборима, при чему се обавезно обезбеђује сразмерна заступљеност припадника националних мањина у овим јединицама, уколико су оне национално мешовитог састава. Организација власти у јединицама локалне самоуправе у нашој земљи, регулисана је ближе и чланом 191. важећег Устава, који предвиђа да су органи општине – скупштина општине и други органи који су одређени општинским статутом (у складу са Законом), с тим што је ова скупштина, као законодавни орган, овлашћена да одлучује о избору извршних органа општине. Када су у питању облици остваривања локалне самоуправе у Републици Србији, треба рећи да важећи Закон о локалној самоуправи из 2007. године, разликује: 1) општину; 2) град и 3) град Београд. Сходно наведеном раздвајању поменутих облика остваривања локалне самоуправе, врши се и разликовање органа ових облика.

Када је реч о јединицама локалне самоуправе у Србији, треба рећи да је њихова економска развијеност и даље значајан ограничавајући фактор за успешно функционисање локалне самоуправе у нашој земљи. Наиме, и даље се инсистира на значајној улози државе³⁰², с обзиром да највећи број јединица локалне не може да реши ово питање функционисања. Међутим, ту је веома битно одредити стварну меру утицаја државе, јер се последњих неколико деценија доста говори о "ренесанси" локалне самоуправе и њеној већој самосталности, као и финансијској способности, која је потребна и пожељна. То се наглашава, пре свега, у циљу јачања процеса децентрализације, као и са становишта интереса грађана. да могу много више да учествују у побољшању квалитета свог живота на локалном нивоу, као и у креирању садржаја сопственог живота. Све ово говори у прилог схватању да је локална самоуправа један живи организам, који се стално развија и који тражи решења ради обезбеђивања доброг и квалитетног живота грађана на локалном нивоу. Управо, због тога, треба непрестано радити на томе да се нађу решења, која ће омогућити развој локалне самоуправе, непосредније и веће учешће грађана у одлучивању на локалном нивоу и повећање квалитета живота локалног становништва.

³⁰² Ова улога државе је потребна, на првом месту, ради стварања правног и привредног амбијента, како би се остварило улагање у развој локалне самоуправе. Такође, неопходно је да држава кроз одређене пројекте сама подстиче и финансира развој локалне самоуправе.

а) Општина – основна јединица локалне самоуправе

Општина представља основну јединицу локалне самоуправе у Србији, тј. према Закону о локалној самоуправи, она се може дефинисати као "основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника"³⁰³. Као таква, општина ужива самоуправни статус, који се огледа у чињеници да она има уставом и законом зајемчен самостални делокруг надлежности, самостално и слободно бира своје органе, има сигурне и сталне изворе прихода са којима може слободно да располаже и, оно што је од нарочитог значаја, ужива посебну заштиту свог самоуправног статуса³⁰⁴. Према члану 27. Закона о локалној самоуправи, који је сада на снази, органи општине су: 1) скупштина општине; 2) председник општине; 3) општинско веће и 4) општинска управа. Поред наведених органа, чланом 98. Закона о локалној самоуправи утврђена је обавеза за све општине и градове у којима је национално мешовито становништво, да оснују савет за међунационалне односе, док је чланом 97. истог Закона, предвиђена могућност (значи, реч је о факултативном органу јединице локалне самоуправе) да се оснује институција омбудсмана (заштитника грађана).

Скупштина је највиши орган власти у општини и њој је поверено вршење најважнијих функција локалне власти. Ове функције се утврђују Уставом, Законом о локалној самоуправи и статутом општине. Када је реч о саставу овог органа власти, треба рећи да га чине одборници, који су изабрани тајним гласањем на непосредним изборима, с тим да њихов број не може бити већи од 75, нити мањи од 19. Рад скупштине општине организује њен председник, који је овлашћен да исту сазива, председава њеним седницама и обавља друге Законом и статутом утврђене послове³⁰⁵. Овлашћења скупштине општине су бројна и предвиђена су Законом о локалној самоуправи (члан 32), тако да према његовим одредбама, овај највиши орган локалне самоуправе доноси статут, пословник, буџет, прописе и друге опште акте, усваја завршни рачун, расписује општински референдум, оснива

³⁰³ Члан 18. став 1. Закона о локалној самоуправи и члан 11. став 1. Закона о територијалној организацији Републике Србије.

³⁰⁴ Треба нагласити да све јединице локалне самоуправе имају ова обележја.

³⁰⁵ Председник скупштине општине се бира тајним гласањем из реда одборника на период од 4 године, већином гласова од укупног броја одборника, на предлог најмање 1/3 одборника, а на исти начин на који је биран, може бити и разрешен, пре истека времена за које је изабран.

службе, јавна предузећа, установе и друге организације утврђене статутом општине, бира и разрешава председника, заменика и секретара председника скупштине, као и председника општине, његовог заменика и чланове општинског већа, утврђује општинске таксе и друге локалне приходе, накнаду за уређивање и коришћење грађевинског земљишта и обавља друге послове утврђене Законом и статутом.

Када је реч о организацији власти у јединицама локалне самоуправе у Србији, треба рећи да је извршна власт на локалном нивоу бицефална. Наиме, она је поверена органима оличеним у *председнику општине* и општинском већу, које бира скупштина општине на мандатни период од четири године. Председник се бира из реда одборника, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине, а кандидата за председника општине предлаже председник скупштине општине. Овај кандидат предлаже свог заменика (такође из редова одборника) и он се бира на исти начин, као и председник општине, с тим што, уколико буду изабрани за носиоце наведених функција, самим чином избора, њима престаје мандат одборника. Законом о локалној самоуправи из 2002. године је било предвиђено да председник општине обавља извршну функцију у општини и да се бира на мандатни период од четири године, али путем непосредног и тајног гласања, а у делокруг његових овлашћења биле су стављене најважније надлежности једног извршног органа. Такође, он је могао да буде опозван са функције на коју је изабран и пре истека мандата, али на предлог најмање 10% бирачког тела, затим већине од укупног броја одборника, као и на предлог Владе Републике Србије, а о том предлогу за опозив су одлучивали сами грађани и то путем непосредног изјашњавања. Међутим, Законом о локалној самоуправи из 2007. године (члан 49. став 1.), овај начин опозива је измењен, тако да сада председник општине може да буде разрешен пре истека времена на које је биран, уз образложен предлог најмање 1/3 одборника, на исти начин на који је и изабран³⁰⁶, а његовим разрешењем, престаје мандат његовог заменика и општинског већа (члан 50. став 1.).

Други део извршне власти, тј. други орган који чини општинску егзекутиву, јесте *општинско веће*, као специфичан орган, који је први пут предвиђен Законом

³⁰⁶ Пример за овакав случај смо имали у пракси локалне самоуправе Републике Србије, када је градоначелник Крагујевца, који је изабран по првом принципу (од стране народа), разрешен пре истека мандата на који је биран од стране одборника Градске скупштине децембра 2014. године.

о локалној самоуправи из 2002. године. С обзиром на своје специфичне карактеристике и улогу коју има у систему локалне самоуправе Републике Србије, овај део извршне власти у општини је од самог свог настанка изазивао бројне неспоразуме, био је предмет несугласица, како теоретичара, тако и практичара. Наиме, замишљени концепт тзв. "*чистог градоначелничког система*", увелико је нарушило уграђивање у напред наведени Закон општинског већа, као органа чија се најважнија функција састоји у усклађивању остваривања функција председника општине и скупштине општине, као и вршењу контролно-надзорне функције над радом општинске управе. Законским одредбама је било предвиђено да ово веће има и бројна друга овлашћења, која се састоје у предлагању статута, буџета и других одлука и аката које доноси скупштина, непосредном извршавању одлука скупштине општине, вршењу надзора над радом општинске управе, решавању у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и многим другим пословима.

Наиме, жеља сваког законодавца јесте да систем који регулише учини, одређеним ревизијама и реформама, ефикаснијим, делотворнијим, потпунијим, савременијим и усклађеним са достигнућима и извршеним променама у другим областима живота. Такође, притом се води доста рачуна да законодавство једног система, без обзира о ком се нивоу ради, буде усклађено (хармонизовано) са законодавством других земаља у окружењу или шире. То се односи, посебно на локалну самоуправу, где су промене веома битне и осетљиве, јер је њихов циљ омогућавање грађанима да лакше остваре своје право на локалну самоуправу и да га, у случају евентуалне повреде од било кога, што ефикасније и што лакше заштите. Зато, увођење сваке промене на локалном нивоу, а посебно формирање и "инаугурисање" новог органа власти, изазива бројне контроверзе, несугласице, па чак и неслагања око праве улоге и доприноса таквог органа. Управо, такве недоумице је изазвало и увођење општинског (градског) већа у систем локалне самоуправе, што је довело до доста опречних мишљења, тако да су веома брзо уочени одређени проблеми у самој пракси.

Отуда, има доста аутора који заступају схватање по коме је решење организације власти предвиђено Законом о локалној самоуправи из 2002. године било примереније, јер је њиме био предвиђено постојање извршног одбора као колективног органа кога је бирала скупштина. Такође, сада важеће законско решење, којим је извршена подела локалне егzekутиве (извршне власти), изазвало

је негодовање појединих познавалаца ове материје, који су истицали одређене разлоге за такво своје мишљење. Пре свега, те њихове критике су се односиле на финансијски момената, односно на чињеницу да замена ранијег система строге (изричите) поделе власти на законодавну, извршну и управну³⁰⁷ и прихватање поделе извршне власти на локалу на председника општине и општинско веће (градоначелника и градско веће), изазива знатно веће трошкове. Ту се мисли на функционере извршне власти и њихово финансирање, јер стриктним поштовањем одредаба важећег Закона, у Србији би требало да буде скоро 2.800 плаћених функционера на локалном нивоу, што је, морамо признати, превише³⁰⁸.

Такође, поред овог питања финансирања и, по критичарима реформе извршне власти на локалном нивоу, непотребног трошења новца, значајна примедба се односила и на однос председника општине и општинског већа (градоначелника и градског већа), њихову узајамну комуникацију, надлежности и слично. Наиме, важећим законским одредбама је предвиђено да је председник општине, по функцији, члан општинског већа, тј. његов председник и да, у том својству, председава седницама већа и потписује његове акте. Међутим, може се десити, а било је таквих примера у пракси, да приликом гласања у већу у вези одређене одлуке, буде размимоилажења између председавајућег и чланова већа, тако да он остане у мањини, а касније ту исту одлуку, против које је гласао, мора да потпише. Поред наведених проблема, који су уочени у пракси у вези са функционисањем општинског (градског) већа, веома је битно указати и на могућност да се од стране овог дела извршне власти, у неким ситуацијама, не извршавају редовно прописане надлежности (обавезе), што може довести до проблема у функционисању локалне самоуправе и остваривању права грађана. То се, посебно, односи на општинска већа, јер се могу навести одређене локалне самоуправе где имамо пример да се седнице ових већа одржавају доста ретко и да врше, на тај начин, само мали део својих овлашћења (рецимо, када је у питању усвајање буџета, завршног рачуна и слично).

³⁰⁷ Организацију власти на нивоу локалне самоуправе, према овом систему, чинили су скупштина, председник и управа (на општинском или градском нивоу).

³⁰⁸ До овог броја се лако може доћи када се зна да у Србији постоји 150 општина, 23 града и град Београд (што све заједно даје укупан збир од 174 јединице локалне самоуправе), да у њима постоје председници општина, односно градоначелници и њихови заменици, по три помоћника председника општине, односно по 5 помоћника градоначелника, као и да општинска, односно градска већа могу имати до 11 чланова.

Веома значајан орган у савременом систему организације власти, према важећем Закону о локалној самоуправи из 2007. године, јесте *општинска управа* и она је четврти орган на овом нивоу (поред скупштине, председника и већа)³⁰⁹. Надлежности управе су бројне и веома значајне за несметано функционисање власти на локалном нивоу, јер она има одлучујућу улогу у припремању нацрта прописа и других аката, које доноси највиши законодавни орган општине (скупштина), као и оних које доносе председник и општинско веће. Такође, општинска управа извршава ове акте и одлуке предвиђене њима, решава о управном поступку у првом степену, када су у питању права и дужности грађана, установа и других организација, врши управни надзор над извршавањем прописа донетих од стране скупштине општине, извршава законе и друге прописе и обавља бројне стручне и друге послове, које утврде главни носиоци власти у општини (скупштина, председник и веће). Због специфичности посла које ова управа врши као јединствени орган, њоме руководи начелник који се поставља на то место, под условом да има завршен правни факултет, положен стручни испит за рад у државној управи и радно искуство у струци у трајању од најмање 5 година. Општинско веће поставља начелника општинске управе на мандатни период у трајању од највише 5 година, а то важи и за начелника управе за поједине области. Заменик начелника општинске управе се поставља на исти начин, као и начелник, који после свог постављења, распоређује руководиоце организационих јединица у управи.

Имајући у виду начин доласка на ову функцију, начелник управе одговара скупштини општине и општинском већу, у складу са статутом општине, као и актом о организацији општинске управе. Због свог значаја који има у укупном функционисању система локалне самоуправе и органа на овом нивоу, законодавац у управи види један незаобилазни фактор или што би се рекло познатом латинском изреком *conditio sine qua non* (услов без кога се не може), што указује на изузетно велику улогу овог дела власти. Наиме, законодавац сматра да је управа, на првом месту, стручни и професионални орган, па отуда у Закону постоји недвосмислена и изричита одредба да управне послове на локалном нивоу (који су доста сложени осетљиви и захтевају високу стручност и крајњу професионалност), могу да врше само лица потпуно оспособљена за те послове (прописана одговарајућа стручна

³⁰⁹ Управа на локалном нивоу је добила статус органа важећим Законом из 2007. године, док према ранијем Закону из 2002. године, она тај статус није имала.

спрема, положен стручни испит и неопходно искуство). То је, због тога, што је надлежност управе прилично велика и односи се на решавање осетљивих питања, тако да запослени у управи решавају неколико веома значајних група послова, од којих су најважнији: стручно припремни³¹⁰, извршно-решавајући³¹¹ и контролни³¹².

Савет за међунационалне односе је обавезни орган, тј. он се оснива као самостално радно тело у општинама и градовима са мешовитим националним саставом, а у такве општине и градове спадају сви они који у свом саставу имају више од 5% припадника једне националне мањине у односу на укупан број становника или више од 10% свих припадника националних мањина од укупног броја становника. С обзиром на значај овог радног тела, оно представља обавезни орган у служби јединица локалне самоуправе и, као такав, предвиђен је статутима око трећине општина. У таквом савету се налазе представници српског народа и националних мањина (потребно је да ове мањине учествују са више од 1% укупног становништва општине). Његова основна функција се састоји у разматрању бројних питања везаних за остваривање, заштиту и унапређивање националне равноправности, заузимању сопствених ставова и давању предлога о питањима везаним за наведена питања.

Коначно, шести орган у структури локалне самоуправе је институција *заштитника грађана (омбудсмана)*, али на самом почетку његове анализе, морамо нагласити да је идеја о његовом увођењу била најпре предвиђена Законом о локалној самоуправи из 2002. године (тзв. грађански бранилац). У складу са терминологијом коју важећи Устав Републике Србије користи за исту институцију на републичком нивоу, нови Закон о локалној самоуправи је променио назив ове институције, тако да се он сада зове заштитник грађана. Као необавезни (факултативни) орган у структури органа јединица локалне самоуправе, за његово увођење је било најпре потребно да се створи правни основ у статуту, али и да се и тим истим актом или другим општим актом, тј. одлуком, утврде његове надлежности, начин рада, избора и престанка дужности. Имајући у виду значај ове институције, сасвим је реално (и логично) да се за заштитника грађана поставља,

³¹⁰ У ове послове спада, пре свега, припремање нацрта прописа и других аката, који су у надлежности скупштине општине, председника општине и општинског већа.

³¹¹ Овде можемо навести, на пример, извршавање одлука и других аката скупштине општине, председника општине и општинског већа, спровођење закона и других прописа (које извршава општина), решавање у управном поступку у првом степену, када су у питању права и дужности грађана, установа и других организација и слично.

³¹² Ту мислимо, пре свега, на обављање послова управног надзора над спровођењем прописа и других аката скупштине општине.

од стране одговарајуће скупштине, грађанин који је угледан, способан, неострашћен, политички непристрасан, управо због чињенице што се од њега очекује да буде један од најважнијих елемената борбе против неправилности и незаконитости у раду општинских органа управе. Његова основна улога се састоји у контролисању поштовања права грађана и омогућавању њихове заштите, утврђивању повреде наведених права, која је учињена актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби³¹³. Она, на тај начин, врши општу контролу рада управе и јавних служби у јединицама локалне самоуправе и штити (унапређује) људска и мањинска права, која могу бити повређена од стране општинске управе и других служби. Остваривање такве његове улоге омогућава му његов ауторитет, али и подршка јавности. Он, међутим, нема право да промени или укине акте управе и јавних служби, јер то раде други овлашћени органи. Он само може да, конкретним саветима, критикама, препорукама и слично, укаже таквим управама и јавним службама на њихов погрешан рад, с тим што им и предлаже начин исправљања пропуста.

Заштитник грађана, значи, може да буде (али, не мора) саставни део локалне власти. Он делује уколико грађани поднесу одређене притужбе на управу и јавне службе, а за разлику од адвоката, није приватник и не наплаћује своје услуге, већ своју плату добија од општине или града. Као такав, омбудсман мора да буде спреман да увек реагује, када је то потребно и оправдано, а његова врата морају да буду отворена за све грађане, под условом да су искоришћена сва расположива правна средства. Постоји правило да овај орган делује после наступања коначности и извршности управног акта, с тим што у упоредној пракси (само изузетно) постоје случајеви када омбудсман поступа и пре извршења акта, који је стекао својство коначности и извршности. Он то може да уради ако је у питању груба повреда права грађана, а последице неотклањања тих повреда би касније биле веома тешке.

Интересантно је нагласити да заштитник грађана (омбудсман) мора да буде увек спреман да прими грађане, саслуша њихове проблеме и помогне у границама његових овлашћења. Поред поступања на основу поднетих притужби грађана, он може да ступи у акцију и на основу сопствене иницијативе. Наравно, у свему томе мора да се поштује рок предвиђен за предузимање одговарајућих активности и да се поступа само ако је заштитник грађана надлежан да поступи по притужбама

³¹³ Поред тога, потребно је да се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе (члан 97. став 1. Закона о локалној самоуправи).

грађана. Он је овлашћен да спроведе одговарајућу истрагу, да захтева и добије на преглед сву расположиву документацију која се односи на споран предмет и притужбе грађана, да узима потребне изјаве од одговарајућих службених лица, сведока и свих других особа које могу да помогну у разрешењу одређеног случаја. Све ове радње које он спроводи на основу својих овлашћења, служе му за утврђивање чињеничног стања, на основу кога он може да формира своје мишљење и укаже заинтересованим лицима на то да ли су учињене одређене неправилности у раду управе и јавних служби. Ако после спроведене истраге, прегледа расположиве документација, узетих изјава од стране одговарајућих лица и других радњи, утврди да је (по његовој оцени) учињена повреда законских прописа, да постоје неправилности у раду управе или да су учињени одређени пропусти јавних служби, што је довело до повреде права интереса грађана, заштитник грађана даје своје предлоге и сачињава препоруке да би се отклонили утврђени недостаци. Он све то доставља управи и јавним службама, од којих се очекује (јер су на то обавезне), да у тачно предвиђеном року дају одговор шта су учинили у вези тога и шта су предузели за отклањање повреда права и интереса грађана. Имајући у виду напред наведена решења заштитника грађана да он не може мериторно да решава одређене ствари и исправља утврђене неправилности, уколико изостане таква законом прописана реакција управе и јавних служби, он има право да о томе обавести скупштину, да се појави на њеним седницама и да, на тај начин, тражи исправљање утврђених неправилности и заштиту права на локалну самоуправу и свих осталих права грађана. Такође, веома значајно средство у његовим рукама јесу медији и могућност обраћања јавности. Он, на тај начин, може да критикује рад управе и јавних служби, да указује на њихов лош рад, на непоштовање утврђених законских прописа, да открива неправилности у њиховом раду и слично, а приликом обраћања скупштини може да предложи измену одређених прописа, да иницира кажњавање (не)одговорних у управи и јавним службама и да тражи њихову смену. На основу свега овога што смо изнели о раду заштитника грађана, може се слободно рећи да је он, иако у Републици Србији постоји доста кратко (нешто више од једне деценије), оправдао своје постојање на свим нивоима. То се, посебно, може рећи за омбудмана (заштитника грађана), који у свету постоји више од два века (први пут уведен у Шведски парламент 1809.

године, ради контроле извршне власти)³¹⁴ у преко 100 земаља и који се, отуда, доказао као веома корисна демократска институција на свим, а посебно на локалном нивоу.

Квалитет једног закона, као и сваког другог акта, најбоље се може утврдити његовом применом и спровођењем у пракси. Један пропис може да буде урађен по најсавременијим захтевима законодавне технике, да одражава стварно стање и на прави начин регулише друштвене односе (што, уствари, и јесте његова најважнија сврха). Но, веома често се дешава да законодавац има једну замисао, али да се у стварности дешава нешто друго, тј. да се стварно и нормативно не поклапају. Тако, према актуелном Закону о локалној самоуправи из 2007. године, управа је замишљена као један орган који је стручан и деполитизован, а његова најважнија функција се састоји у припремању и спровођењу прописа у областима за које је надлежна локална самоуправа. Отуда се, данас, све више инсистира на потреби да се изврши потпуна деполитизација управе и ови захтеви стижу, како од стручне, тако и од политичке јавности. Наиме, сви смо свесни чињенице да живимо у тешким временима, да је економска, безбедносна, политичка и целокупна друштвена ситуација доста забрињавајућа, да процес транзиције траје сувише дуго, да смо сви ми, хтели то или не, саставни део политике и свих политичких дешавања и да је политика, најчешће, креатор нашег живота и свакодневних дешавања. Међутим, сматрамо да није добра пракса, која се понавља од избора до избора, да после спроведеног гласања на локалном нивоу, конституисања општинске (градске) власти и промене носилаца политичких функција, тј. промене локалне власти, врши нека врста "чишћења" ("прочишћавања") кадрова. Наиме, веома често се дешава у нашој пракси да политичка опција (једна победничка политичка партија или коалиција) која освоји власт на изборима, на кључна, али и друга радна места у управи, доводи "своје" кадрове, што им је, на неки начин, награда за верност политичкој партији и допринос у изборној кампањи. Притом се одређени број запослених смењују са положаја и мења им се радно место, а неки се, чак, и отпуштају³¹⁵, док на њихово место долазе кадрови који су политички подобни и заслужни.

³¹⁴ У шведском језику омбудсман означава "особу која има слух за народ".

³¹⁵ То се чини са разлога што су они, према процени нове владајуће опције, симпатизери супротне политичке стране.

Овакво понашање победничке стране има бројне штетне последице, како стручне, тако и економске. Наиме, новопримљени кадрови нису, најчешће, спремни да се укључе у решавање бројних проблема, који се налазе у надлежности управе, с обзиром да је потребно одређено време да се они оспособе за вршење бројних, сложених и стручних послова у управи. Искуство за њихово успешно извршавање је стицано годинама (понекад и деценијама), али се, веома често, победничка опција на изборима олако одриче њихових услуга. Због тога је израђен Нацрт закона о службеницима у локалним самоуправама и отворена је јавна расправа о овом Нацрту, коју је покренуло Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу. Наведена расправа је, у време писања ове дисертације, још у току, а Стална конференција градова и општина је позвала све своје чланице да узму учешће у њој, тако што ће свој образложени коментар или предлог за измене и допуне Нацрта упутити Министарству.

Оно што је карактеристично за овај Нацрт закона јесте предмет уређивања. Наиме, њиме се уређују права и дужности из радног односа начелника градске, тј. општинске управе, као и њихових заменика, затим службеника³¹⁶ и намештеника³¹⁷ у градској, односно општинској управи. Њихов послодавац је јединица локалне самоуправе, односно градска општина, а оно што је за наше истраживање најважније, јесте да овај Нацрт закона утврђује законитост, непристрасност и политичку неутралност, као начела деловања службеника. Наиме, према одредбама предложеног Нацрта, "службеник је дужан да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Нико не сме вршити утицај на службеника да нешто чини или не чини супротно прописима. Службеник не сме да на раду изражава и заступа своја политичка уверења".

Када је реч о организацији управе на локалном нивоу, треба рећи да у мањим и разуђеним општинама постоји проблем недовољне кадровске обучености, што је један од главних проблема за потенцијалне инвеститоре (наравно, тај проблем не постоји или не у толикој мери у градовима, већим и средњим општинама). Тако се може стећи погрешна слика и схватање целокупне локалне

³¹⁶ Службеник је запослено лице које професионално обавља послове из делокруга јединице локалне самоуправе, градске општине и службе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.

³¹⁷ Намештеник је лице које заснива радни однос ради обављања пратећих, помоћно-техничких послова у јединици локалне самоуправе.

самоуправе у Србији, јер постоје неке општине (у не тако малом броју), које немају довољно образованих и едукованих стручњака са факултетском дипломом и поред тога што је то одговарајућим законима прописано. Све то заједно доводи до недовољне ажурности и спорости општинске администрације у решавању питања, која се налазе у њеној надлежности, а то је, управо, најчешћи саставни део извештаја међународних организација, које су овлашћене да дају оцену стања у Републици Србији. Зато је веома важно за организацију општинске управе да се утврди одговарајућа унутрашња организација, али и систематизација радних места, како се не би десило да у исту организациону јединицу једне локалне самоуправе буду смештени одређени сектори, који немају међу собом никакве везе.

Због тога је једно од најважнијих питања које се тиче садашњег концепта локалне самоуправе и начина организације власти на локалном нивоу, оно које се тиче усклађености овог концепта са савременим решењима у свету. Такође, веома је значајно да је наведени концепт локалне самоуправе адекватан политичкој свести, политичкој култури и српској политичкој традицији, али и економској снази, како државе, тако и јединица локалне самоуправе. Све ово је потребно разрешити с разлога што локална самоуправа у свету, а и у Републици Србији, полако враћа свој сјај и све више добија улогу која јој припада, али која јој је, често пута кроз историју, била одузимана или смањивана. Ту, посебно, мислимо на чињеницу да је средином последње деценије XX века, локална самоуправа у Србији, на један непримерен начин била лишена своје имовине, али је доношењем Закона о јавној својини 2011. године³¹⁸ ова неправда исправљена. Наиме, стицањем права својине на имовини коју је раније имала, али која јој је била одузета, локална самоуправа у Србији је, у складу са одредбама важећег Устава, направила изузетно значајан корак у самом процесу обнове (ренесансе) локалне самоуправе и њеног јачања. Свакако је доношење наведеног Закона, враћање имовине локалној самоуправи, могућност формирања општинске комуналне полиције, добијање нових надлежности у корист градског/општинског већа допринело реформисању локалне самоуправе и њеном даљем напретку. Међутим, уколико се упореде локалне самоуправе у развијеним демократијама света и Европе и локална самоуправа у Републици Србији, доћи ће се до закључка да има доста нерешених

³¹⁸ "Службени гласник РС", број. 72/2011, 88/2013 и 105/2014.

питања у тој области и да за унапређење положаја локалне самоуправе има, још увек, доста места.

Као што је познато, у Републици Србији је прихваћен тзв. монотипски систем локалне самоуправе, па би, свакако, у циљу унапређења положаја општина требало преиспитати садашњу територијалну организацију, при чему, посебно, мислимо на недостатак, како материјалних, тако и кадровских потенцијала, који би омогућили квалитетно остварење општинских надлежности. Оно што је, у том смислу, значајно нагласити, јесте тзв. *политизација локалне самоуправе*, која се састоји у томе да се на седницама локалних представничких тела (парламената) више расправља о темама које представљају предмет високе политике, а не о темама које су од кључног значаја за свакодневни живот грађана. На таквим седницама се више промовишу страначки програми, а не проблеми уочени у свакодневном животу локалног становништва. Један од узрока таквог стања јесте и то што су по пропорционалном систему одборници војници партије, па се, отуда, дешава да за локалне представнике буду изабрани кандидати које бирачи уопште не познају.

Ова политизација се испољава и у чињеници да се приликом избора чланова градског/општинског већа не води довољно рачуна о њиховој едукованости и оспособљености за вршење послова, који су од значаја за развој јединице локалне самоуправе. Више се води рачуна о политичкој подобности кандидата (припадање одређеној политичкој опцији), него о самом квалитету кандидата. Такође, оно што је веома значајно, јесте чињеница да је између председника општине и општинског већа/ градоначелника и градског већа, као носилаца извршне власти, створена одређена конфузија, управо због подељене надлежности између ових органа (између њих је, на нивоу локалне самоуправе, подељена власт). Зато се дешава да дође до отвореног сукобљавања (ривалитета) између ова два органа, а велики је апсурд и да председник општине председава већем и да, у одређеним случајевима, мора да потпише решење за које ни сам није гласао. За избор у чланство општинског/градског већа не постоје одређени критеријуми који се тичу стручности и њихове оспособљености за решавање одређених питања, која су доста сложена и одговорна. Отуда долази до тога да се у ова већа бирају недовољно едуковани и оспособљени људи, већ се за њихову проходност и избор више води рачуна о политичкој припадности и жељи да стану на чело одређеног ресора у наведеним већима.

Овакво стање ствари у локалној самоуправи може се сагледати и на примеру радно-правног статуса и материјалног положаја запослених, као и функционера у локалној самоуправи. Тако, они функционишу у једној ситуацији, која се може окарактерисати као врло конфузна што, најчешће, ствара неизвесност када су у питању избори, јер они изазивају сваки пут одређену дозу страха и стреса, с обзиром да може после њих доћи до неке врсте "одмазде", па чак и губитка посла, уколико на власт дође нека друга политичка опција у локалној самоуправи. Материјална примања запослених у локалној самоуправи су, ионако, недовољна, тако да је додатни стрес, изазван неизвесношћу њиховог останка на послу, још веће оптерећење за њих и њихово здравље. Поправљање материјалне ситуације запослених у локалној самоуправи (обезбеђивање солидних личних доходака и њихово гарантовање), уз спроведену професионализацију, свакако би допринело да локална самоуправа у нашој земљи заиста постане сервис грађана и да буде доста ближе замишљеном идеалу.

То значи да се, данас, појављују бројни проблеми у остваривању локалне самоуправе, па је, отуда, неопходно створити могућности за њено оживљавање, јер у сукобу са државном управом, локална самоуправа наилази на бројне потешкоће. Управо од брзине решавања ових проблема и превазилажења тешкоћа, зависи остваривање права грађана на локалну самоуправу, као и даље развијање ове самоуправе. Наиме, због напред наведених разлога, а пре свега, услед доношења закона, којим је средином последње деценије XX века локална самоуправа лишена своје имовине, овај ниво територијалног организовања грађана је постао доста удаљен од грађана и, практично, претворен у локалну управу. Томе је допринела и чињеница да није настављен процес обнове, јачања и ренесансе локалне самоуправе, који је започет осамдесетих година XX века, него је, напротив, дошло до тога да је општина изгубила самосталност коју је раније имала. Разлог томе лежи у чињеници да су многе општинске надлежности биле пребачене на републички ниво, што је довело до удаљавања локалне власти од грађана и сужавања могућности за локалну самоуправу. То значи да је извршена централизација послова, тако да је Србија, и после петооктобарских ("демократских") промена 2000. године, остала доста централизована земља, иако се, већ годинама уназад, прича о потреби и неопходности реформе локалне самоуправе, њеном ширењу и постепеној децентрализацији.

Да би локална самоуправа могла да функционише, неопходно је да има одговарајућу материјалну основу, али је наведена централизација послова довела и до својеврсне централизације средстава за њихово обављање. Ту, пре свега, мислимо на самодопринос, као локални јавни приход, који има своје специфичности и који се разликује од фискалних прихода, по томе што је он резултат одлуке будућих обвезника и уплаћује се на посебан начин, затим висину одређују сами грађани на одређено време и плаћају га у новцу, натури или чинидбом. Самодопринос се појавио од самог почетка постојања тзв. "Титове" Југославије, а уведен је први пут Законом о порезима из 1946. године³¹⁹. То је резултат одлуке самих грађана, тј. будућих обвезника његовог плаћања (по томе се разликује од установљавања пореза) и њихово учешће је ту, наравно, доста активније, јер они покрећу иницијативу за доношење одлуке о увођењу самодоприноса, затим подносе и програм којим се утврђују извори финансирања, као и начин обезбеђивања укупних финансијских средстава. Међутим, ова иницијатива грађана да своје сопствене проблеме решавају самостално путем локалног самодоприноса, често се гуши и своди на иницијативу општинских органа, што све има за последицу да иницијативе грађана све више слабе, при чему постоји могућност да се оне потпуно и угасе.

Ми смо напред већ навели да на "гушење" локалне самоуправе и њено слабљење утичу бројни фактори, међу којима је најзначајнија међустраничка борба за остваривање политичког монопола. Познате су мисли многих теоретичара, који у својим делима указују на чињеницу да је човеку као бићу, својствена борба за освајање власти, тако да странка (а странку чине људи) која освоји власт на изборима, настоји да све сконцентрише у својим рукама, да изолује остале странке и организације, које би могле да јој, евентуално, конкуришу у политичкој борби³²⁰. Наведена међустраничка борба за освајање власти (политичког монопола) доводи до централизације власти, а у појединим општинама се дешавало да владајуће странке у појединим општинама често узурпирају имовину и права локалних заједница, где су раније на власти биле опозиционе странке. То, свакако, разара јединство локалне и централне власти и доводи до смањивања социјалне и националне солидарности, а изражена политичка нетрпељивост има за последицу масовно смењивање кадрова, који се налазе на

³¹⁹ Из оправданих разлога, самодопринос је задржан и у садашњем реформисаном систему финансирања јавних потреба, а регулисан је Законом о финансирању локалне самоуправе.

³²⁰ О овоме видети шире: Марковић, Д., Локална самоуправа и локална управа у Србији, Политичка ревија, Година (XI) III, број 2, Институт за политичке студије, Београд, 2004, стр. 213-220.

руководећим функцијама. Та неодољива и вечита тежња за монополизацијом власти, како владајућих, тако и опозиционих странака, доводи до маргинализовања локалне самоуправе.

Због свега наведеног, неопходна је даља реформа локалне самоуправе у Србији, али тако да се њој приступи на један целовит начин, да постоји стратегија у њеном спровођењу, да се измена постојећих прописа, који регулишу локалну самоуправу³²¹, изврши само после јавне расправе спроведене на свеобухватан начин. Само тако, локална самоуправа у Републици Србији може да буде покретач развоја демократских односа и укупног економског развоја наше земље, јер се и она сама може развијати само у условима опште демократизације друштва³²². Наиме, само демократско организовање и деловање целог економског и политичког система, може да доведе до оживљавања и развоја локалне самоуправе. Зато је и неопходно да свака демократска заједница (општина) има сопствене изворе прихода и да самостално обавља своје надлежности, а најбољи начин за то је расписивање локалног самодоприноса (најчешће, на период од пет година), о чијем коришћењу, намени и трошењу одлучују обвезници (грађани). Нико нема право да грађане спречава у слободном одлучивању и остваривању локалне самоуправе, нити да их мења у њиховом непосредном ангажовању. То је искључиво право грађана на остваривање локалне самоуправе, које они могу да заштите на одговарајући начин предвиђен законом. Често се дешава да политичке странке игноришу ово право грађана у тежњи за монополизацијом своје власти, тако да њима не одговара демократизација својинских односа³²³. Зато је најбоље решење за јавне услуге у задовољавању заједничких потреба грађана, развијање задругарства и то, услужног и потрошачког, које се сматра најважнијим, основним (фундаменталним) обликом самоуправе у целом свету.

б) Град – територијална јединица две или више општина

Уставом Републике Србије и Законом о локалној самоуправи (акти који су данас на снази) је утврђено да је **град** представља територијалну јединицу, која ће,

³²¹ У ове прописе спадају, на пример: Закон о територијалној организацији РС, Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о финансирању локалне самоуправе, Закон о локалним службеницима, бројни системски закони и други.

³²² Ова општа демократизација подразумева монополизацију политичке власти и јачање масовне иницијативе у решавању насталих проблема.

³²³ Свака демократизација својинских односа, угрожава монополске амбиције политичких странака.

сигурно, у будућности да постане носилац вршења најважнијих послова за грађане који у тој јединици живе. Он је "јединица локалне самоуправе утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника"³²⁴, с тим што могу постојати и изузеци када се овај статус даје и територијалним јединицама мањим од овог броја становника. То се чини када постоје посебни историјски, географски, економски и други услови, а на територији једног града могу да се образују две или више градских општина. Важећим Законом о територијалној организацији Републике Србије из 2007. године³²⁵, утврђено је да Србија има 23 града³²⁶, с тим што посебан положај и значај има главни град Београд, који представља посебну јединицу локалне самоуправе, због чега је његов положај уређен посебним Законом³²⁷. Овај Закон³²⁸ уређује, не само положај Београда, него и надлежност органа главног града, с тим што се одредбе Закона о локалној самоуправи примењују на друга питања од значаја за главни град, која нису предмет овог претходног Закона. Из наведеног се може закључити да град представља примарну, посебну локалну заједницу на територија града, а да су, евентуално, градске општине изведене.

Овде треба нагласити чињеницу да је град Београд једина јединица локалне самоуправе, која има обавезу да на својој територији образује градске општине, док је до доношења важећег Устава из 2006. године и одговарајућих закона који регулишу материју локалне самоуправе, постојало само 4 (четири) града, поред Београда, који су били дефинисани као јединице локалне самоуправе, које на својој територији имају најмање две градске општине. То је град Београд испоштовао и он има 17 градских општина, град Ниш и град Крагујевац по пет, док Нови Сад и даље има своје две градске општине само на папиру. Такође, указаћемо на чињеницу да градске општине немају својство јединице локалне самоуправе, а то даље значи да се на њих не односе права и обавезе које су утврђене Законом о локалној самоуправи. Ове општине се оснивају и укидају статутима градова, а то се чини и приликом додељивања и одузимања надлежности, као и приликом утврђивања структуре њихових органа. Зато је врло

³²⁴ Закон о локалној самоуправи, члан 23. став 1. и Закон о територијалној организацији Републике Србије, члан 17. став 1.

³²⁵ "Службени гласник РС", број. 129/2007, 18/2016.

³²⁶ У градове спадају: Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Приштина, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац.

³²⁷ И Устав Републике Србије из 2006. године утврђује посебан положај града Београда.

³²⁸ Закон о главном граду, "Службени гласник РС", број 129/2007 и 83/2014 - др. закон.

интересантно навести податак да месне заједнице имају, у одређеном смислу, виши ниво законске заштите, него што је то случај са градским општинама. То је, због тога, што је оснивање, као и укидање месних заједница (месних самоуправа)³²⁹ строжије него оснивање и укидање градских општина – за прве се захтева претходно прибављено мишљење грађана и одлука скупштине јединице локалне самоуправе, донета већином гласова од укупног броја одборника, док се за друге оставља на вољу статутима градова уређивање њиховог оснивања и укидања³³⁰.

Међутим, посебно је значајно да истакнемо чињеницу да треба уложити још много напора у циљу смањивања контроле политичких партија и тзв. политизацију у скоро свим областима локалне самоуправе, с обзиром да све више долази до изражаја (то се много и не крије) запошљавање по сваку цену "проверених" и "лојалних" кадрова. Они добијају радна места у органима управе, јавним предузећима, разним установама и слично, обезбеђују им се одговарајуће привилегије и "помоћ" у случајевима када се додељују одређене субвенције, било да је реч о појединцима или организацијама у привреди³³¹. Зато је неопходно, што пре и што више, извршити деполитизацију локалне самоуправе, али је то могуће учинити само ако се такав исти процес покрене и на вишем нивоу, тј. на нивоу Републике Србије. То, међутим, није случај и, слободно, можемо констатовати да ситуација данас ништа није боља него раније, јер се на сваком кораку можемо уверити у то да се одређеним активностима републичких органа, тј. власти на државном нивоу, више повећава, него што се смањује наведена политизација локалне самоуправе.

У том смислу, треба посебно нагласити да је неопходно смањити степен и могућност контроле политичких странака, с обзиром да је ова контрола приметна у готово свим областима живота на локалном нивоу. Да би се постигао одређени успех на том плану, потребно је још много тога учинити, пре свега у области омогућавања добијања радних места лицима која су припадници (активни или

³²⁹ Према незваничним информацијама, у Србији има око 4.000 месних заједница, с тим што је Законом о локалној самоуправи предвиђено да су ове заједнице, облици месне самоуправе у селима, док се у градовима, осим њих, могу формирати и други облици наведене самоуправе (ту спадају, на пример, квартали, реони, четврти и други).

³³⁰ Веома је интересантно указати и на чињеницу да, осим Београда, градови имају ту слободу да одлуче да на својој територији, уопште, не формирају градске општине.

³³¹ Наравно, постоји читав низ примера који се овде може навести као потврда напред наведеног (издавање одговарајућих дозвола, злоупотреба овлашћења приликом вршења инспекцијских послова и слично).

пасивни чланови) или симпатизери странака које су на власти. Омогућавање запошљавања на такав начин "кадрова" лојалних позицији је видљиво на сваком кораку, иако су лидерима, портпаролима и лицима која су задужена за комуникацију политичких партија са јавношћу "пуна уста" тврдњи да за време њиховог мандата не може и неће бити таквог запошљавања, већ само на основу способности кандидата који конкуришу за посао, уз поштовање струке и резултата рада. Међутим, до сада су то била само празна обећања, тако да је свака власт, без обзира коју идеологију заступала, користила прилику да своје "проверене" кадрове запосли у органима управе, јавним предузећима, установама, државним органима и другим организацијама где је то могуће. О обезбеђивању тржишта за пословање, стварању тзв. "везаних фирми", давању (мањих или већих) привилегија, пружању бољих услова за добијање субвенција, лакшим добијањем потребних дозвола и другим примерима злоупотребе овлашћења да и не говоримо! Међутим, иако се о децентрализацији и деполитизацији локалне самоуправе, данас, прича више него икад, мало је резултата постигнуто на том плану, јер се за успешну реализацију овог процеса мора, најпре, покренути исти процес на нивоу Републике Србије што, нажалост, није случај³³².

Према томе, из напред наведеног се може закључити да ова тенденција повећања утицаја политичких партија на све облике и степене јавног живота (то проузрокује неминовно негативне последице) може довести до једног парадокса, који се састоји у томе да, управо наведено повећање прожимања утицаја политике на целокупан друштвени живот, омогући грађанима да "прогледају", уоче и осуде сваку врсту политизације. С обзиром да је локална самоуправа најближа грађанима, управо ће њима, после озбиљног покретања процеса деполитизације, бити омогућено да добију водеће место (које им, заиста, и припада) у наведеном процесу³³³.

³³² Упоређујући деловање наших власти на државном нивоу, може се доћи до закључка да њихове активности, управо, доводе до супротних ефеката, тј. уместо да смањују, оне повећавају степен политизације локалне самоуправе.

³³³ Васиљевић, Д., *Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији – Локална самоуправа у Србији*, у: Злокапа, З., Дамјановић, Д. (уредници), *Модели организације локалне самоуправе – Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, PALGO центар, Београд, 2008.

в) Град Београд

Сагласно Закону о главном граду, највиши општи правни акт је Статут града Београда, којим се уређују питања која се односе на надлежност главног града, организацију и рад његових органа, обележја Београда, облике непосредног одлучивања грађана, али и многа друга питања, која су значајна за остваривање права и дужности главног града. Оно што треба нагласити на овом месту, јесте чињеница да Београд, као главни град Републике Србије има својство правног лица, своје сопствене симболе и свој празник, своју имовину³³⁴, док се Законом уређује финансирање главног града, као и поступак, тј. услови под којима се он може задуживати. Закон о територијалној организацији Републике Србије утврђује територију града Београда у оквиру које се образују градске општине. Ове општине, које такође имају својство правног лица³³⁵, образују се у циљу ефикаснијег и економичнијег обављања поверених надлежности.

За обављање утврђених надлежности и функционисање града Београда, предвиђени су одговарајући органи, у које спадају: 1) Скупштина града Београда; 2) Градоначелник; 3) Градско веће и 4) градска управа. Најпре, треба рећи да је Скупштина највиши орган града Београда, састављена од одборника (има их 110) изабраних од стране грађана на непосредним изборима. Овде је интересантно напоменути да су надлежности Скупштине града Београда, исте као и надлежности скупштина општина и градова, што се може рећи и за начин рада наведене Скупштине, избор њеног председника, његовог заменика, као и за остале послове. Скупштина града Београда, као представнички орган састављен од одборника, представља законодавну власт, док су носиоци извршне власти Градоначелник и Градско веће, које управо бира и разрешава наведена Скупштина. Статут града Београда уређује и питање рада Градске управе (ова управа може да се образује као јединствен орган или као више градских управа за одређене области)³³⁶. Такође, треба нагласити да је, према одредбама Закона о главном граду, могуће поставити највише пет помоћника Градоначелника, градског менаџера, који обавља послове помоћника Градоначелника у области економског развоја и градског архитекту, који обавља послове помоћника Градоначелника у области

³³⁴ Овом имовином града Београда самостално располажу органи главног града.

³³⁵ Градске општине града Београда немају својство јединица локалне самоуправе.

³³⁶ О овоме видети шире: Обрадовић, Ж., *Локална самоуправа у Србији*, Политичка ревија, Година (XX) VII, Vol. 16, број 2, Београд, 2008, стр. 396-400.

урбанизма. Помоћници Градоначелника се могу поставити и у Градској управи за одређене области, као што су заштита животне средине, здравствена заштита и друге области.

г) Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе

После овако опширне анализе положаја и функционисања општина, градова и града Београда, на овом месту би требало да укажемо на најважније елементе сарадње и удруживања јединица локалне самоуправе. Наиме, ова сарадња се може одвијати, како унутар граница Републике Србије, тако и ван њених граница, тј. са јединицама локалне самоуправе из других држава, а такво право произлази из њиховог самоуправног статуса, с тим што се сарадња и удруживање између јединица локалне самоуправе у нашој земљи одвија слободно, док се сарадња са овим јединицама ван граница наше земље одвија само уз сагласност Владе Републике Србије. Шта то конкретно значи, објаснићемо у пасусу који следи.

Ова област сарадње и удруживања јединица локалне самоуправе је регулисана важећим Законом о локалној самоуправи Републике Србије из 2007. године (чланови 13. и 89.), према коме ове јединице имају право да сарађују и да се удружују ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја (као и других потреба од заједничког интереса). Наравно, оне могу, ради ефикаснијег остваривања ових циљева да удружују своја средства и да образују заједничке, органе, предузећа, установе и друге организације и службе (подразумева се да све то могу да чине само у складу са одговарајућим законским и статутарним одредбама). Поред тога, оваква сарадња може да се успостави и са истим таквим јединицама у страним државама, али у оквиру спољне политике коју води Република Србија. Притом, треба посебно водити рачуна о поштовању територијалног јединства и правног поретка наше земље, као и одговарајуће норме важећег Устава Републике Србије и Закона о локалној самоуправи. Скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуку о успостављању такве сарадње, тј. о закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе, али је за пуноважност такве одлуке потребна претходна сагласност Владе. Поштујући одговарајуће уставне и законске норме, јединице локалне самоуправе могу да оснивају и своја удружења, док органи ових јединица могу да сарађују са невладиним, хуманитарним и другим организацијама и то у интересу самих

јединица и њихових становника, који живе на њиховом подручју. Такође, оно што је веома значајно нагласити када говоримо о јединицама локалне самоуправе, њиховој сарадњи и удруживању, јесте чињеница да оне могу, ради унапређења развоја локалне самоуправе, да оснивању своје асоцијације, чија је основна функција заступање интереса свог чланства пред државним органима, а посебно приликом доношења закона и других аката, који су од значаја за заштиту, унапређење и финансирање локалне самоуправе. Ово заступање чланства од стране асоцијација јединица локалне самоуправе односи се и на поступак доношења других прописа, који су од значаја за остваривање послова јединица локалне самоуправе. Наведене асоцијације градова и општина (њихов рад и оснивање) су регулисане одредбама закона, којим се уређује оснивање и рад удружења.

Европска повеља о локалној самоуправи, важећи Устав Републике Србије и актуелни Закон о локалној самоуправи, гарантују јединицама локалне самоуправе право на међусобну сарадњу и удруживање. Та сарадња може да се успоставља поводом свих питања која су од заједничког интереса, што значи да је она могућа у свим случајевима када општине и градови закључе да постоји потреба заједничког деловања, како би се поставили циљеви који су заједнички различитим јединицама локалне самоуправе. Питања у вези којих се успоставља наведена сарадња, најчешће су из изворног делокруга, а таква међусобна сарадња и удруживање настају због погоднијег решавања одређеног актуелног проблема од обостраног интереса. Најзначајнији циљ ове сарадње представља остваривање интереса јединица локалне самоуправе и становника са територије ових јединица (општи циљ), док Устав и закони, као највиши општи правни акти, представљају опште ограничење, што значи да јединице локалне самоуправе могу међусобно да сарађују ради успешнијег функционисања и задовољавања потреба становништва. Међутим, битно је нагласити да таква сарадња мора да буде, како по форми, тако и по садржини, у складу са одредбама Устава и закона, без обзира да ли се ова сарадња базира на протоколу и сарадњи, на одговарајућем уговору (споразуму) и слично. Притом, треба рећи да консултовање, размена искустава, усаглашавање сопствених планова и програма, координирање одређених активности, чак и извођење заједничких пројеката ради решавања проблема, представљају конкретне циљеве наведене сарадње.

Закон о локалној самоуправи у одредбама члана 13. став 1. (основне одредбе) гарантује равноправност и узајамно поштовање права јединица локалне

самоуправе на сарадњу и удруживање, док одредбе става 4. наведеног члана посебно утврђују право грађана јединица локалних самоуправа да могу да оснивају своја удружења (асоцијације) општина и градова. Притом, наравно, овај Закон у члану 88. став 1. утврђује и могућност да ове јединице могу да удружују средства и образују заједничке органе и службе, предузећа, установе и друге организације, што је изузетно важно за њихов нормалан рад, функционисање, реализацију заједничких пројеката и решавање проблема од заједничког интереса. Могућност конституисања заједничког омбудсмана (заштитника грађана) предвиђена је чланом 97. став 2. овог Закона, док је чланом 63. Закона о финансирању локалне самоуправе, предвиђена могућност да две или више јединица локалне самоуправе споразумно пренесу овлашћења за обављање одређених послова на једну од ових јединица³³⁷.

Међутим, поред наведене сарадње и удруживања између јединица локалне самоуправе које постоје на територији једне државе, разликујемо и њихову међународну сарадњу и удруживање, тј. сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава, затим удруживање у међународне асоцијације локалних власти и слично. И највиши акти, који се баве овом материјом (Европска повеља о локалној самоуправи, Устав Републике Србије и Закон о локалној самоуправи), гарантују ово право, тј. међународну сарадњу. Наравно, наш Устав поставља одређена ограничења у том смислу, прописујући да наведене јединице локалне самоуправе могу да сарађују са истим таквим јединицама других земаља, али у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање територијалног интегритета и правног поретка наше земље (члан 181. Устава). Закон не одређује, посебно, подручја у којима се може остварити наведена сарадња, тако да треба закључити да се она може успоставити у вези било којих питања која су од заједничког интереса и она се остварује као прекогранична регионална сарадња у којој се налазе општине и градови из две или више земаља (на пример, међусобна сарадња у оквиру еврорегиона "Евробалкан", од стране градова и општина Србије, Бугарске и Македоније, затим сарадња у оквиру еврорегиона "Ђердап - Средњи Дунав" и слично).

³³⁷ То се чини ради рационалнијег обављања послова и организовања, као и ради снижавања трошкова сопственог функционисања, па зато сарадњу и удруживање кроз оснивање заједничких органа и служби, треба подстицати у свим областима, када и где је то потребно и оправдано.

Посебно је значајно право јединица локалне самоуправе да могу да се удружују у међународне асоцијације локалних власти и оне то могу чинити појединачно или преко своје националне асоцијације. Ове међународне асоцијације се, према улози, могу класификовати у две групе (опште и специјализоване), док према нивоу њиховог организовања, разликујемо регионалне, међурегионалне, европске и глобалне асоцијације. О значају оваквог међународног удруживања локалних заједница је сувишно говорити, јер се путем сарадње и зближавања јединица локалних самоуправа зближавају и људи, па је то, сигурно, најбољи услов за остваривање комуникације између грађана, њихово упознавање и зближавање. Бројне су такве асоцијације и ограниченост простора овог рада нам не дозвољава да се детаљније упуштамо у класификацију и њихову анализу, али ћемо навести само неколико најзначајнијих, Ту спада, пре свега, Конгрес локалних и регионалних власти Европе³³⁸, као консултативно тело Савета Европе, светска асоцијација "Удружени градови и локалне власти"³³⁹, Асоцијација агенција локалне самоуправе³⁴⁰, Мрежа асоцијација локалних власти Југоисточне Европе³⁴¹, Савет општина и региона Европе³⁴² и други.

Међутим, оно што овде треба посебно нагласити када је реч о остваривању права грађана на локалну самоуправу путем успостављања међународне сарадње и удруживања јединица локалне самоуправе у којима они живе, јесте условљеност такве сарадње Уставом Републике Србије и Законом о локалној самоуправи. То је сасвим нормално, јер слична ограничења и условљавања прописују и највиши општи правни акти других земаља. Наиме, неспорно је да успостављање међународне сарадње представља велики корак напред и има вишеструке користи за све потписнике таквог односа, али је, такође, неспорно да све то мора бити у сагласности са домаћим правним поретком (Уставом и одговарајућим законима). Ту, посебно, мислимо на поштовање принципа спољне политике наше земље и неповредивост територијалног интегритета Републике Србије, јер су то вредности које, ни у ком случају, не смеју да буду угрожене, без обзира о каквој међународној сарадњи се ради и колики је њен значај. Поред тога, за такву међународну сарадњу и удруживање јединица локалне самоуправе, потребна је

³³⁸ Congress of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE.

³³⁹ United Cities and Local Governments – UCLG.

³⁴⁰ Association of the Local Democracy Agencies – ALDA.

³⁴¹ Network of Associations of Local Authorities of South-Eastern Europe – NALAS.

³⁴² Council of European Municipalities and Regions – CEMR.

сагласност Владе Републике Србије. Отуда су ове јединице (општине и градови) обавезни да Влади доставе на сагласност своје одлуке о успостављању наведене сарадње³⁴³, која ће, сигурно, дати позитиван одговор и сагласити се са таквим одлукама локалних јединица, уколико су оне у сагласности са утврђеним принципима спољне политике, правним поретком Републике Србије и интересима очувања њеног територијалног интегритета.

Према Закону о локалној самоуправи (члан 89. став 1.), основни циљ наведеног успостављања међународне сарадње и удруживања јединица локалне самоуправе се састоји у унапређивању развоја локалне самоуправе, остваривању заједничких интереса наведених јединица и, посебно, заштити локалне самоуправе. Наведене асоцијације општина и градова, сагласно ставу 2. напред поменутог члана Закона о локалној самоуправи, имају посебно значајну улогу у заступању интереса свог чланства пред органима Републике Србије. Њихова улога је, такође, веома велика приликом спровођења поступка доношења закона, других прописа и аката, који су од значаја за заштиту и унапређење локалне самоуправе. Овај основни циљ удруживања општина и градова у одређене асоцијације омогућава доста шире могућности за заједничко деловање, него што је то случај када се основна јединица локалне самоуправе појављује самостално, јер удружене јединице локалне самоуправе боље и лакше остварују своја статусна права, брже решавају организационе проблеме и доприносе бољем функционисању локалне самоуправе у целини, а посебно, заштити права локалне самоуправе. Удружени градови и општине могу, у оквиру своје асоцијације, да размењују стечена искуства, да се међусобно информишу и усаглашавају своје ставове, да се узајамно договарају и унапређују сарадњу, да упућују иницијативе и предлоге државним органима за бољу заштиту локалне самоуправе и да решавају бројна друга значајна питања, кроз развијање сарадње и заједничког деловања. Све то потврђује полазну претпоставку да асоцијације општина и градова представљају један специфичан облик добровољног удруживања и деловања њеног чланства, при чему се може појавити и као овлашћени заступник интереса својих чланица, промотер њихових потреба – једном речју, и сервис, и форум удружених општина и градова. Отуда је још 1953. године формирана Стална конференција градова и општина, као њихова национална асоцијација у оквиру тадашње ФНРЈ и остала је то до данашњих дана.

³⁴³ Ову обавезу предвиђа Закон о локалној самоуправи својом одредбом у члану 13. став 3.

д) Управни окрузи

Анализирајући положај, структуру и уставно-правну заштиту локалне самоуправе у Републици Србији, сматрамо да је, на овом месту потребно, у најкраћим цртама, рећи нешто и о правној природи управних округа, који представља установу непосредно везану за државу (Републику Србију). Као такав, управни округ се може ближе одредити као територија на којој се врше одређени послови државне управе ван седишта министарстава (тзв. деташирање). Наиме, министарства представљају одређене ресоре Владе Републике Србије, који врше државну управу на целој територији наше земље и они, отуда, представљају централне (највише) органе државне управе. За разлику од министарстава, управни окрузи врше државну управу само на одређеном, подручном делу Републике Србије и, због тога, представљају одређене експозитуре, тј. испоставе министарстава (подручне органе државне управе)³⁴⁴. То се чини због тога што министарства, као делови централне власти, не могу да врше све послове државне управе, с обзиром да сама управна функција захтева одређен, непосредан, контакт органа управе са грађанима. Управо, због тога, је потребно извршити приближавање ових органа и грађана, боље рећи, неопходно је да ови органи постану доступни самим грађанима, као непосредним корисницима њихових услуга. Зато, министарства (као централни органи управе) оснивају своје периферне (подручне) органе, који врше послове државне управе на одређеним деловима територије Републике Србије, тако да управни округ представља први степен вршења ових послова, а други степен представљају министарства (као централни органи управе). Иако се ови окрузи (њихова седишта, тј. зграде у којима су смештени начелник и његови сарадници) налазе на територији локалних самоуправа и, неретко, у непосредној близини седишта јединица локалне самоуправе, њихови послови које врше и надлежности које су им поверене се разликују. Такође, разликује се, у потпуности, њихова организација, начин финансирања, руковођење, долазак на највише функције и слично. Други степен вршења послова државне управе представљају министарства, као централни органи ове управе.

³⁴⁴ Влада одређује седиште управног округа, а њеном Уредбом је у Републици Србији основано 29 управних округа.

На основу напред наведеног, може се закључити да подручни органи министарстава у управном округу, за разлику од локалних и централних органа, не поседују неку своју изворну (оригинерну) надлежност. То је, због тога, што се сви послови државне управе налазе у надлежности министарстава, али се ради лакшег, бржег, непосреднијег и ефикаснијег обављања појединих послова, они поверавају подручним органима на територији управног округа. Зато се и каже да се ту не ради ни о каквом поверавању послова државне управе, с обзиром да ови послови, без обзира што их врше ниже организационе јединице, и даље остају у надлежности министарстава, као виших органа. То значи да управни окрузи уопште не представљају, како неки аутори сматрају, јединице другог степена локалне самоуправе, које би, као такве, биле изнад општине, тј. локалних јединица првог степена. Оно што је битно нагласити јесте чињеница да управни окрузи врше послове државне управе, које држава не преноси на локалну самоуправу³⁴⁵, тј. ту се, једноставно, ради о спуштању послова државне управе са централних на подручне органе управе. Ове органе не бирају грађани, тј. становници управног округа, као што је то случај са органима јединица локалне самоуправе, већ се они постављају одозго (од стране Владе Републике Србије или одговарајућег министра).

Имајући у виду напред наведено, можемо рећи да управни округ представља специфичан облик организовања, тј. такав облик физичког дислоцирања обављања правно недељиве и јединствене државне управе, који се примењује ради бржег, лакшег, једноставнијег, ефикаснијег и, самим тим, јефтинијег обављања послова који спадају у надлежност централних државних органа. Отуда, управни округ није ништа друго до облик вршења послова државне управе изван седишта министарства и, као такав, представља само једну технику централизованог обављања државне управе³⁴⁶. На овом месту желимо да нагласимо да због изнетих карактеристика, управни округ представља управно подручје, а не подручје локалне самоуправе. Он не представља самостално одлучивање о локалним пословима, тј. одлучивање независно од државе, већ је то само дислоцирано обављање државних послова. Унутар управног округа, сви органи су државни органи, тако да изван подручних органа управе не постоје никакви самоуправни

³⁴⁵ Ови послови не представљају поверени делокруг локалне самоуправе или послове који су пренети на локалну самоуправу.

³⁴⁶ Управни окрузи су продужена рука министарстава.

органи. Ови подручни органи немају никакав самостални делокруг, изворне послове, самосталну нормативну функцију, изборне органе или самоуправни статус, као ни финансијску, буџетску и организациону самосталност. Наравно, управни округ се налази на територији одређене локалне самоуправе и он мора, у сваком случају, да током вршења своје надлежности и обављања послова државне управе, уважава и води рачуна о локалним приликама. Он, уствари, врши фактичку децентрализацију обављања послова државне управе, који су доста бројни, сложени и обимни, па се у томе и огледа његов смисао постојања.

Све ово што смо напред навели наводи нас на закључак да управном округу није место у напред, детаљно анализираном, Закону о локалној самоуправи, као ни у Закону о територијалној организацији Републике Србије³⁴⁷, него у Закону о државној управи. То значи да он није облик територијалне организације наше земље, а није, чак, ни уставна категорија (члан 176. став 1. Устава). Наиме, управни округ представља унутрашњу ствар организовања министарстава за обављање њихових послова (послова државне управе). Управном округу се не може приписивати својство територијалне јединице локалне самоуправе, јер наведени члан важећег Устава каже да јединице територијалне организације Републике Србије, аутономна покрајина³⁴⁸, с једне стране и општина, град и град Београд³⁴⁹, с друге стране. Зато се за њега може рећи да представља облик функционалне (административне) деконцентрације, с обзиром да подручни органи и организационе јединице заступају централну управу, вршећи управне функције државне власти. Као такви, они немају седиште у центру, него су дислоцирани и то у различитим управним подручјима³⁵⁰.

Оно што је карактеристично за овакво дислоцирање и преношење одређених надлежности са централних органа на управне округе (или друге органе изван централе), јесте поштовање *принципа супсидијаритета*. Наиме, суштина овог, изузетно значајног, начела се састоји у томе што све послове треба обављати онако како је то најближе самим грађанима и зато их треба сместити на такав ниво, који ће омогућити њихово ефикасније и делотворније обављање. Највећи број надлежности (послова) се, отуда, и спушта са вишег на нижи ниво, тј. врши се

³⁴⁷ Да је то тако, можемо се уверити и увидом у важећи Устав Републике Србије, који у члану 176. став 1. утврђује да грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.

³⁴⁸ Аутономна покрајина је облик територијалне аутономије.

³⁴⁹ Општина, град и град Београд су облици локалне самоуправе.

³⁵⁰ Waline, M., *Précis de droit administratif*, Paris, éd. Montchrestien, 1969, p. 39-41.

њихова децентрализација³⁵¹, а уколико то није могуће, врши се њихова деконцентрација. Значи, деконцентрација представља један од преосталих начина, путем којих државни послови могу да се приближе грађанима. Она се састоји у формирању подручних јединица (филијала, испостава и сл.) централних органа изван седишта тих органа, што значи да су те јединице, и даље, органи државне (централне) власти и надлежности су остале на истом нивоу вршења власти. Но, врло често се дешава да се такви дислоцирани, "испостављени" државни органи налазе веома близу, неретко у суседним зградама, а понекад и у истом објекту, што врло често ствара забуну код грађана и тешко разликовање о томе који су органи у питању и какве су њихове надлежности³⁵². Међутим, једно је сигурно и потпуно јасно: локална самоуправа не представља саставни део државне (централне) управе, већ потпуно супротно. Због тога, локална самоуправа ужива потпуну самосталност у вршењу децентрализованих послова, тј. послова који су њени изворни послови.

Управо због ових карактеристика, треба указати на једно схватање које има упориште код неких теоретичара и по коме управни округ представља "средство регионализације државе", тј. средство регионалне поделе државе на "крупне територијалне самоуправне јединице". Међутим, ово схватање је погрешно, јер се наведена регионална подела државе на географски и економски заокружене целине, врши према критеријумима који су сасвим различити од критеријума за поделу државе на управне округе. Наиме, прва подела (на регионе) се врши у циљу остваривања регионалне самоуправе, имајући у виду географске, привредне, инфраструктурне, демографске, културне и друге карактеристике, према којима један одређен географски простор може да постане друштвено организован простор, док се друга подела (на управне округе) врши у циљу остваривања управне деконцентрације, ради успешнијег обављања управних послова. У првом случају се ради о политичко-територијалној, а у другом о административно-територијалној подели, па се зато каже да и управни округ представља административно-територијалну јединицу.

³⁵¹ Мали је број послова код којих је, због њихове специфичне природе и значаја, немогућа децентрализација. Ту спадају, на пример, област одбране, спољних послова и др.

³⁵² Тако, можемо навести неколико примера који то потврђују. Деконцентрација се врши ради приближавања грађанима у сфери пореске управе, где имамо 179 филијала (организационих јединица) или Министарство унутрашњих послова, где имамо 27 подручних полицијских управа или 29 управних округа и слично.

Анализирајући напред наведене односе и дајући краћи преглед међусобног утицаја локалних органа и органа вишег нивоа, указаћемо на чињеницу да је локална самоуправа у Србији једностепена и монотипска, што значи да постоји само један њен ниво. Отуда, све јединице локалне самоуправе (и општине, и градови) имају исти статус, тј. имају исто уређење и исте надлежности, мада треба указати и на то да су последњих година градовима пренете одређене (нешто шире) надлежности у односу на општину, као што су, на пример, права оснивања клиничких центара³⁵³, успостављање комуналне полиције³⁵⁴ и друго (ове разлике нису суштинске природе, односно нису таквог карактера да би утицале на то да градови представљају другачији, тј. посебан тип јединица локалне самоуправе). Међутим, морамо да приметимо чињеницу да је такво уређење у Европи доста ретко, с обзиром да у највећем броју европских земаља срећемо двостепену и тростепену локалну самоуправу. Поред тога, у овим земљама према критеријуму величине територије, броја становника, економске снаге и слично, разликују неколико типова јединица, којима се дају и различите надлежности, док се на посебан начин уређује положај градова, с тим што се у корпус њихових надлежности, поред вршења послова локалне самоуправе, додељују и надлежности које врше окрузи, региони и други облици организовања. Оно што на овом месту треба посебно нагласити јесте чињеница да, према подацима Републичког завода за статистику Републике Србије, постоји велика неуједначеност између општина и градова према критеријуму броја становника и величини територије³⁵⁵, као и то да наша држава има, у просеку, једну од највећих основних јединица локалне самоуправе (преко 50.000 становника).

Позната је чињеница да се, нажалост, веома често догађа да се стварно и нормативно не поклапају, односно да постоји (мање или више) разлика између онога што прописују устав и закони и онога што се реално догађа у животу око нас. Таква је ситуација и у Републици Србији, где је Уставом из 2006. године и Законом о територијалној организацији из 2007. године, предвиђено да територијалну организацију Републике Србије чине две аутономне покрајине, што

³⁵³ Општине могу да оснивају само домове здравља и апотеке.

³⁵⁴ Ово успостављање је предвиђено важећим Законом о локалној самоуправи из 2007. године.

³⁵⁵ Тако, на пример, Краљево је децембра 2007. године добило статус града, али је пре тога, као општина са територијом од 1.529 км² било далеко (несразмерно) веће у односу на најмању општину Сремски Карловци, која се простире на 51 км². Исто тако, када је реч о градским општинама, имамо изузетно велике разлике у територији, попут две општине у Београду – Палилула са 447 км² и Врачар са само 3 км², као и у броју становника – Нови Београд са 214.506 и Црна Трава са 1.663 становника.

међутим, у реалном животу веома одудара од ових уставних и законских одредаба, јер је јужна српска покрајина (званично Аутономна покрајина Косово и Метохија) 2008. године донела, на неуставан начин и противно свим правилима међународног права, Устав Републике Косово, проглашавајући овим актом сопствену независност. Што је још горе, постоји веома велики број земаља у свету који признаје ову самопроглашену републику. Такође, чланом 11. став 1. наведеног Закона о територијалној организацији, предвиђено је да општина представља основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа и која има најмање 10.000 становника, али већ у следећем ставу 2. овај Закон предвиђа да општине које су образоване до ступања на снагу истог Закона, могу да имају и мање од 10.000 становника. Поред тога, став 3. истог члана предвиђа да, изузетно, када постоје посебни економски, географски и историјски разлози, може да се оснује нова општина која има мање од 10.000 становника. Слична ситуација је и са градом као јединицом локалне самоуправе. Наиме, Законом о локалној самоуправи из 2007. године (члан 23. став 1.) предвиђено је да град представља јединицу локалне самоуправе утврђену Законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника, док већ следећи став 2. истог члана предвиђа изузетак од напред наведеног, по коме може да се утврди (када за то постоје економски, географски и историјски разлози) да је град и територијална јединица са мање од 100.000 становника. О томе да град својим статутом може да предвиди да се на његовој територији образују две или више градских општина и да се та одредба не поштује (члан 25. Закона о локалној самоуправи), ако је предвиђено, сувишно је говорити. Наиме, постоје градови који својим статутима такву одредбу још нису предвидели, а требало би да буде предвиђено да сваки град има најмање две или више општина. Међутим, има примера где је статутом града било предвиђено да буде формирано неколико општина, али се та статутарна одредба није испоштовала до краја, јер је само на папиру донета одлука о подели града (на пример, град Крагујевац) на градске општине, која никада није спроведена у дело. Чак, шта више, ова одлука је 2008. године укинута³⁵⁶, а данашња власт у Крагујевцу не размишља о некој новој подели на градске општине. Сматрамо да је ранија одлука била исправнија, с обзиром да су ранији законски прописи захтевали

³⁵⁶ "Службени лист Града Крагујевца", бр. 03/2008.

испуњавање једног од најважнијих услова – постојање најмање две или више градских општина, Данас, само Београд, као главни град, има градске општине (17), а од градова Ниш (5) и Нови Сад (2), с тим што је овај последњи имао, до само пре непуних 20 година (1980-1989.), имао 7 градских општина. Град Крагујевац је имао, као и Ниш, према свом Статуту, 5 градских општина, али су оне оне 2008. године укинуте. Треба нагласити да, данас, у Србији постоји 23 града и град Београд и да су само градови јединице локалне самоуправе, док градске општине нису (отуда их закон не познаје, већ се подела градова на градске општине врши градским статутима).

5. Надзор Владе Републике Србије над функционисањем локалне самоуправе

Према важећем Уставу Републике Србије из 2006. године, грађани имају право на локалну самоуправу, које подлеже само надзору уставности и законитости, док важећи Закон о локалној самоуправи из 2007. године утврђује ситуације када је дозвољено да Република интервенише у област надлежности, која је поверена локалној самоуправи (овај Закон предвиђа, истовремено, и бројне инструменте за такву интервенцију). Надгледање рада јединица локалне самоуправе од стране централних органа се састоји, уствари, у надзору државних органа над јединицама локалне самоуправе. Притом, ови централни органи имају право да утичу на њихов рад (на рад јединица локалне самоуправе). Наиме, они притом имају могућност да оцењују да ли јединица локалне самоуправе поступа на одговарајући начин. У том смислу и Европска повеља о локалној самоуправи, у својим одредбама члан 8. одређује најважнија начела односа између централних и локалних органа, у која спадају, пре свега: 1) принцип легалитета, 2) принцип сразмерности; 3) принцип тзв. резидуалне надлежности; 4) принцип ефикасности и експедитивности и 5) принцип тзв. супсидијарности. У тексту који следи, рећи ћемо неколико речи о сваком од ових принципа.

Тако, када је реч о првом и, слободно можемо рећи, најважнијем принципу, који регулише однос централних и локалних органа, указаћемо на чињеницу да он представља такво правило, према којем се надзор над радом локалних јединица може вршити само у случајевима који су предвиђени законом, док други принцип,

који смо овде навели, подразумева вршење надзора од стране централних органа, али тако да надзорна овлашћења морају да буду сразмерна значају интереса који се штити. Што се тиче принципа тзв. резидуалне надлежности, рећи ћемо да се овај принцип другачије назива презумпција (претпоставка) надлежности у корист локалне самоуправе и значи да органи локалне самоуправе обављају све оне послове који нису предвиђени као надлежност државних органа. Принцип ефикасности и експедитивности представља такву могућност, према којој виши органи могу да врше (управни) надзор над експедитивношћу и ефикасношћу вршења послова који су пренети локалним властима. Наиме, у оквиру овлашћења у вршењу поверених послова, централни (републички) орган, вршећи надзор над експедитивношћу аката које доносе органи локалне самоуправе, имају могућност да траже од органа јединица локалне самоуправе да они, у остављеном року, укину или пониште оспорени акт, а ови органи су дужни да то и учине. Уколико до тога не дође, тј. уколико ови органи не поступе по захтеву вишег органа, надлежни републички орган, који је овлашћен да врши надзор, усвојиће акт уместо органа јединице локалне самоуправе³⁵⁷. Коначно, последњи принцип који смо напред навели (што, ни у ком случају не значи да је он најмање значајан), јесте принцип тзв. супсидијарности (принцип супституције или принцип праведне аутономије). Према овом принципу, надлежност треба да припадне оном нивоу вршења власти, који је способнији од других за вршење одређених послова из оквира те надлежности.

Влада Републике Србије преко надлежног Министарства за локалну самоуправу остварује административни (управни) надзор државе над функционисањем локалне самоуправе у Србији и ово министарство је надлежно да врши наведени надзор у законом предвиђеним случајевима. То је, свакако, веома важно питање, које има два облика, тако да разликујемо две врсте надзора: **надзор над поштовањем уставности и законитости** (надзор над прописима које доносе органи локалне самоуправе) и **надзор над радом органа локалне самоуправе**. Што се тиче првог облика надзора, Влада има могућност и дужност да, уколико утврди да одређени општи акт основне јединице локалне самоуправе (општине) није у сагласности са Уставом или законом, обустави такав акт од извршења и да "у року од пет дана покрене поступак за оцењивање његове уставности или

³⁵⁷ Уколико локални орган, у таквој ситуацији, не поступи по захтеву републичког органа, овај виши орган ће усвојити акт и о томе је дужан да обавести органе јединице локалне самоуправе.

законитости"³⁵⁸. Када је реч о другом облику надзора, Влада има могућност да, под условима који су одређени законом, распусти скупштину општине и да, истовремено са распуштањем ове скупштине именује привремени орган, који ће обављати општинске послове, водећи притом рачуна о "политичком и националном саставу распуштене скупштине општине"³⁵⁹.

Овде треба нагласити да је за однос између органа Републике Србије, територијалне аутономије и општине, веома значајна чињеница међусобне сарадње у складу са Уставом, законом и другим прописима. Органи Републике и територијалне аутономије, према Уставу имају право да врше надзор, када је у питању законитост рада и аката органа јединица локалне самоуправе. Ови органи су овлашћени да предузму различите мере приликом вршења надлежности, које су од значаја за остваривање локалне самоуправе, као и за рад органа јединица локалне самоуправе. Тако, они обавештавају јединице локалне самоуправе (њихове органе и службе) у вези мера које намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, затим о остваривању права грађана на локалну самоуправу и о заштити уставности и законитости, као и о појавама које нарушавају уставност и законитост (наравно, и о мерама за њихово отклањање). Такође, органи Републике и територијалне аутономије пружају стручну помоћ јединицама локалне самоуправе (њиховим органима и службама), али су овлашћени да, с друге стране, од јединица локалне самоуправе траже одговарајуће извештаје и обавештења о томе како се врше послови из оквира њихових права и дужности.

Овде, посебно, треба указати на то, да је Влада Републике Србије овлашћена (и дужна) да обустави од извршења сваки општи акт који донесе јединица локалне самоуправе, за који она сматра да није у сагласности са Уставом и законом. Уколико Влада сматра да постоје такви акти, она о томе доноси решење, које се објављује у Службеном гласнику Републике Србије и тек онда ступа на снагу. Оно што је посебно значајно јесте чињеница да Влада може у року од пет (5) дана од објављивања овог решења да покрене поступак за оцену уставности и законитости таквог општег акта, али уколико то не уради, њено решење, које је објављено у Службеном гласнику престаје да важи. Надлежно министарство може да покрене овај поступак пред Уставним судом, када је у питању статус, пропис или други општи акт јединице локалне самоуправе, уколико сматра да неки од ових аката

³⁵⁸ Чл. 192. ст. 1. Устава Републике Србије.

³⁵⁹ Чл. 192. ст. 2. и 3.

није сагласан са Уставом, законом или неким другим прописом Републике Србије. Уколико надлежни орган територијалне аутономије сматра да такав акт није у сагласности са покрајинским прописом, он има право да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости.

Уколико надлежно министарство, коме је поверено вршење послова локалне самоуправе, као и надлежни орган територијалне аутономије, сматрају да неки општи акт, донет од стране одређеног органа јединице локалне самоуправе, није у сагласности са статутом те јединице, имају обавезу да на то скрену пажњу скупштини јединице локалне самоуправе, како би она предузела одговарајуће мере. Међутим, уколико одређена скупштина којој то наговештено не поступи на одговарајући, законом прописан, начин надлежно министарство, које врши послове локалне самоуправе, има право (и дужност) да покрене поступак пред Врховним касационим судом Републике Србије. Истовремено, ово министарство је дужно да предложи Влади Републике Србије да обустави од извршења општи акт органа јединице локалне самоуправе, све док не буде донета правоснажна одлука Врховног касационог суда. Коначно, важећим Законом о локалној самоуправи је предвиђена и могућност распуштања скупштине јединице локалне самоуправе ако, на пример, она не заседа више од три месеца, ако се не изабере председник општине (као и општинско веће) у року од 30 дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или уколико скупштина не донесе статут или не усвоји буџет у року који је утврђен законом.

Такође, ако надлежно министарство, коме је поверено вршење послова локалне самоуправе (или надлежни орган територијалне аутономије), предложи распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, Влада Републике Србије доноси одлуку о таквом распуштању и образује привремени орган те јединице. Овом органу се поверава обављање текућих послова, као и послова који су неодложни, а који су у надлежности скупштине (и извршних органа) јединице локалне самоуправе. Он обавља ове послове све до конституисања скупштине и избора извршних органа те јединице. У року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању те скупштине, председник Народне скупштине Републике Србије расписује нове изборе за одборнике, чији мандат траје четири године.

Међутим, анализирајући однос између централног и локалној нивоа, тј. између Републике и локалне самоуправе и надзор Владе над њеним функционисањем, указаћемо на чињеницу да је раније (мисли се на период пре

доношења Закона о локалној самоуправи из 2002. године, као и период после његовог доношења до 2007. године) долазило до честе злоупотребе наведеног права Владе Републике Србије да може да распусти скупштину општине. То је био један од њених најважнијих инструмената у вршењу наведеног надзора, тако да, иако не постоји тачан број коришћења наведеног овлашћења, поуздано се зна да је у последњој деценији XX века (од 1990. године, па на овамо), ово право користило доста често и широко. Пре свега, до распуштања појединих скупштина општина у том периоду, долазило је из политичких разлога, тј. уколико су власти на локалном нивоу биле супротстављене републичкој власти. То је, уствари, био обрачун Републике са таквим општинама, иако се званично говорило да је ту могућност (право, овлашћење) републичка власт употребила, јер је од стране "стручњака" и "званичника" процењено да одређена скупштина општине "не поступа у интересу грађана"?!

И после доношења Закона о локалној самоуправи из 2002. године³⁶⁰, Влада Републике Србије је користила наведено право распуштања скупштине општине доста арбитрарно, примењујући и даље политички (страначки) критеријум. То се чинило на тај начин што није заузиман исти став према "позиционим" и "опозиционим" општинама – прве су имале повлашћени положај (страначка структура власти на републичком нивоу била је преликана на локалном нивоу), тако да је распуштање ових скупштина општина пролонгирано, тј. одлагано. Код других то није био случај, него је наведено овлашћење коришћено са пуном спремношћу са намером да те скупштине буду распуштене и да њихови будући сазиви (структуре власти) верно одсликавају републички ниво. Даљи след догађаја (и раније, и сада) је познат – ако дође до распуштања скупштине општине, председник републичког парламента је дужан да у року од 2 (два) месеца од дана када је ступила на снагу одлука о распуштању наведене скупштине, распише изборе за одборнике, док је Влада дужна (и овлашћена) да именује привремени орган. Овај орган чине председник и четири члана³⁶¹ и, хипотетички, могуће је да он врши сву власт читавих пет месеци, с обзиром да се избори за одборнике за нову скупштину, одржавају 45 до 90 дана од дана расписивања избора

³⁶⁰ Овај Закон је, управо, и донет после тзв. Петооктобарске револуције из 2000. године, промене носилаца власти и победе ДОС-а на септембарским изборима, како би се исправили недостаци, који су постојали у претходном Закону и онемогућиле злоупотребе вршење током деведесетих година XX века.

³⁶¹ Закон о локалној самоуправи, члан 86. став 4.

Међутим, треба нагласити да према ранијем Закону о локалној самоуправи, није постојала одредба која би обавезивала Владу да, приликом именовања чланова наведеног привременог органа, води рачуна о политичком и националном саставу скупштине општине која је распуштена. Зато се често дешавало да привремени орган, тј. његов страначки састав, није имао никакве везе са саставом распуштене скупштине, него је само одсликавао (доста верно, скоро у потпуности) политичку структуру Владе Републике Србије. То је доводило до тога да се често дешавало да тај привремени орган, у свом раду, донесе први акт који се односио на смену постојећих и постављање страначки лојалних руководстава у установама, органима и предузећима, чији је оснивач, управо, локална самоуправа. То је доводило до такве ситуације да тај привремени орган (као представник републичке власти), иако није имао неки већи утицај у бирачком телу односне локалне самоуправе, добије потпуну власт и пуну контролу на локалном нивоу. Да би се избегла таква ситуација, нови Закон о локалној самоуправи из 2007. године, садржи одредбу према којој "Влада доноси посебно решење о именовању председника и чланова привременог органа, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе"³⁶². То значи да, према овој верзији Закона, страначки састав привременог органа има везе са саставом распуштене скупштине и да не пресликава потпуно и верно политичку структуру Владе Републике Србије.

Према томе, из наведеног се може закључити да је однос између Републике Србије (државе) и јединице локалне самоуправе доста сложен, али ћемо због ограничења простора у овом раду указати само на неколико најважнијих могућности републичких органа да, у обављању своје функције надзора, утичу на органе јединице локалне самоуправе. Пре свега, треба рећи да у тим односима Републику Србију представљају, тј. оличавају, Влада Републике Србије и ресорно министарство задужено за државну управу и локалну самоуправу. Навешћемо шест начина на који наша држава може да интервенише у односу на локалну самоуправу, са циљем успостављања уставности и законитости.

Тако, Влада има право и дужност да обустави од извршења сваки општи акт јединице локалне самоуправе, уколико сматра да тај акт није у сагласности са Уставом Републике Србије или са одговарајућим законом. Она то чини доношењем

³⁶² Исто, став 6.

свог решења, које ступа на правну снагу објављивањем у "Службеном гласнику Републике Србије", а престаје да важи уколико после протеча рока од 5 дана од његовог објављивања, Влада не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта пред Уставним судом³⁶³. Поред тога, надлежно министарство коме је поверено вршење послова локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије може да укаже скупштини јединице локалне самоуправе, уколико сматра да неки општи акт органа јединице локалне самоуправе није сагласан њеном статуту, на ту околност и може да захтева предузимање одговарајућих мера. Међутим, уколико та скупштина не поступи по примедбама (предлозима, упутствима и слично) одговарајућег републичког министарства, односно надлежног покрајинског органа, то министарство, у чију надлежност спада вршење послова локалне самоуправе, може да покрене поступак пред Врховним касационим судом и, у исто време, да предложи Влади Републике Србије да обустави од извршења тај оспорени акт. Ова обустава извршења може да траје до одлуке Врховног касационог суда и њоме се, као значајном мером контроле и надзора, омогућава заштита и поштовање статута, као највишег прописа јединице локалне самоуправе, што значи да се на тај начин чува тзв. статутарност³⁶⁴.

Такође, као веома значајна мера утицања Владе на јединице локалне самоуправе, јесте и могућност (али и обавеза) надлежног министарства да покрене поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, уколико сматра да тај акт није сагласан Уставу, закону или другом пропису Републике Србије. У случају да министарство које је надлежно за вршење послова локалне самоуправе (надлежни орган територијалне аутономије) нађу да појединачни акт органа, тј. службе јединице локалне самоуправе (против кога није обезбеђена судска заштита), није сагласан са законом или другим прописом, тј. са одлуком или другим актом, може да упути предлог одговарајућој скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи. С обзиром да је та скупштина дужна да поступи по наведеном предлогу надлежног министарства, уколико она то не учини у року од месец дана од дана добијања тог предлога, надлежно министарство ће такав појединачни акт укинути или поништити.

³⁶³ Наравно, овде се мисли на Уставни суд Републике Србије, иако то у Уставу не пише.

³⁶⁴ Због тога се овај поступак и покрене пред Врховним касационим судом.

Према томе, Министарство за државну управу и локалну самоуправу представља матични орган државне управе коме је поверено вршење послова и решавање питања из области локалне самоуправе³⁶⁵. Тако, на пример, ово Министарство припрема одговарајуће прописе о територијалној организацији, локалним изборима, систему локалне самоуправе, затим извршава законе и друге прописе у овим областима, врши управни надзор, решава у одређеним управним стварима, даје иницијативу и предлоге за покретање одређених поступака поводом контроле законитости рада органа јединица локалне самоуправе и слично.

Поред напред наведених начина односа између републичке извршне власти и локалне самоуправе, треба указати и на чињеницу да Влада Републике Србије може да донесе одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе. Она то чини на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе и то: 1) уколико скупштина не заседа дуже од три месеца; 2) ако не изабере председника општине или општинско веће у року од месец дана од дана конституисања локалне самоуправе, као и од њиховог разрешења, тј. подношења оставке; 3) ако не донесе статут или буџет, у року утврђеном законом³⁶⁶. Коначно, Влада има могућност да именује привремени орган јединице локалне самоуправе и у случају када се у тој јединици не спроведу избори за одборнике или после спроведених избора не дође до конституисања скупштине у складу са законом, у року од два месеца од дана објављивања резултата избора.

Поред овог, изузетно значајног облика надзора (контроле) општих правних аката јединица локалне самоуправе од стране Владе Републике Србије, постоје и контрола од стране органа јединица локалне самоуправе. Одредбе важећег Устава Републике Србије и актуелног Закона о локалној самоуправи уређују систем контроле нормативних аката, које доносе јединице локалне самоуправе. Ту разликујемо претходну и накнадну контролу. Ову контролу врше субјекти унутар јединица локалне самоуправе, затим судови, као и органи (извршни и управни) ширих заједница. Наравно, веома је значајно нагласити да сви органи јединице локалне самоуправе, који доносе одговарајуће прописе, имају обавезу да крајње одговорно и на законит начин обављају своје послове. Уколико дође до одређених

³⁶⁵ Бројни су послови државне управе које обавља ово надлежно министарство: послови који се тичу избора за органе локалне самоуправе, територијалне организације Републике Србије, радних односа у јединицама локалне самоуправе и слично.

³⁶⁶ Уколико дође до тога да Влада донесе одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе, председник Народне скупштине може да распише изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању наведене скупштине.

пропуста ових органа јединица локалне самоуправе, тада се активира систем контроле, а скупштина локалне самоуправе и општинско (градско) веће се тада јављају као субјекти контроле. Притом је скупштина надлежна да надзире рад свих осталих органа, а веће да надзире рад управе, с тим што оно има надлежност и да поништава (укида) акте управе, који нису сагласни са законом, статутом или другим општим актом (одлуком), коју доноси скупштина.

6. Уставно-судска заштита локалне самоуправе и њени облици

Пре детаљније анализе уставно-судске заштите локалне самоуправе и њених облика, желимо да укажемо на чињеницу да је локална самоуправа једна од најважнијих политичких институција и посебно људско право, које је заштићено бројним институцијама и инструментима. Притом треба нагласити да се ова заштита остварује преко државних органа, као и преко самог организационог механизма локалне самоуправе. Као прво, овлашћени предлагач пред Уставним судом може се појавити само орган одређен статутом јединице локалне самоуправе, који има могућност да покрене поступак за оцену уставности или законитости (или другог општег акта Републике Србије), којим се повређује право на локалну самоуправу. То значи да орган који је одређен статутом јединице локалне самоуправе, нема то својство универзално (у свим случајевима повреде уставности и законитости), тј. он нема такво својство у свим системима и случајевима повреде уставности и законитости, већ само у случају када је у питању повреда права на локалну самоуправу.

Наиме, остваривање локалне самоуправе и њена аутономија могу да буду (мање или више) угрожени одређеним актима и радњама централне власти, као радњама органа аутономне покрајине. Зато је неопходно да локална самоуправа може да заштити своју аутономију, па јој се даје право на употребу одређених правних средстава, уколико се утврди да постоје неуставни, незаконити и неправилни акти (радње) републичке законодавне или извршне власти, односно територијалне аутономије. Међутим, треба указати на чињеницу да, иако је важећим Уставом Републике Србије из 2006. године, успостављен систем заштите локалне самоуправе, овај систем није даље конкретизован и развијан одредбама

Закон о локалној самоуправи, него је, такорећи, дошло до једноставног понављања (преписивања) уставних одредби. Тако, можемо навести два посебна правна средства за заштиту локалне самоуправе: 1) уставно-судска заштита, која се пружа покретањем поступка за оцену уставности и законитости општинских аката и 2) жалба Уставном суду против појединачних аката и радњи органа (централних и покрајинских). Поред ова два средства, Закон о локалној самоуправи из 2002. године је својим одредбама предвиђао могућност оснивања *савета за развој и заштиту локалне самоуправе*. Значај и улога постојања овог савета сводили су се на давање предлога скупштини за заштиту Уставом (и законом) утврђених права и дужности јединица локалне самоуправе. Нажалост, ово тело није предвиђено и новим Законом о локалној самоуправи из 2007. године, али је, зато, овај значајан акт, својим чланом 20. тачка 27. предвидео организовање вршења послова правне заштите сопствених права и интереса (један од изворних послова јединица локалних самоуправа).

Право на локалну самоуправу ужива не само заштиту када је оно повређено законом или другим општинским актом, него се њему гарантује и уставно-судска заштита против појединачних аката, као и радњи државних органа. То значи да се Уставном суду може поднети жалба, уколико дође до повреде законом и другим општинским актом утврђених права. Ова жалба се може поднети против појединачних аката и радњи државних органа, под условом да се њима онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.

За функционисање локалне самоуправе и њен рад у складу са Уставом и законом, наведени надзор од стране Владе Републике Србије преко надлежног министарства за локалну самоуправу је од изузетно великог значаја. Међутим, поред овог надзора неопходно је обезбедити и одговарајућу **заштиту права локалне самоуправе**, коју овом значајном облику територијалне организације обезбеђује важећи Закон о локалној самоуправи из 2007. године (чл. 10.). Наиме, према одредбама овог Закона, "локална самоуправа ужива правну заштиту у складу с Уставом и законом", а најзначајнији вид ове заштите представља уставно-судска заштита. Овај вид заштите локалне самоуправе обухвата три облика заштите, у које спадају: непосредна уставно-судска заштита³⁶⁷, заштита која се

³⁶⁷ Овај облик уставно-судске заштите се састоји у томе што орган који је одређен статутом општине има право да поднесе жалбу Уставном суду, у случају када је појединачним актом или радњом државног

остварује у редовном поступку оцене уставности и законских прописа³⁶⁸ и заштита која се остварује у поступку решавања сукоба надлежности³⁶⁹. Такође, треба нагласити да разликујемо и посебне облике заштите права на локалну самоуправу, који су обезбеђени увођењем две значајне институције, и то: 1) локалног омбудсмана и 2) савета за развој и заштиту локалне самоуправе. Ова два органа у великој мери употпуњују систем заштите локалне самоуправе, јер је њихова конституционализација обезбедила посебну заштиту индивидуалних и колективних права грађана на локалном нивоу.

Када је реч о уставно-правној заштити права на локалну самоуправу, пре свега, треба указати на члан 193. Устава Републике Србије, који је посвећен заштити локалне самоуправе. Тако, став 1. овог члана утврђује да орган који је одређен статутом, као највишим општим правним актом општине, може да уложи жалбу Уставном суду, уколико сматра да је неким појединачним актом или одређеном радњом државног органа, тј. органа јединице локалне самоуправе, онемогућено вршење надлежности општине. Такође, став 2. истог члана предвиђа да статут општине одређује орган који може да покрене поступак ради оцене уставности или законитости закона или другог општег акта Републике Србије, односно аутономне покрајине, уколико се таквим актом врши повреда права на локалну самоуправу. Као што смо напред напоменули, други најважнији акт поред Устава, који регулише локалну самоуправу и предвиђа начине њене заштите, јесте Закон о локалној самоуправи, о коме је напред већ било речи много више и, са тог разлога, на овом месту се не бисмо даље бавили његовом анализом.

Законом о локалној самоуправи Републике Србије донетим 2007. године, предвиђена је могућност оснивања *заштитника грађана*³⁷⁰, који је овлашћен да контролише, пре свега, поштовање права грађана и да утврди повреде које су учињене актима, чињењем или нечињењем органа јединице локалне самоуправе,

органа, тј. органа јединице локалне самоуправе, онемогућено вршење надлежности општине (чл. 96. Закона о локалној самоуправи и чл. 193. ст. 1. Устава Републике Србије).

³⁶⁸ Други облик ове заштите омогућава органу одређеном статутом општине да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине, уколико је овим Законом повређено право на локалну самоуправу (чл. 95. Закона о локалној самоуправи и чл. 193. ст. 2. Устава Републике Србије).

³⁶⁹ Као трећи облик уставно-судске заштите се наводи заштита која се остварује пред Уставним судом у поступку одлучивања о сукобу надлежности између републичких органа и органа јединица локалне самоуправе (Устав Републике Србије, чл. 167. ст. 2. тач. 2.), између покрајинских органа и органа локалне самоуправе (Устав Републике Србије, чл. 167. ст. 2. тач. 3.) и између органа различитих јединица локалне самоуправе (Устав Републике Србије, чл. 167. ст. 2. тач. 4.).

³⁷⁰ Овај заштитник грађана (омбудсман, народни адвокат и слично) се може основати за једну или више јединица локалне самоуправе.

уколико се ради о повреди одређених општих аката те јединице. Истим Законом је предвиђена и заштита локалне самоуправе, тако да статут те јединице предвиђа могућност да орган јединице локалне самоуправе може да покрене поступак за оцену уставности (или законитости) закона и другог општег акта Републике или аутономне покрајине, којим се повређује право на локалну самоуправу.

Наиме, без добре и ефикасно организоване локалне самоуправе, не може да постоји ни успешно демократско друштво, што се много пута показало и доказало, како у теорији, тако и у пракси. Међутим, на овом месту морамо нагласити да локална самоуправа представља једну универзалну категорију, која је временом постала преокупација свих савремених друштава. Ми ћемо се, у овом делу рада, посебно задржати на анализи облика контроле јединица локалне самоуправе. Наиме, ови облици су доста сложени и морају се, отуда, прецизније дефинисати и поједноставити. То је потребно, најпре ради квалитетнијег и успешнијег рада јединице локалне самоуправе, као и ради обезбеђивања њене веће делотворности, с обзиром да се, данас, све више прихвата општа оцена да је локална самоуправа једна од најважнијих карика у читавом ланцу неопходних услова за обезбеђивање демократије у држави. То је, због тога, што она има посебно наглашену улогу у вршењу услуга локалном становништву, јер се суштина постојања локалне самоуправе састоји у решавању најзначајнијих (животних, егзистенцијалних) проблема грађана. Зато се локална самоуправа, сагласно Европској повељи о локалној самоуправи, може одредити као "право грађана и органа локалне самоуправе да, у оквиру закона, уређују и управљају одређеним јавним пословима на основу сопствене одговорности у интересу локалног становништва".

Поред свега наведеног, треба нагласити да је највишим општим правним актима наше земље обезбеђен и загарантован правни статус јединица локалне самоуправе, тако да оне имају свој правни субјективитет, као и бројне друге јединствене особине (ту спадају, на пример, назив, територија, становништво, сопствена имовина, буџет, своји симболи, празници и друго). Међутим, да би локална самоуправа могла да одговори својој сврси и да омогући остваривање права грађана који живе на територији локалне заједнице, неопходно је да постоји заштита локалне самоуправе, тј. да постоје судски облици њене заштите. Ови облици се остварују путем уставно-судске заштите, управно-судске заштите и редовне судске заштите. С обзиром да овај део рада заслужује највише пажње и простора, о уставно-судској заштити ћемо говорити много више, а на овом месту

ћемо указати само на најзначајније карактеристике преостала два наведена облика судске заштите. Тако, управно-судска заштита локалне самоуправе се остварује тако што се води управни спор, уколико неки акт државног органа или организације угрожава право на локалну самоуправу. Управни спор се покреће тако што јединица локалне самоуправе, која сматра да је њено право нарушено, подноси тужбу ради оцене законитости појединачних управних аката донетих од стране Владе, министарстава или других државних органа. С друге стране, локална самоуправа ужива и редовну судску заштиту, а она се остварује, тј. пружа путем утврђеног права јединица локалне самоуправе да покрећу парнични поступак против државе, тј. њених органа, уколико дође до ускраћивања имовинских, односно других права наведених јединица локалне самоуправе³⁷¹.

Имајући у виду значај уставно-судске заштите и сам назив ове дисертације, покушаћемо да што детаљније сагледамо овај облик судске заштите права на локалну самоуправу, дамо упоредну анализу решења у бившим југословенским земљама, земљама нашег окружења, као и неколико најпознатијих уставних система у свету. Наиме, уставно-судска заштита права на локалну самоуправу представља право органа локалне јединице да поднесе предлог Уставном суду за покретање поступка оцене уставности и законитости закона и других општих аката државних органа, уколико се овим актима врши нарушавање права на локалну самоуправу, које је утврђено Уставом и законом.

Локална самоуправа представља значајну политичку институцију (поред Народне скупштине, Владе, председника Републике и других), као и неотуђиво право грађана да непосредно или преко својих слободно изабраних представника, суверено одлучују о најважнијим питањима локалне заједнице и управљања јавним пословима, у складу са Уставним законом. За локалну самоуправу се, у теоријском смислу, сматра да она представља институцију која има уставни статус и уставом гарантовану самосталност. Највиши правни акт општине (и других јединица локалне самоуправе) представља статут, а нашим Уставом су предвиђена и два начела која проистичу из Европске повеље о локалној самоуправи. То су: 1) начело о надзору над радом општине и 2) начело о заштити локалне самоуправе.

Заштита локалне самоуправе се остварује у два случаја преко државних органа, а у два преко организационог механизма локалне самоуправе. Ту, пре

³⁷¹ Кунић, П., *Модел, контрола и заштита локалне самоуправе у Републици Српској*, Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2010, стр. 104-105.

свега, мислимо на постојање органа одређеног статутом јединице локалне самоуправе, који има својство овлашћеног предлагача пред Уставним судом, који покреће поступак за оцену уставности или законитости закона или другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине, којим се повређује право на локалну самоуправу. Међутим, поред заштите права на локалну самоуправу (када је то право повређено законом или другим општим актом), гарантује се и уставно-судска заштита права на локалну самоуправу, против појединачних аката и радњи државних органа. Оно што је битно за наш рад, јесте чињеница да орган који је одређен статутом локалне самоуправе, има право жалбе Уставном суду, под условом да се појединачним актом или радњом државног органа (или органа јединице локалне самоуправе), онемогућава вршење надлежности те јединице.

Поред наведена два случаја, као изузетно значајан орган, који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, може да се установи заштитник грађана (омбудсман, народни адвокат). Омбудсман приликом контролисања поштовања права грађана утврђује евентуалне повреде учињене актима, радњама или нечињењем, ако је реч о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. У национално мешовитим јединицама локалне самоуправе, оснива се савет за међунационалне односе, који представља самостално радно тело, састављено од представника српског народа и националних мањина. Улога овог савета у заштити права грађана се састоји у томе што он разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, а одлуке у њему се доносе консензусом чланова савета.

Такође, у остваривању права грађана на локалну самоуправу и њеној заштити, велики значај има и право сваког појединца на слободан приступ информацијама од јавног значаја, с обзиром да ово право представља ефикасно средство у борби коју грађани (и укупна јавност) воде против централизације власти, њеног узурпирања и корупције. Право грађана на локалну самоуправу може се делотворно спровести и успешно заштитити само уколико су доступне информације којима располажу државни органи, а за то је потребно упознавање грађана са чињеницом које врсте података могу да траже, на који начин и од кога, како и када да остваре ово своје право. Наиме, податке (информације) од јавног значаја поседују органи власти, а право грађана да слободно приступе наведеним информацијама зајемчено је усвојеним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који је ступио на снагу новембра 2004. године.

Раније, код нас, ово право није било гарантовано позитивним законским прописима, тако да је наведена 2004. година, представљала значајну прекретницу за нашу земљу у придруживању великом броју земаља, које су много раније својим највишим општим правним актима (уставима и законима) гарантовале права на приступ информацијама од јавног значаја. Отуда је то за нас било нешто ново, док је за бројне друге земље, које су својим уставима и законима гарантовале демократске институције, то била опште-позната ствар³⁷².

С обзиром на значај права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, о његовом конституционализовању, поштовању и заштити, у новије време, почеле су да воде рачуна, не само државе, него и бројне међународне организације³⁷³. То је, због тога, што је за обезбеђивање демократије у једном друштву неопходно омогућавање активног учешћа грађана у политичком животу, а то њихово учешће подразумева и давање могућности грађанима да могу да утичу на доношење одговарајућих одлука, на њихов квалитет и садржај, да учествују у вршењу јавних послова, да врше контролу органа власти и слично. Ради остваривања овог свог учешћа у јавном животу земље, сваком грађанину треба да буду доступне информације којима располажу органи власти. Само се тако могу постићи основни циљеви савременог демократског друштва – владавина права, правна држава и добро управљање. Отуда је доступност релевантних, правих, истинитих и документованих информација од пресудног значаја и за представнике медија, чија је основна улога да потпуно, правовремено и објективно информишу јавност у сваком моменту и у сваком погледу. Они то могу учинити само уколико им је од стране одговарајућег закона гарантована доступност наведених информација.

Заштита права на локалну самоуправу се може остварити само у демократском друштву, тј. у земљи која је "усвојила" и "освојила" демократију, тј. која је постала истински демократска земља. У таквој земљи није довољно само да прописи о слободном приступу информацијама од јавног значаја постоје, тј. да буду донети, него и да се те одредбе ефикасно примењују у конкретним ситуацијама. Да би се остварио прокламовани циљ заштите наведеног права,

³⁷² Ово право је први пут било законски признато у Шведској пре више од 250 година, затим је било прихваћено у XX веку од стране многих земаља, док је данас оно прихваћено у правним порецима више од 100 земаља света.

³⁷³ Тако, на пример, и Оснивачки уговор ЕУ недвосмислено гарантује ово право као могућност увида у податке који су у поседу Европског парламента, Комисије и Савета министара. Поред тога, и Повеља о основним правима грађана ЕУ зајемчује слободан приступ наведеним информацијама.

неопходно је претходно усвојити одговарајућу законску регулативу, али грађани, медији, невладине организације и сви други, морају активно да учествују и да траже приступ информацијама од јавног значаја. Схвативши значај напред наведеног, Савет Европе је још фебруара 2002. године, донео Препоруку државама чланицама о приступу јавним документима, чиме је омогућио делотворну контролу рада државних органа од стране грађана и "утабао" пут за остваривање права на локалну самоуправу и његову заштиту. Да би ову заштиту обезбедио и у домаћим оквирима, наш Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја је установио ово право, а прихватио је и многа друга решења из наведене Препоруке, тако да се бројна решења предвиђена овим Законом (мање или више) подударају са правним стандардима Европске уније. Све то има одлучујући значај за демократску контролу власти и остваривање заштите права на локалну самоуправу.

Када је реч о слободном приступу информацијама од јавног значаја, треба рећи да се под овим информацијама подразумева свака информација која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти. Оно што је битно нагласити јесте чињеница да се таква информација налази у одређеном документу, али притом није битно о кавом се документу или носачу информација ради (филм, трака, папир, електронски или неки други медиј). У ове информације, међутим, према одредбама наведеног Закона, не спадају информације које нису опредмећене, не налазе се у неком документу, већ представљају само психичке садржаје, као што су идеје, планови, скице и слично. Међутим, овакве информације могу да буду врло интересантне за јавност.

На основу свега наведено, поставља се питање који су то органи који имају приступ наведеним информацијама?! Према наведеном Закону, омогућен је приступ информацијама од јавног значаја, које се налазе у поседу оних субјеката, који су означени као орган јавне власти³⁷⁴, али овај орган може, у случају постојања Законом предвиђених услова, да ограничи приступ наведеним информацијама. Наведени приступ је омогућен сваком и под једнаким условима. То значи да, без обзира на држављанство или пребивалиште, боравиште или седиште и друге разлике, свако лице има право да тражи заштиту од дискриминације по било ком основу (ту се мисли, пре свега, на особину личног

³⁷⁴ Под оваквим органом се подразумева државни орган (орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе и слично) или правно лице, које финансира државни орган.

својства, као што су национална или етничка припадност, вероисповест, раса, пол, старост, здравствено стање и слично). Имајући наведено у виду, треба рећи да је садржина права на слободан приступ информацијама комплексна и да се у овом праву налазе четири основна елемента. Наиме, тражилац има право да му буде саопштено да ли орган јавне власти поседује одређену информацију, па ако је поседује да је учини доступном давањем на увид документа који садржи тражену информацију, затим да (уз претходно плаћање накнаде) добије копију потребних докумената која садрже тражену информацију и, коначно, да тражи да му се копија документа пошаље поштом или на други начин. Наравно, тражилац потребне информације одлучује, потпуно слободно, које ће од наведених права искористити.

Као што смо у претходном излагању већ навели, поред стварања (и примене) права, веома је важно остваривање (и заштита) права. Уколико је неко право конституционализовано и уграђено у одређени општи акт, али не може да се оно и оствари у реалном животу, онда такав општи акт представља само празно слово на папиру. Овај поступак за остваривање наведеног права на слободан приступ се покреће, искључиво, подношењем захтева органу јавне власти, уколико тај орган располаже траженом информацијом (такав захтев се може поднети усмено или писмено). Ако је овај услов испуњен, орган власти је дужан да одмах, без икаквог одлагања (најкасније у року од 15 дана), после пријема захтева истом "изађе у сусрет", тј. да захтев испуни. Међутим, може се десити да орган власти (из законом предвиђених разлога), делимично или у целини одбије захтев, али је у том случају дужан да о томе донесе посебно решење. Веома је значајно нагласити да је противно закону свако фактичко ускраћивање приступа информацијама, као и одбијање захтева неформалним саопштењима. У оваквом поступку, који се тиче остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, није допуштено тзв. "ћутање администрације", већ је, ако дође до одбијања захтева, орган власти дужан да донесе појединачан управни акт, али уз образложење и поуку о правном леку.

Заштита права се може остварити код Повереника за давање информација од јавног значаја и пред Врховним касационим судом. Тражилац информације може да изјави жалбу напред наведеном Поверенику, уколико орган јавне власти (делимично или у целини) одбије његов захтев за поступање у предвиђеном року, кад условљава издавање копије докумената уплатом одговарајуће накнаде, која превазилази износ нужних трошкова, као и уколико тај орган јавне власти не

обезбеди стављање на увид оригинал документа или израду његове копије, на језику на којем је захтев поднет. Ова жалба Поверенику за давање информација од јавног значаја може да се изјави и то у року од 15 дана, рачунајући од дана када је достављено решење о одбијању захтева, односно од дана од када му је онемогућено остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Наведени Повереник одлучује по жалби без одлагања и то у року од 30 дана од изјављивања жалбе и ово његово решење има обавезујуће дејство, тако да орган јавне власти, којем је наложено пружање тражене информације, мора да пружи тражену информацију, да омогући увид у оригинал документа или да достави његову копију.

Међутим, овде треба посебно нагласити да тражилац информација од јавног значаја не може да поднесе жалбу Поверенику, тј. да исти одлучује о његовој жалби, ако му је остваривање права на приступ овим информацијама онемогућен и то од стране: 1) Народне скупштине Републике Србије; 2) председника Републике Србије; 3) Владе Републике Србије; 4) Уставног суда Србије; 5) Врховног касационог суда Србије и 6) Републичког јавног тужиоца. То значи да је искључена могућност да тражилац информације поднесе жалбу Поверенику, али то не значи да су наведени органи ослобођени обавеза које имају према важећем Закону. Међутим, уколико наведени органи донесу одређено решење или предузму одређени поступак, могуће је заштиту остварити у управном спору, који се води пред Управним судом, с тим што се ова могућност даје само оним тражиоцима информација који су незадовољни решењем Повереника, а не и првостепеним органима јавне власти.

Оно што је битно нагласити на овом месту, јесте и чињеница да Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2004. године доводи у питање бројне појединачне и групне интересе, који су доста различити и имају једну заједничку карактеристику, која се састоји у томе да они не могу да буду легитимни у демократском друштву. Зато, поред других "противника" наведеног Закона, као веома значајан противник се појављује незнање, тј. неупућеност грађана и медија у садржину нових права, начин њиховог доношења, поступак њиховог остваривања и слично. Но, мора се признати да је од усвајања Закона, направљен крупан корак напред, тако да се, ствари полако мењају на боље, тако да право на слободан приступ информацијама од јавног значаја може, у догледној будућности, да постане најзначајнија претпоставка квалитетног учешћа јавности

(грађана) у доношењу релевантних одлука, остварењу и заштити права на локалну самоуправу и контроли власти.

а) Уставна пракса

Бројни су примери када може да дође до повреде права грађана на локалну самоуправу. У овом делу ради, ми ћемо навести бројне случајеве из праксе Уставног суда Републике Србије, свесни чињенице да ће остати много примера за које нећемо имати, ни времена, ни простора, а ни потребе да детаљније анализирамо, јер ће се из неколико конкретних примера, чија анализа следи, схватити суштина уставно-правне заштите права на локалну самоуправу. Ту, пре свега, мислимо на распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, због значаја који она има за живот сваке локалне заједнице. Наиме, редакциона комисија Уставног суда је на својој седници, која је одржана 11.3.2014. године утврдила пречишћен текст ставова Суда о правној природи акта Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе. Према ставовима Уставног суда о правној природи акта Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе, Уставни суд Републике Србије је надлежан за оцену сагласности наведеног акта са Уставом и законом. Приликом спровођења поступка нормативне контроле акта Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе, Суд обавезно утврђује испуњеност уставних и законских услова за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе. Уколико оцени да би извршењем акте Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе наступиле неотклоњиве штетне последице, Уставни суд одлучује о доношењу привремене мере, независно од тога да ли је та мера захтевана или не.

Када је реч о уставној пракси и могућности коришћења правних лекова у Републици Србији, односно обраћања Уставном суду за уставно-правну заштиту права на локалну самоуправу, треба рећи да разликујемо два основна средства. То су: уставна жалба и жалба уставном суду. Суштина *уставне жалбе* се састоји у томе што појединац, путем овог правног лека, има могућност да непосредно покрене поступак пред Уставним судом. Том приликом, он износи своју тврдњу, према којој је одређени акт јавне власти³⁷⁵ повредио неко његово Уставом

³⁷⁵ То може да буде појединачни акт или радња државног органа или организације.

зајемчено право или друго субјективно право, под условом да су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за заштиту ових права³⁷⁶. Међутим, од овог правила постоји и један изузетак, који омогућава да појединац може да изјави уставну жалбу Уставном суду и у случају када нису исцрпљена сва правна средства, када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року (члан 82. став 2. Закона о Уставном суду).

Из наведеног се може закључити да се ово средство (правни лек) може изјавити против аката или радњи органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом³⁷⁷. Уставом Социјалистичке Републике Србије из 1963. године је уведен непосредни облик заштите уставних слобода и права од стране Уставног суда³⁷⁸, али је тек важећим Уставом Републике Србије из 2006. године, уведен у наш правни поредак и *институт уставне жалбе*, који представља посебно правно средство за покретање поступка непосредне уставно-судске заштите људских права пред Уставним судом. Оно што је на овом месту битно рећи за уставну жалбу, јесте чињеница да она не представља "средство за изражавање обичних животних недаћа, него ванредни правни лек, који има за циљ да заштити само најдрагоценије људске слободе". Зато, предмет уставне жалбе и услови за њено подношење морају да буду строго прецизирани и јасно опредељени, као и активна легитимација (право на подношење уставне жалбе). Такође, највишим општим правним актима (Уставом и законом) морају да буду предвиђени садржина и рок подношења ове жалбе, као и правно дејство и извршење одлука по уставној жалби. Све је то потребно у циљу очувања Уставног суда као институције од ауторитета и угледа, који треба да у разумном року реши спорове у којима се тражи заштита Уставом зајамчених људских права и грађанских слобода, када су она угрожена од стране органа јавне власти.

Према томе, уставна жалба представља значајан институт који може да се користи супсидијарно правно средство за заштиту људских права. То је, због тога, што се она може уложити само у случају када су неком лицу "повређена или ускраћена људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрп-

³⁷⁶ О овоме видети шире: Батављевић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2013, стр. 474-476.

³⁷⁷ Устава Републике Србије, члан 170.

³⁷⁸ Овај облик заштите се огледао у одлучивању Уставног суда о томе да ли је појединачним актима и радњама органа републичке власти дошло до повреде слобода или права зајемчених Уставом.

љена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту"³⁷⁹. Значи, Уставни суд и његова моћ одлучивања не смеју (и не могу) да овај Суд доведу до таквог положаја да он представља највиши суд у земљи (у односу на редовне судове и друге државне органе)³⁸⁰. С друге стране, супсидијарност уставне жалбе значи да грађани морају да примене Уставом и законом прописани пут правне заштите својих права и интереса пред судовима и другим надлежним органима (не смеју да прескачу редовне судове). Значи, уставна жалба је установљена као индивидуално правно средство, које стоји на располагању сваком лицу (по правилу физичком), које је носилац уставног права "да може да покрене спор пред Уставним судом" (ако сматра да му је то право повређено), с тим што се овим правним средством могу користити и одређени колективитети.

Коначно, с обзиром да смо нагласили да постоје два правна средства која се могу користити пред Уставним судом, треба рећи да разликујемо и *жалбу Уставном суду*, чија је надлежност изузетно широка, а предвиђена је Уставом Републике Србије из 2006. године и Законом о Уставном суду из 2007. године. Наиме, жалба се изјављује, пре свега, ради заштите тачно одређених права, као што је, на пример, право носилаца правосудних функција (судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца) у вези са престанком њихове функције, затим право народних посланика у вези са потврђивањем мандата, као и право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Ово, због чињенице што Уставни суд представља такав орган, који решава питања везана за: 1) мандат народних посланика и конституисање Народне скупштине; 2) престанак судијске функције; 3) одлуке Високог савета судства; 4) престанак функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца; 5) заштиту покрајинске аутономије; 6) заштиту локалне самоуправе. Према томе, разлика између "*уставне жалбе*" и "*жалбе Уставном суду*" се може уочити из напред наведеног текста и схватити њихова суштина.

Тако, Уставни суд Републике Србије решава бројне уставне жалбе које се тичу разрешења председника скупштине општине, разрешења председника општине и избору новог председника општине, заменика председника општине и избора новог општинског већа. Позивањем на одредбе члана 96. Закона о локалној самоуправи, Уставном суду је поднет поднесак против аката (решења) о разрешењу председника скупштине општине Сјеница, решења о разрешењу

³⁷⁹ Багавелић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2013, стр. 475.

³⁸⁰ Уставни суд не сме да постане орган супервизије.

председника општине и избору новог председника општине, председника скупштине општине, заменика председника општине и избору општинског већа. Међутим, оно што смо више пута нагласили, јесте чињеница да је уставна жалба, као значајан правни институт, доста формалан и то је, у овом случају, било од пресудног значаја, јер није садржала читак потпис подносиоца, поред тога што иста уставна жалба није садржала све податке неопходне за вођење поступка (уз жалбу нису достављени оспорени акти).

Због тога је Уставни суд својим дописом затражио од подносиоца да, у циљу стварања претпоставки за вођење поступка, а на основу члана 44. став 1. свог Пословника о раду, достави уређену и допуњену тужбу. Подносилац је истим дописом упозорен да ће жалба бити одбачена, на основу одредбе члан 36. став 1. тачка 3. Закона о Уставном суду, уколико у остављеном року не отклони недостатке, који онемогућавају поступању Уставног суда по поднетој уставној жалби. Међутим, подносилац ове жалбе, иако је примио допис Уставног суда, није у остављеном року, а ни накнадно, поступио по налогу Суда, па како нису отклоњени недостаци који онемогућавају поступање Уставног суда по поднетој представци, Уставни суд је оценио да сагласно наведеној одредби члана 36. став 1. тачка 3. Закона о Уставном суду, одбаци представку.

Када говоримо о пракси уставног суда у Републици Србији, која се односи на уставну жалбу, треба рећи да можемо навести бројне примере из којих се може схватити суштина овог института, а један од њих је, свакако, поднесак насловљен као "уставна жалба" против пресуда Окружног суда у Ужицу, позивом на одредбе члана 170. и 193. Устава Републике Србије, члана 82. Закона о Уставном суду и члана 126. Статута општине Прибој. Као подносилац уставне жалбе означен је председник општине Прибој, који је наведену жалбу својеручно потписао, а у жалби навео да је оспореним пресудама у Ужицу, уважена жалба Српске радикалне странке и утврђен престанак мандата за петоро одборника у скупштини општине Прибој, пре истека времена на које су изабрани и то због њихових оставки. Наводи се да су поменуте пресуда правноснажне и да против њих нису предвиђена друга правна средства, а да се разлози оспоравања састоје у томе, што су оспореним пресудама групо повређена и ускраћена права и слободе зајемчене Уставом и да се њима онемогућава вршење надлежности општине Прибој. Зато је подносилац жалбе предложио да Уставни суд одложи извршење пресуда Окружног суда у Ужицу до доношења коначне одлуке, јер би њихово извршење

проузроковало ненадокнадиву штету скупштини општине Прибој у обављању њених послова и надлежности. То је био основни разлог што је Уставном суду предложено од стане подносиоца уставне жалбе да исту усвоји, утврди да су оспореним пресудама повређена права и слободе и донесе одлуку којом ће поништити означене пресуде.

Међутим, у поступку пред Уставним судом је утврђено да се, сагласно члану 170. Устава Републике Србије из 2006. године и члану 82. став 1. Закона о Уставном суду из 2007. године, уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација, којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Наведени Закон, у члану 83. став 1, садржи одредбу која прописује да уставну жалбу може да изјави свако лице, које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације, којој је поверено јавно овлашћење, повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. То значи да се из напред наведених одредаба важећег Устава и актуелног Закона о Уставном суду, може закључити да је уставна жалба допуштена уколико је оспореним актом већ одлучивано о праву подносиоца које је зајемчено Уставом.

Имајући у виду напред наведено, Уставни суд је, најпре, спровео поступак претходног испитивања поднетог поднеска, насловљеног као "уставна жалба", тако да је утврдио да председник општине (овде подносилац уставне жалбе), нема активну легитимацију, тј. није овлашћен за подношење ове жалбе. Наиме, њему није ниједним оспореним појединачним актом (у наведеном случају, оспореним пресудама) непосредно повређено или ускраћено право (слобода) зајемчено Уставом. У поступку пред Уставним судом је утврђено да су сви одборници (њих петоро) поднели Уставном суду уставне жалбе против одговарајућих пресуда Округног суда у Ужицу, којима је одлучивано о њиховим правима и да су оне заведене у појединачним предметима уставних жалби за сваког од њих. Отуда, иако се подносилац жалбе позвао и на одредбу члана 93. став 1. Устава Републике Србије, која прописује да орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине, Уставни суд је оценио да формално позивање на поједине одредбе Устава, без

навођења стварних разлога и аргумената који би указивали на повреду права, "не чини, само по себи, ову жалбу правно валидном". Са наведених разлога, Суд је одбацио ову уставну жалбу против свих оспорених пресуда, у конкретном случају, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4. Закона о Уставном суду, јер не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање суда.

С обзиром да сам наслов нашег рада указује на то шта је суштина ове дисертације, један значајан део овог рада биће посвећен, управо, праву на локалну самоуправу и његовој уставно-правној заштити. Зато ће овде бити речи о жалби Уставном суду, а не о уставној жалби, јер се штити право одређених колективитета, организација, органа локалне самоуправе и слично, а не право појединца. Наравно, има и ситуација у којима подносилац одређеног правног лека, из одређених разлога, погрешно и нетачно назове средство које користи за заштиту својих права. Дешава се да подносилац жалбе у свом поднеску Уставном суду наведе да улаже уставну жалбу, а уствари уложио је жалбу Уставном суду. Ту постоје тачно одређена правила и сви их се морају придржавати. Тако, на пример, Уставном суду је поднета "уставна жалба" председника општине Сокобања, у којој је навео да, из разлога што Народна скупштина Републике Србије није поступила по одредби члана 13. став 3. Закона о бањама и није својим актом утврдила висину накнаде за коришћење природног лековитог фактора, општини Сокобања је повређено право на располагање природним лековитим фактором. Истим поднеском је предложено да Уставни суд наложи Народној скупштини да донесе одлуку о износу утврђивања накнаде за коришћење природног лековитог фактора.

Поред тога, анализирајући овај случај, треба рећи да Устав Републике Србије у члану 3. став 2. утврђује да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима (гарантовањима) људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и потчињавањем власти Уставом и законом. Међутим, одредбама члана 4. став 2. и 3. важећег републичког Устава, утврђено је да се уређење власти заснива на подели власти на законодавну, извршну и судску, као и то да се однос све три наведене гране власти заснива на њиховој равнотежи и међусобној контроли. Затим, одредбама члана 12. Устава Републике Србије, утврђено је да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости, док је одредбом члана 87. став 2. Устава утврђено да физичка и

правна лица могу да стекну поједина права на одређеним добрима у општој употреби под условима и на начин предвиђен законом.

Устав Републике Србије утврђује у свом члану 193. став 1. да је орган одређен статутом има право жалбе, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе, онемогућава вршење надлежности општине. Закон о бањама прописује да: 1) бања представља подручје на коме постоји и користи се један или више природних лековитих фактора и који испуњава услове у погледу уређености и опремљености за њихово коришћење; 2) бања представља природно добро од општег интереса који управља држава, под условом и на начин утврђен овим Законом (члан 1. став 1. и 2.); 3) корисник природног лековитог фактора плаћа накнаду за његово коришћење. Статутом општине Сокобања, предвиђено је да председник ове општине има право жалбе Уставном суду.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је, најпре, утврдио да се, у конкретном случају, ради о следећем: 1) у питању је жалба органа јединице локалне самоуправе из члана 193. став 1. Устава; 2) подносилац је погрешно означио свој поднесак као "уставна жалба"; 3) жалба је поднета сагласно одредби члана 193. став 1. Устава од стране овлашћеног лица; 4) жалба је изјављена против радње нечињења Народне скупштине, због чега је општина Сокобања била онемогућена у вршењу својих надлежности. Такође, овај Суд је константовао да се, начелно, оваква жалба може изјавити и против појединачне радње законодавног органа, те да би таква појединачна радња могла настати и нечињењем Народне скупштине. Међутим, пропуштање Народне скупштине да донесе одређени пропис, не може да представља појединачну радњу нечињења Народне скупштине из члана 193. став 1. Устава, па је Уставни суд оценио да овакво пропуштање Народне скупштине да донесе наведену одлуку, не може да буде предмет ове жалбе, тј. да таква радња није кривична радња из члана 193. став 1. Устава, па је сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7. Закона о Уставном суду, жалбу одбацио. Имајући напред наведено у виду, Уставни суд је, у складу са принципима владавине права и поделе власти, закључио (на основу члана 105. Закона о Уставном суду) да упути писмо Народној скупштини Републике Србије, у коме би јој указао на потребу што хитнијег превазилажења проблема у остваривању уставности и законитости у овој области.

Изузетно значајна област друштвеног живота и правног поретка сваке земље јесу избори, с обзиром да се на основу свог бирачког права, грађани опредељују (на слободним, демократским и непосредним изборима) за једну од понуђених опција – политичку странку, коалицију, савез политичких организација, политичке покрете и слично. Од правилног коришћења овог политичког права и поштовања правила изборног поступка, највише зависи резултат избора и, касније, формирање власти, тј. одговарајућих органа, као носилаца најважнијих функција. Од избора кандидата највише зависи будућност земље, јер државничке и друге ниже функције треба поверити најспособнијим кандидатима, који уживају највеће поверење у бирачком телу и који могу да поведу своју државу напред. Имајући у виду напред наведено за остваривање права на локалну самоуправу, Уставни суд је на седници одржаној 2. јула 2009. године, донео решење којим је покренуо поступак за оцену уставности одредаба члана 43 и 47. Закона о локалним изборима поводом више поднетих иницијатива, јер је сагласно одредбама члана 53. став 1. Закона о Уставном суду оценио да се основано поставља питање њихове сагласности са Уставом и потврђеним уговорима. Ово решење о покретању поступка за оцену уставности одредаба наведених чланова, Уставни суд је доставио Народној скупштини на одговор, која није доставила одговор, ни у остављеном року, ни накнадно. Зато је Уставни суд, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о уставном суду, наставио поступак.

С обзиром да су уставно-правна питања, која су се постављала поводом оцене оспорених одредаба члана 43. и 47. Закона о локалним изборима, од ширег уставно-правног значаја, Уставни суд је одржао јавну расправу почетком фебруара 2010. године, уз учешће представника Народне скупштине Републике Србије, подносилаца иницијатива, представника надлежних републичких органа и једног броја научних радника. У погледу уставности одредаба наведених чланова, у расправи су изнета два различита мишљења: по *једном, ширем*, одредбе члана 43. и 47. Закона, нису у сагласности са основним уставним начелима³⁸¹, као ни са одредбама чланова 52, 176. и 180. Устава, јер се оспореним одредбама Закона доводи у питање природа представничког мандата утврђена Уставом, као и Уставом зајемчено изборно право и право грађана на локалну самоуправу; по *другом, ужем* схватању (ово становиште су заступали представник Народне

³⁸¹ Ова основна уставна начела су садржана у одредбама чланова 2, 3. и 5. Устава Републике Србије из 2006. године.

скупштине и представници надлежних министарстава), оспорене одредбе чланова 47. и 47. Закона су сагласне са Уставом, јер се природа одборничког мандата (по њиховом мишљењу) не разликује од природе посланичког мандата, утврђеног одредбом члана 102. став 2. Устава, а која предвиђа могућност располагања мандатом народних посланика (у међувремену је ова могућност престала).

У поступку оцене уставности наведених одредаба Закона о локалним изборима, Уставни суд је пошао од одређених одредаба Устава Републике Србије, којима је утврђено да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди... (члан 1.), да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника... (члан 2.), да је владавина права основна претпоставка Устава... (члан 3.), да је државна власт ограничена правом на покрајинску аутономију и локалну самоуправу (члан 12. став 1.), да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују... (члан 18.), да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу... (члан 21. став 3. и 4.), да се јемчи слобода мишљења и изражавања... (члан 46.) и слично. Међутим, од посебног значаја су одредбе Устава, које утврђују да сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије, има право да бира и да буде биран... и да изборно право ужива правну заштиту у складу са Законом (члан 52.), затим да Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана (члан 97. тачка 2.), као и да грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника (члан 176. став 1.).

У решавању овог уставног спора, Уставни суд је имао у виду и најважније релевантне потврђене међународне уговоре, који су, у складу са одредбом члана 16. став 2. Устава Републике Србије из 2006. године, саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Ту мислимо, пре свега, на Међународни пакт о грађанским и политичким правима (члан 25.), Протокол број 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина и друге.

Када је реч о оцени уставности одредаба члана 43. Закона о локалним изборима, Уставни суд је сматрао да су за ту оцену посебно значајна уставна начела о суверености грађана, владавини права и непосредним изборима (члан 2. и 3.), уставне одредбе којима се јемчи изборно право грађана (члан 52.), као и

Уставом утврђено право грађана на локалну самоуправу (члан 176. став 1.). Наиме, према члану 2. Устава, сувереност потиче од грађана, који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника и, отуда, нико не може да присвоји сувереност од грађана. Одредбом члана 3. став 2. Устава, утврђено је да се владавина права остварује, између осталог, и слободним и непосредним изборима, док је одредбама члана 52. став 2. уставног текста зајемчено изборно право грађана и утврђено да су избори слободни и непосредни.

Закон о локалним изборима уређује избор и престанак мандата одборника у јединицама локалне самоуправе и предвиђа пропорционални (сразмерни) систем расподеле мандата, с тим да предлагач листе самостално уређује састав листе, а да бирач располаже само једним гласом и да може да гласа само за једну листу у целини. Оспореним одредбама члана 43. Закона, прописано је да подносилац изборне листе, у одређеном року од дана објављивања резултата избора, доставља изборној комисији јединице локалне самоуправе, податке о томе којим кандидатима са изборне листе се додељују одборнички мандати (став 1.), као и да ће изборна комисија, у случају да подносилац листе то не учини ни у накнадно остављеном року, све добијене мандате са те листе доделити кандидатима са исте листе, према њиховом редоследу. Из садржине одредбе наведеног члана 43. став 1. Закона о локалним изборима, произлази да подносилац изборне листе, после утврђивања резултата избора, добијене мандате додељује кандидатима са изборне листе по сопственом избору, а не по редоследу који је кандидат заузимао на изборној листи. То значи да се грађани, чином гласања, једино опредељују за изборну листу, тј. за све кандидате са те листе, а предлагачи листа су даље овлашћени да врше коначан избор представника за локалну скупштину, између предложених кандидата на листи. Уставни суд је оценио да се, на тај начин, супротно Уставу, уводи својеврстан облик посредних избора на локалном нивоу, у коме се подносиоци изборних листа, после гласања, јављају као посредници између бирача и њихових представника.

На основу наведеног произлази да кандидати са изборне листе стичу својство одборника (према наведеној одредби Закона) тек после "избора" од стране подносиоца листе, а не по утврђивању и објављивању резултата избора и то оним редоследом којим су предложени на листи. Међутим, треба нагласити да Устав изричито утврђује да су грађани носиоци суверенитета и да се не може суверенитет присвојити од њих, да само грађани располажу правом да бирају и да

они то чине на непосредним изборима. Отуда се, према схватању Уставног суда, својство одборника (сагласно Уставу) може стећи једино непосредним избором од стране грађана, па је из тих разлога, овај Суд утврдио да се оспореном одредбом члана 43. став 1. Закона о локалним изборима, крши уставно начело о народном представништву. Такође, Уставни суд је оценио да наведена одредба није у складу ни са Уставом зајемченим правом грађана на локалну самоуправу, те да поштовање уставног принципа слободних и непосредних избора у систему сразмерног представништва, подразумева да редослед кандидата на листи, обавезује предлагача листе при расподели добијених одборничких мандата.

Због свега наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 43. став 1. Закона о локалним изборима, није у сагласности ни са одредбом члана 5. став 4. Устава, која изричито утврђује да политичке странке не могу непосредно да врше власт, нити да је потчињавају себи, без обзира што став 1. овог члана зајемчује политичким странкама право демократског обликовања политичке воље грађана. Уставни суд је признао политичким странкама веома значајну улогу у изборном поступку, тј. у поступку кандидовања (предлагања кандидата за одборнике) и ту се њихова улога исцрпљује. То значи да политичке странке могу да, као носиоци права предлагача изборне листе, самостално одређују које ће кандидате предложити и какав је њихов редослед на листи, али се политичкој странци (и другим предлагачима изборних листа) не може дати овлашћење да бира, тј. да после спроведених избора и изражене воље бирача, одлучује о томе ко ће да буде одборник.

Поред тога, Уставни суд је заузео став по коме оспорена одредба члана 43. став 1. Закона о локалним изборима, није у сагласности ни са одредбама члана 52. Устава, којима је утврђено да су грађани носиоци изборног права и да они то своје право остварују на слободним и непосредним изборима. Отуда, овај Суд сматра да Закон не може да ограничи изборно право грађана само на "гласање", тј. само на давање гласа одређеној изборној листи, а да, притом, они не бирају одборнике, већ то чине уместо њих предлагачи изборне листе за коју су бирачи гласали. То је супротно одредбама члана 176. став 1. и члана 180. став 3. Устава Републике Србије, јер се, на тај начин, суштински ограничава право грађана да непосредно бирају своје представнике. Отуда је Уставни суд утврдио да наведене оспорене одредбе Закона о локалним изборима, нису у складу са одговарајућим одредбама Устава.

Веома је интересантна ситуација и у вези спровођења поступка за оцену уставности одредаба члана 47. Закона о локалним изборима. Наиме, Уставни суд је наведене одредбе ценио са становишта основних уставних начела и принципа о суверености грађана и владавини права, као и права грађана на локалну самоуправу и непосредан избор својих представника. Однос бирача и одборника у скупштини јединице локалне самоуправе се одређује основним уставним одредбама садржаним у члану 2. и 3. Устава (уставна начела о суверености грађана и владавини права), затим одредбама члана 176. Устава (право грађана на локалну самоуправу) и одредби члана 180. став 3. Устава (бирање одборника на непосредним изборима). Према мишљењу Уставног суда, грађани су носиоци суверене власти, они своје право на локалну самоуправу остварују и преко својих слободно изабраних представника (одборника), чије право представљања грађана у скупштини јединице локалне самоуправе Уставом није ограничено, нити Устав предвиђа могућност ограничења изборног права оствареног на непосредним изборима. Отуда, Уставни суд сматра да одборник има Уставом загарантовану слободу у представљању својих бирача и да је слободан (представнички), а не везани (императивни) мандат народних представника, један од основних принципа и вредности на којима се темељи савремена демократска и правна држава.

Оспореним одредбама члана 47. Закона о локалним изборима, уређен је институт уговора између кандидата за одборника, тј. одборника и подносиоца изборне листе, којим се може предвидети право подносиоца да у име одборника поднесе оставку на његову функцију и на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника, а овим чланом је био уређен институт бланко оставке. Увођењем института уговора, на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника, према оцени Уставног суда, законодавац мења Уставом утврђен положај одборника и карактер представништва у скупштини јединице локалне самоуправе. Уставни суд је у својој одлуци истакао да је одборник слободан у вршењу своје функције и представљању грађана у локалној скупштини, али да слободан мандат одборника, као представника грађана, не значи да је он слободан да располаже мандатом на начин предвиђен оспореном одредбом из члана 47. Закона. Тај слободан мандат одборника означава његову независност од спољних утицаја, приликом гласања и одлучивања у локалној скупштини, а из чињенице да је подносилац изборне листе у поступку кандидовања номиновао кандидата за

одборника на својој изборној листи, не могу се (према оцени Уставног суда) изводити посебна права и овлашћења подносиоца изборне листе у односу према одборнику.

Овде је веома значајно нагласити да уређивањем таквог института уговора (који за предмет има располагање одборничким мандатом), законодавац на посредан начин, мења Уставом опредељену природу представничког мандата и, фактички, уводи прикривени императивни мандат одборника. Наиме, мандат је јавно-правни однос између бирача и представника и он не може да буде предмет уговора између кандидата за одборника (одборника) и подносиоца изборне листе. Сама природа представничког мандата не допушта да његово вршење буде предмет правног посла, јер је функција одборника скупштине општине јавна функција, коју одборник врши на основу избора од стране грађана. Такав уговор би, по својој правној природи, био пре уговор приватног права, а мандат као израз јавно-правног односа, не може да буде предмет таквог уговора. Поред тога, институт бланко оставке из члана 47. Закона, на основу кога подносилац бланко оставке преноси овлашћење за подношење оставке на подносиоца изборне листе, према оцени Уставног суда, није у складу са основним правним принципима. Уставни суд је сматрао и то је навео у својој одлуци, да функција одборника, као и свака друга јавна функција, може увек да престане вољом њеног носиоца, али та воља мора да одговара стварној вољи одборника у тренутку подношења оставке и да буде слободно изражена. С тога је, овај Суд у својој одлуци из априла 2010. године, заузео становиште да, уколико дође до стављања на располагање бланко оставке (што представља услов да неко буде кандидован за одборника) и уколико подносилац изборне листе самостално одлучује о томе да ли ће и када активирати унапред потписану бланко оставку, таква оставка не представља чин слободне воље одборника.

На основу свега наведеног, Уставни суд је оценио да одредбе члана 47. Закона о локалним изборима, нису у сагласности ни са уставном забраном да политичке странке не могу непосредно да врше власт, нити да је потчињавају себи. Тачно је да су политичке странке законом овлашћени предлагачи изборних листа (у пракси, оне су, по правилу, често и једини предлагачи тих листа), али из оспорених одредаба Закона следи да политичка странка, која на основу уговора стиче право да располаже мандатом одборника, може увек својом одлуком да лиши одборника мандата у случају његове "непослушности" и неповиновања налозима

странке (строгој партијској дисциплини) и да га замени другим одборником. На тај начин, користећи ово своје право, странке би могле да неконтролисано мењају састав скупштине јединице локалне самоуправе и да, на тај начин, утичу на само одлучивање у скупштини, тј. на функционалност тог представничког органа (наравно, и других органа и тела, која бира или именује скупштина). На тај начин (располагањем мандатима одборника), ствара се могућност да политичке странке, супротно одредбама Устава, потчине власт на локалном нивоу себи, јер примена одредаба члана 47. Закона омогућава странкама да преузму улогу бирачког тела, тј. самих представника грађана. Због несагласности наведених одредаба са одредбама члана 5. став 4, чланова 18, 20. и 46. Устава Републике Србије, као и одредбама потврђених међународних уговора, Уставни суд је заузео напред наведено становиште.

Такође, веома значајна одлука Уставног суда из априла 2010. године, тиче се остваривања уставних јемстава, права припадника националних мањина у поступку избора одборника скупштине јединице локалне самоуправе. Наиме, чињеница је да Република Србија представља мултинационалну и мултиконфесионалну заједницу, која улаже огромне напоре да поштује све уставне одредбе и одредбе потврђених међународних уговора, које регулишу положај, права и слободе свих националних мањина. То се, посебно, односи и на остваривање права на локалну самоуправу, тако да, по схватању Уставног суда, остваривање наведеног права и права за избор у скупштину јединице локалне самоуправе подразумева, када је то неопходно, установљавање посебних изборних услова и правила. То је потребно ради обезбеђивања њихове пуне равноправности, остваривања Уставом гарантованог изборног права и омогућавања њихове сразмерне заступљености у скупштини. Такво, посебно, законско решење за припаднике националних мањина садржано је у одредби члана 40. став 5. Закона о локалним изборима, којом је прописано да политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина, учествују у расподели мандата и када су добиле мање од 5% гласова (цензус) од укупног броја бирача који су гласали. То значи да је законодавац прописао да за странке националних мањина и коалиције тих странака, не важи законски изворни праг од 5%, него привилеговани природни праг, а оправдање за увођење ових посебних мера се налази у омогућавању листама кандидата политичких странака националних мањина, у оним општинама у којима националне мањине нису

заступљене у значајном броју, да и оне стекну право на учешће у расподели мандата, иако не могу да остваре законски минимум од 5%.

Према томе, законодавац је овлашћен на основу самог Устава да уреди поступак избора одборника у скупштинама јединице локалне самоуправе, као и да уводи посебне мере ради постизања пуне равноправности припадника националних мањина, да омогући њихову сразмерну заступљеност у локалним скупштинама и да, на тај начин, обезбеди остваривање и заштиту њиховог права на локалну самоуправу. По схватању Уставног суда наведеног у његовој поменутој одлуци из априла 2010. године, законодавац је надлежан да одлучи у којим све фазама изборног поступка и које посебне мере треба предвидети ради равноправног учешћа припадника националних мањина у изборном поступку. Оно што је врло значајно, јесте констатација овог Суда да посебне мере ради постизања пуне равноправности припадника националних мањина треба прописати, не само у завршној фази изборног поступка (у фази расподеле мандата), него и у другим фазама изборног поступка, које претходе овом поступку утврђивања резултата избора и расподеле мандата.

Веома значајну улогу у заштити локалне самоуправе има општинско (градско) јавно правобранилаштво. Тако се, као интересантан пример, може навести жалба за заштиту локалне самоуправе, поднета од стране Општинског јавног правобранилаштва општине Шид на основу члана 193. став 1. Устава Републике Србије, Уставном суду у односу на пресуду Управног суда донету јула 2013. године. Ова жалба је, према наводима њеног подносиоца, уложена због онемогућавања вршења надлежности општине у области наплате накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Подносилац је у наведеној жалби навео да је одредбама члана 1. Закона о правобранилаштву, члана 1. и 6. Одлуке о општинском јавном правобранилаштву и Статута општине Шид, прописано да послове правне заштите имовинских права и интереса обавља Јавно правобранилаштво општине Шид, те да је, отуда, ово правобранилаштво активно легитимисано на подношење жалбе Уставном суду.

Јавно правобранилаштво општине Шид је у својој жалби навело да је пресудом Управног суда из јула 2013. године, онемогућено вршење надлежности општине Шид у области грађевинског земљишта, које су утврђене Уставом и законом и Одлуком о критеријумима и мерилима за утврђивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта општине Шид. С тога је предложило да

Уставни суд усвоји жалбу Јавног правобранилаштва општине Шид, поништи наведену пресуду Управног суда и одреди начин отклањања последица примене наведене пресуде.

Да би се упознао са неопходним чињеницама потребним за поступање у наведеној правој ствари, Уставни суд је спровео претходни поступак и утврдио да је наведеном пресудом Управног суда из јула 2013. године, донетом у управном спору по тужби тужиоца ЈП "Путеви Србије" из Београда, против туженог Општинског већа општине Шид, тужба уважена и поништено решење овог Већа из маја 2013. године, предмет враћен надлежном органу на поновно одлучивање, а захтев Општинског јавног правобранилаштва општине Шид за накнаду трошкова спора одбијен. Такође, утврђено је да одредба члана 193. став 1. Устава Републике Србије омогућава органу одређеном Статутом општине да поднесе жалбу Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе, онемогућава вршење надлежности општине. Поред тога, одредбом члана 96. Закона о локалној самоуправи, прописано је да орган одређен статутом јединице локалне самоуправе, има право жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе, онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе. Коначно, у спроведеном претходном поступку, утврђено је да одредба члана 107. Статута општине Шид прописује да председник општине има право жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом државног органа и органа Општине онемогућава вршење надлежности Општине.

Имајући у виду све напред наведено и полазећи од утврђеног чињеничног стања, Уставни суд је утврдио да је, сагласно одредби члана 107. Статута општине Шид, у складу са одредбом члана 193. став 1. Устава Републике Србије и одредбом члана 96. Закона о локалној самоуправи, као надлежни орган, који има право жалбе Уставном суду у овом случају, одређен председник општине Шид. Међутим, овде имамо ситуацију да је жалбу Уставном суду на пресуду Управног суда поднело Јавно правобранилаштво општине Шид, па је, отуда, Уставни суд закључио да је жалба поднета од стране ненадлежног органа, који није активно легитимисан. Са наведених разлога, овај Суд је закључио да, у конкретној правој ситуацији, нису испуњене све процесне претпоставке утврђене одредбама члана 193. став 1. Устава Републике Србије и члана 96. Закона о локалној самоуправи, па је на основу

одредбе члана 36. став 1. тачка 7. Закона о Уставном суду, донет закључак о одбацивању поднете жалбе.

Слична ситуација је и са подношењем жалбе, такође од стране општине Шид, изјављене против пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду из јуна 2015. године. Ову жалбу је, у име своје јединице локалне самоуправе, поднео председник општине Шид на основу члана 193. став 1. Устава Републике Србије, којим је утврђено да орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине. Уставни суд је својим решењем из децембра 2015. године, најпре указао да Устав Републике Србије, као једно од начела у складу са којим се остварују зајемчена права и слободе, утврђује право свакога на судску заштиту, ако сматра да му је повређено или ускраћено неко право.

У конкретном случају, жалба Уставном суду је поднета ради заштите јединице локалне самоуправе, тако да је овај Суд утврдио да судска одлука, која је неповољна за јединицу локалне самоуправе, ни на који начин не може представљати појединачни акт државног органа из члана 193. став 1. Устава, којим се онемогућава вршење надлежности општине. Суд је посебно нагласио у свом решењу да суштина уставне заштите јединице локалне самоуправе није обезбеђивање новог ванредног правног средства, којим се могу оспоравати одлуке редовних судова, донете у предметима у којима је странка била јединица локалне самоуправе, како то погрешно тумачи подносилац жалбе. На основу тога, Уставни суд је одбацио жалбу, сагласно одредбама члана 36. став 1. тачка 7. Закона о Уставном суду, јер нису испуњене претпоставке за вођење послова.

Последња два примера представљају случајеве конкретне заштите локалне самоуправе, тј. улагања (подношења) жалбе Уставном суду од стране овлашћених подносилаца и то у општини Шид, која се налази на територији северне аутономне покрајине Републике Србије – Војводине. У тексту који следи указаћемо на један специфичан случај, који се тиче подношења жалбе за заштиту права на локалну самоуправу у општини Зубин Поток, која се налази на територији јужне аутономне покрајине Републике Србије - Косову и Метохији. Наиме, Уставном суду је поднета жалба због онемогућавања вршења надлежности општине, против Одлуке о распуштању Скупштине општине Зубин Поток и образовању Привременог органа општине Зубин Поток и Решења о именовану председника и чланова

Привременог органа општине Зубин Поток, које је Влада Републике Србије донела на седници од 10. септембра 2013. године.

Председник општине Зубин Поток, као подносилац жалбе, позвао се у овој жалби на члан 96. Закона о локалној самоуправи, наводећи да је оспореном Одлуком повређено право на локалну самоуправу из члана 12. Устава Републике Србије и члана 2. Закона о локалној самоуправи и онемогућено вршење надлежности општине Зубин Поток. Одредба члана 193. став 1. Устава утврђује да орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду, уколико се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе, онемогућава вршење надлежности општине. Слично овоме, одредба члана 96. Закона о локалној самоуправи, прописује да орган одређен статутом јединице локалне самоуправе, има право жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.

Наведене одредбе Устава Републике Србије и Закона о локалној самоуправи указују на чињеницу да се жалба због онемогућавања вршења надлежности општине (јединице локалне самоуправе) може поднети само против појединачних аката и радњи државних органа или органа јединице локалне самоуправе. Међутим, Уставни суд је у својој одлуци донетој 20. јула 2006. године и Решењу донетом 2. децембра 2010. године, заузео правни став да одлуке о распуштању скупштина јединица локалне самоуправе, које доноси Влада на основу законског овлашћења предвиђеног Законом о локалној самоуправи, представљају (према својој правној природи) опште, а не појединачне правне акте. Полазећи од напред наведеног, Уставни суд је одбацио жалбу сагласно одредби 36. став 1. тачка 7, јер не постоје Уставом и законом утврђене процесне претпоставке за вођење поступка. Доношењу такве одлуке Уставног суда највише је допринела чињеница да сам подносилац није ни навео посебне разлоге којима оспорава Решење о именовању председника и чланова Привременог органа општине Зубин Поток из 2013. године³⁸², већ се разлози жалбе односе само на одлуку којом је распуштена Скупштина општине Зубин Поток.

Слично овом случају, навешћемо још један пример улагања жалбе Уставном суду, ради заштите права на локалну самоуправу, такође, у једној општини која се

³⁸² Уставни суд је на исти начин поступао и приликом решавања о жалби јединице локалне самоуправе (општина) и у другим предметима.

налази у јужној српској покрајини – Косову и Метохији. Наиме, Уставном суду је септембра 2013. године, поднета жалба због онемогућавања вршења надлежности општине против Одлуке о распуштању Скупштине општине Звечан и образовању Привременог органа општине Звечан и Решења о именовању председника и чланова Привременог органа општине Звечан, које је Влада Републике Србије донела на својој седници од 10. септембра 2013. године. Подносилац се у жалби позвао на члан 96. Закона о локалној самоуправи, наводећи да је повређено право на локалну самоуправу из члана 12. Устава, према коме је "државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу"³⁸³ и члана 2. Закона о локалној самоуправи³⁸⁴ и онемогућено вршење надлежности општине Звечан.

Устав Републике Србије из 2006. године је својом одредбом члана 193. став 1. утврдио да орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине. Такође, Закон о локалној самоуправи из 2007. године у својој одредби члана 96, прописује да орган одређен статутом јединице локалне самоуправе има право жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе, онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.

Поступајући по наведеној жалби, Уставни суд је констатовао да је иста изјављена поводом одлуке, која по својој правној природи и садржини представља општи правни акт, да она представља непосредни правни основ за доношење наведеног решења о именовању председника и чланова Привременог органа општине Звечан, као и да се ова жалба (изјављена на основу члана 193. став 1. Устава Републике Србије из 2006. године) може поднети само против појединачних аката или радњи државног органа или органа јединице локалне самоуправе. Став о томе да одлуке о распуштању скупштина јединице локалне самоуправе, које доноси Влада Републике Србије на основу законског овлашћења

³⁸³ Према одредбама истог члана, "право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости".

³⁸⁴ Наведени члан Закона о локалној самоуправи, прописује да је "локална самоуправа право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво".

предвиђеног Законом о локалној самоуправи, представљају опште правне акте, Суд је заузео у Одлуци донетој у предмету од 20. јула 2016. године и Решењу донетом у предмету од 2. децембра 2010. године. Притом, ожалбено Решење, које је донела Влада Републике Србије представља, по својој природи, акт о именовању, а подносилац жалбе није навео посебне разлоге којима оспорава то решење.

Оно што је веома значајно за овај конкретан случај и поступање Уставног суда тиче се питања да ли је жалба поднета од стране овлашћеног лица. Наиме, наведени Суд се дописом од 20. новембра 2013. године, обратио Привременом органу општине Звечан, са захтевом да му достави решење о постављењу начелника Општинске управе општине Звечан, који је обављао ту функцију у време подношења жалбе (и то, у року од 15 дана од пријема дописа Суда). То је учињено са разлога неопходности утврђивања у претходном поступку пред Уставним судом, да ли је жалба поднета од стране овлашћеног лица, тј. начелника Општинске управе, с обзиром да је орган овлашћен за подношење жалбе Општинска управа општине Звечан. Међутим, Привремени орган општине Звечан није Суду доставио, у остављеном року, тражене податке (документацију). Имајући то у виду, као и раније заузети став да одлуке о распуштању скупштина јединица локалне самоуправе, које доноси Влада Републике Србије на основу законског овлашћења предвиђеног Законом о локалној самоуправи, представљају опште правне акте, Уставни суд је, у складу са одредбом члана 36. став 1. тачка 7. Закона о Уставном суду, утврдио да не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање, па је жалбу одбацио.

7. Неопходност реформе локалне самоуправе у Србији

Када говоримо о локалној самоуправи и њеном досадашњем развоју кроз историју, треба рећи да се она развијала у некој врсти конфронтације и сталног сучељавања са државном управом. Као једна од значајних карактеристика кроз цео историјски развој, може се навести чињеница да се локална самоуправа налазила под доминацијом државне (централне) управе. Опште је схватање, како теорије, тако и праксе, да је то сучељавање (конфронтација) неминовно, с обзиром да локална самоуправа³⁸⁵, с једне стране и државна управа³⁸⁶, с друге стране,

³⁸⁵ Локална самоуправа представља средство социјализације живота.

представљају "непомирљиве супротности, које се међусобно искључују"³⁸⁷. Поставља се питање, које су то основне карактеристике ова два облика управе и по чему се они толико разликују и конфронтирају.

На овом месту се нећемо превише бавити овим питањем, али морамо најпре да кажемо да грађани своје потребе путем локалне самоуправе задовољавају непосредно, док они врше задовољавање ових потреба преко државне управе посредно. Отуда, када је реч о првом случају, може се рећи да се потребе грађана изражавају изворно, док се у другом случају, октроишу (поверавају) од стране државних органа. Први начин задовољавања заједничких потреба грађана се врши *самоуправним удруживањем средстава*, док се други начин задовољавања тих потреба обавља *фискалном концентрацијом средстава*, па се слободно може рећи да из ова два начина задовољавања наведених потреба грађана произилазе и основне супротности између самофинансирања и буџетског финансирања заједничке потрошње. *Добровољност*, тј. добровољно опредељивање је кључна карактеристика непосредног задовољавања заједничких потреба грађана, док је *принуда* карактеристична за посредно задовољавање ових потреба³⁸⁸. Такође, као значајна разлика (супротност) између локалне самоуправе и државне управе, која изазива често конфронтирање ова два облика територијалне организације државе, јесте чињеница да се о непосредном задовољавању наведених потреба одлучује непосредно (демократски), док се о посредном одлучује посредно³⁸⁹ (недемократски, аутократски).

Као значајна разлика локалне самоуправе и државне управе наводи се и то да, у првом случају, одлуке доносе сами грађани, тј. они који су непосредно (животно) заинтересовани за задовољавање заједничких потреба, док у другом случају то није случај, јер одлуке доносе професионалци (заступници грађана), код којих не постоји тако изражена заинтересованост за оно о чему одлучују. Управо,

³⁸⁶ Државна управа представља средство индивидуализације.

³⁸⁷ Марковић, Д., *Локална самоуправа и локална управа у Србији*, Политичка ревија, Година (XI) III, бр. 2/2004, стр. 214.

³⁸⁸ Из ових карактеристика се може даље извести закључак да у првом случају (код непосредног задовољавања потреба) имамо могућност слободног избора, док у другом случају (код посредног задовољавања потреба) грађани немају ту могућност, већ ту постоји тзв. поданичка послушност. То значи да се, у првом случају слуша реч грађана, уважавају њихови ставови и мишљења и за доношење одговарајућих одлука они се питају, док се у другом случају не слуша и не чује реч грађана, не уважавају се њихова мишљења и ставови и за доношење одлука везаних за њихово животно заједништво, грађани се не питају.

³⁸⁹ Први облик одлучивања о заједничким потребама грађана представља начин остваривања локалне самоуправе, други облик представља начин остваривања државне управе.

због те (не)заинтересованости, која постоји на једној, односно другој страни, јавља се непосредно удруживање и повезивање субјеката, који су заинтересовани да лакше, брже, боље, ефикасније и слично, заврше "послове који им живот значе", док је такво удруживање и повезивање код државног управљања непотребно, па чак и непожељно. Наиме, у првом случају имамо *слободну иницијативу*, као полазну основу задовољавања заједничких потреба грађана, док у другом случају је таква иницијатива искључена (у државној управи све иницијативе поричу од државног органа). Такође, код локалне самоуправе постоји колективно договарање о заједничким акцијама³⁹⁰, док код државне управе такво договарање не постоји (постоји ауторитарни диктат).

Коначно, као врло значајна разлика између локалне самоуправе и државне управе, наводи се колективно одлучивање, којим се колективно договарање завршава, док код државне управе, постоји тзв. индивидуалистичко остваривање. У првом случају имамо одлуку која је заједничка одлука свих учесника у колективном одлучивању и таква одлука се заједнички и спроводи (сви учествују, и у доношењу, и у спровођењу донетих одлука), за разлику од индивидуалних одлука државне управе, које се спроводе индивидуално (једни доносе, а други спроводе одлуке). Наведена разлика повлачи за собом и другу, веома значајну разлику, која се састоји у начину спровођења и извршавања одлука – прве добровољно, а друге принудно³⁹¹. Локална самоуправа се разликује од државне управе и по томе што првенство у задовољавању потреба имају оне које су заједничке, тј. које су у интересу већине становништва (за разлику од тога, у државној управи потребе владајуће мањине добијају приоритет). Отуда су у локалним заједницама грађани ангажовани на заједничком решавању својих најважнијих животних проблема, при чему се, најчешће, бришу верске, националне, социјалне, политичке и друге разлике између њих.

Оно што је карактеристично, не само за законе о територијалној организацији и локалној самоуправи, него и за друге законе који регулишу одговарајућу материју, као и за саме уставе, који представљају највише опште правне акте сваке државе³⁹², јесте чињеница да врло често долази до неслагања

³⁹⁰ Полазну основу оваквог колективног договарања, представља тзв. социјализација личних иницијатива.

³⁹¹ Као последица тога, јесте и чињеница да се месни самодопринос исплаћује доста ревностије (редовније), него што је то случај са плаћањем пореза држави.

³⁹² И уставни су закони, али основни, најначелнији, најопштији.

између стварног и нормативног. Наиме, за правни поредак сваке државе је од прворазредног значаја да у њему постоји што мање тзв. правних празнина, тј. случајева у којима "поједини друштвени односи нису регулисани правом, иако би, због друштвеног интереса, требало да то јесу"³⁹³. Такође, за сваку државу је веома значајно да се право остварује у реалном животу, тј. да одредбе које регулишу одређене друштвене односе, нађу своју примену у стварности и да, у случају њихове повреде, постоји могућност њихове судске и уставно-судске заштите. То се, посебно, односи на локалну самоуправу, њено остваривање и могућност оживљавања, јер веома често долази до сукоба између ње и државне управе, тако да је локална самоуправа у бројним општинама удаљена од самих грађана. Томе, посебно, доприноси чињеница да у централизованим државама, као што је Република Србија, општина губи самосталност и бројне надлежности прелазе на републику и удаљавају се од становништва на локалном нивоу.

Бројни су разлози сужавања самоуправе, али међу значајне, свакако, спада (пored централизације надлежности) и централизација материјалних средстава за вршење поверених овлашћења, што смањује могућност удруживања средстава остварених путем месних (локалних) самодоприноса. Неспорно, постојање страначког плурализма, који је код нас званично уведен Уставом Републике Србије из 1990. године (иако су поједине странке почеле са својим радом још почетком 80-их година прошлог века) и борба између политичких партија за освајање власти, утичу на централизовање власти. То је, стога, што било која странка или коалиција странака, којој се пружи могућност да освоји власт на изборима и после тога формира своје органе, настоји да за себе придобије што више власти, а да другим странкама и организацијама остави што мање. То се чини да би се запослили чланови својих партија, оствариле привилегије једних на рачун других, јер је жеља за монополном, и код позиције, и код опозиције, стална и неутољива што, међутим, смањује улогу локалне самоуправе и маргинализује њен значај у друштву. Такав амбијент није повољан за развој и несметано функционисање локалне самоуправе, па се њена реформа може остварити само под условом да у нашој држави (што важи и за сваку другу државу) дође до демократизације, демонополизације, деполитизације, дерегулације и деетатизације.

³⁹³ За *правне празнине* се користе и други изрази, као што су: правни вакуум, неодређеност правне регулативе, законодавни пропуст, рупа у закону и слично. О овоме видети шире: Лукић, Р., Кошутић, Б., Митровић, Д., *Увод у право*, Службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр. 402.

Имајући у виду напред наведено, можемо рећи да је локалну самоуправу немогуће остварити без непосредног одлучивања грађана о заједничким интересима и потребама, при чему посебан значај имају референдум и други облици изјашњавања грађана, јавне расправе о нацртима и садржини одлука, као и избор правих представника у највишим органима локалне заједнице и општине. То се може остварити само истинском демократизацијом локалних заједница, заштитом имовине локалних заједница од наводних својинских трансформација и њеног присвајања, издавања у закуп и распродаје. Предузећа локалних заједница, која су грађена средствима самодоприноса, често пута бивају предмет присвајања и узурпације, тако да је неопходно јавна предузећа, која се граде средствима самодоприноса грађана, трансформисати у акционарска друштва, а средства самодоприноса претворити у акције. То се може остварити обнављањем и даљим развијањем задругарства, које би, свакако, допринело демократизацији својинских односа. Ту, посебно, мислимо на услужно и потрошачко задругарство, које је од прворазредног значаја за пружање јавних услуга грађанима приликом задовољавања њихових заједничких потреба³⁹⁴, што на најбољи могући начин доприноси развоју и афирмацији локалне самоуправе и представља њен најосновнији облик.

Будућа реформа система локалне самоуправе у Републици Србији подразумева, како економску, тако и политичку реформу, с обзиром да су се ови проблеми показали као најважнији циљеви предстојећих реформи. Наиме, наша земља се налази у процесу транзиције, бројних промена и сталних реформи, тако да је процес приватизације захватио скоро све области друштва, извршен је прелазак на тржишну економију и знатно смањење државно-економске интервенције, омогућавање утицаја тржишта на економске токове и слично. С друге стране, доста се говори о политичкој реформи, која у себи укључује бољу заштиту људских слобода и права, поштовање принципа владавине права, обезбеђивање функционисања правне државе, децентрализацију уместо централизације, регионализацију (донет је закон, али се не спроводи), деконцентрацију (деташирање централне власти путем управних округа) и слично. Посебно се говори о модернизацији државе, која ће бити идеолошки неутрална, објективна и ефикасна, као и о подстицању професионализације кадрова на свим

³⁹⁴ Данас се све више говори о томе да значај услуга у целом свету расте, тако да се за време у коме ми живимо, тј. за XXI век, најчешће каже да је то век услуга и услужног права.

нивоима. Све је то потребно да би Република Србија наставила успешан пут у европским интеграцијама ка чланству у Европској унији, с обзиром да свет и Европа траже модеран концепт локалне самоуправе.

Имајући напред наведену анализу локалне самоуправе, треба указати на чињеницу да предстојећа реформа локалне самоуправе мора да задовољи одређене услове. Ту мислимо, пре свега, на обезбеђивање потребне аутономије локалној самоуправи³⁹⁵ и заштите изворне надлежности локалне самоуправе, затим стварање простора и омогућавање постојања разних облика функционалних јединица (локалних заједница), као што су сеоске и градске, велики градови, територијалне заједнице, функционалне заједнице и друге. Затим, Уставом треба прецизирати обавезе формирања округа, градова и региона, а код грађана треба развијати свест да територијална организација, која није дубоко функционално оправдана, веома лако може да доведе до бирократизовања друштва и његове претеране институционализације. Такође, неопходно је да се утврди и стално инсистира на томе, да су односи између различитих нивоа власти, на првом месту партнерски, а не хијерархијски и да, отуда, централна власт не сме да се меша у област надлежности локалне власти³⁹⁶. Коначно, у циљу обезбеђивања (Уставом и одговарајућим законима) организационе и институционалне флексибилности, као и демократизације (професионализације) локалне власти, требало би локалним властима пружити алтернативу, тј. омогућити избор између различитих модела, као што су, на пример, градоначелник – веће, веће – градоначелник и веће – градски менаџер. Наравно, локалним властима треба пружити и начелну могућност да креирају неке нове аранжмане и укључују друге институције.

Оно што је, на овом месту, веома битно нагласити јесте то да се процес правног и политичког формирања одређених институција и аранжмана схвати као трајан процес. Да би се одговорило на услове које поставља савремени свет, ради укључивања Републике Србије у европске токове и хармонизације свог законодавства које се односи на локалну самоуправу, неопходно је гарантовање финансијске аутономије локалној самоуправи, што значи обезбеђивање сигурних и сталних извора прихода. Наиме, локалне власти и заједнице су, кроз историју, често пута биле финансијски (као и на друге начине) зависне од државе,

³⁹⁵ Група аутора, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, MAGNA AGENDA, Београд, 2002, стр. 272-274.

³⁹⁶ То је, због тога, што локална власт подлеже (као и централна власт) само контроли уставности и законитости аката и рада њених органа и службеника.

несамосталне и то је имало великог утицаја на централизацију власти и недовољну аутономију локалне самоуправе. Да би дошло до модернизације државе уопште (значи, и централне, и локалне власти), неопходно је на бољи начин решити проблематику обезбеђивања финансија и расподеле буџета, као и омогућити успостављање партнерског (а не конкурентског, супарничког) односа централне и локалних власти. Зато је реформа потребна да би се створило више простора за различите предузетничке активности локалне власти, како би дошло до већег улагања домаћег и страног капитала, као и подстицања локалног економског развоја.

8. Потреба за променом важећег Устава Републике Србије

Када је реч о актуелном Уставу Републике Србије донетом 8. новембра 2006. године, треба рећи да од самог његовог доношења постоје бројне примедбе, како у стручној, тако и у широј јавности. Ту, пре свега, мислимо на брзину његовог доношења, непостојање јавне расправе, недовољну упућеност тадашњих посланика у суштину и садржину уставних одредби које су биле предложене за усвајање, квалитет усвојених решења, легитимност доношења овог најважнијег општег правног акта и слично. На недостатке текста и усвојена решења у постојећем Уставу указивале су бројне организације и стручњаци који се баве материјом уставног права. Посебно је забрињавајућа чињеница да су те примедбе видљиве, такорећи, од самог доношења Устава и почетка његове примене, а једна од најзначајнијих се састојала у томе да су бројни недостаци текста важећег Устава могли да буду избегнути, да је пре усвајања сада важећег Устава у Народној скупштини Републике Србије, била организована јавна расправа. После престанка државне заједнице Србија и Црна Гора, тј. од изгласавања референдума о самосталности Црне Горе 21. маја 2006. године, јавила се потреба за усвајањем Устава самосталне државе Србије, али је сам процес израде уставног текста био доста обавијен велом тајне. Уставна решења су била припремљена доста брзо, с обзиром да је "група експерата и партијских лидера" за свега петнаестак дана преговарања, израдила предлог текста, који је на велико запрепашћење, одговарао свим парламентарним политичким странкама. Резултат тога је био је предложени текст Устава усвојен акламацијом 30. септембра 2006. године, без иједне примедбе

и парламентарне расправе, тако да је од укупно 250 народних посланика, за понуђени текст предлога Устава гласало свих 242 посланика, који су били присутни на овој посебној седници³⁹⁷. Последица тако брзог и нетранспарентног доношења основног закона, који се налази на врху хијерархијске лествице свих општих правних аката, састојала се у томе да су уочени недостаци у скоро свим деловима уставног текста, почев од начела, затим уређења власти, одредби о људским и мањинским правима и друго. Поред покретања питања легитимности важећег Устава Републике Србије, у јавности Србије су се могли чути и бројни коментари који се односе на његову легалност³⁹⁸. Такође, Србија је од осамостаљења Црне Горе 2006. године, живела у својеврсном "полууставном стању", па је доношење Устава 2006. године (шест месеци после тога), свакако, допринело елементарном јачању владавине права, правне сигурности и функционисању демократске државе, чиме је делимично поправљено стање у односу на период пре његовог доношења.

Због свега наведеног, поједине политичке странке и организације цивилног друштва дале су иницијативу и покренуле поступак за делимичну или потпуну уставну ревизију, којој би претходила свеобухватна и широка јавна расправа, ради дефинисања бољих уставних предлога и изналажења савременијих уставних решења. Ту је посебно запажена улога Комитета правника за људска права (YUCOM) и Националне задужбине за демократију (NED)³⁹⁹, која је финансијски подржала пројекат YUCOM-а, спроведен у периоду од фебруара до новембра 2013. године, под називом "*Change the constitution online and offline*". Наведени Комитет је, најпре, извршио свеобухватне консултације и окупио бројне организације цивилног друштва ради дефинисања платформе приоритетних области у вези којих је неопходно отварање широке јавне расправе поводом предстојеће промене Устава Републике Србије.

³⁹⁷ Овај изостанак јавне расправе у поступку доношења највишег општег правног акта Републике Србије 2006. године, покренуо је питање његове легитимности, пре свега, од стране Венецијанске комисије (Европске комисије за демократију путем права) још марта 2007. године у свом акту под називом "Мишљење о Уставу Србије" (стр. 22).

³⁹⁸ Јелинчић, Ј., *Устав Србије је нелегалан и нелегитиман*, Блиц, 16.10.2013. године, доступно на: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/413197/Jelincic-Ustav-Srbije-je-nelegalan-i-nelegitiman>, задњи пут посећено: 30.11.2015. године.

³⁹⁹ *National Endowment for Democracy*.

Пројекат који смо у претходном пасусу навели представља, уствари, наставак дебате о потреби ревизије важећег Устава Републике Србије⁴⁰⁰, а његови основни циљеви су били проналажење приоритетних области и питања у вези којих треба покренути јавну расправу. Само се тако могу одредити и утврдити најзначајнији недостаци уставних решења у погледу политичких институција, унапређења уставних гаранција заштите људских права и уградње међународних стандарда. У том смислу је одржан и округли сто на Правном факултету у Крагујевцу, 10. новембра 2015. године, поводом девете годишњице усвајања Устава, у организацији Комитета правника за људска права (YUCOM-а), под називом "Промена Устава". На овом округлом столу је вођена дебата са професорима уставног права и теорије државе и права, политичког система и права локалне самоуправе, студентима Правног факултета и полазницима "Уставне радионице", који су током другог семестра школске 2014/15. године израдили предлог новог Устава са бројним изменама и допунама и то презентирали учесницима округлог стола. Том приликом је младим правницима и медијима указано на недостатке Устава, који су после деветогодишње примене уочени и идентификовани од стране стручне јавности, а у циљу размене ставова о њима. Такође, разматран је допринос медија и улога правника у изградњи политичких институција и гаранцији људских права, а посебно њиховој заштити. Овај округли сто представља део настојања да се кроз дијалог различитих актера, иницира широка јавна расправа у вези са питањима уставне природе.

Поред овог, одржани су и бројни други округли столови – у Београду, Новом Саду, Лесковцу и другим мањим и већим местима на тему промене Устава, ради прикупљања података о ставовима стручне и шире јавности о раду Уставног суда Србије, нивоу остваривања права на покрајинску аутономију и права на локалну самоуправу, као и заштиту права грађана пред судовима и органима државне управе. Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу ограничава државну власт и подлеже само надзору уставности и законитости. Наиме, у важећем Уставу Републике Србије ово право је регулисано недовољно прецизно и двосмислено. Тако, најпре је предвиђено да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, с једне стране, али је утврђено и да ово право подлеже надзору уставности и

⁴⁰⁰ Дебата о потреби промене Устава Републике Србије покренута је од стране YUCOM-а још 2011. године и то у оквиру пројекта "Уставне промене за демократску Србију у ЕУ".

законитости, с друге стране. Отуда, аутономија покрајине, коју предвиђа сам Устав, може да буде ограничена законом, па је неопходно да се анализира домет оваквог уставног решења. Зато је и Европска комисија за демократију путем права (познатија као Венецијанска комисија)⁴⁰¹ истакла свој став да је наведена могућност ограничавања аутономије покрајина законом видљива у највећем броју чланова, који су посвећени регулисању материје територијалног уређења Републике Србије, односно покрајинске аутономије и локалне самоуправе⁴⁰².

Анализирајући даље уставна решења посвећена регулисању покрајинске аутономије и локалне самоуправе можемо, већ на самом почетку, уочити да грађани имају ово право и да исто остварују на два начина: 1) непосредним путем и 2) посредним путем, тј. преко својих слободно изабраних представника. Међутим, овај део устава није баш најпотпуније усклађен, јер поједине одредбе дају грађанима право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, као и суштинску аутономију покрајина, која није испуњена "суштином". Такође, у чл. 177. ст. 1. Устава, који говори о разграничењу надлежности се каже да су "јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србије". Даље, у ст. 2. истог члана се наводи да се "законом одређује, која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја", док у чл. 97. Устава, који говори о надлежности Републике Србије, стоји да та питања нису у надлежности наше земље.

Као што смо више пута истакли, Република Србија (попут других земаља, које се налазе у процесу транзиције – у окружењу, а и шире) је снажно централизована, с обзиром да покрајинске институције, као ни локалне самоуправе, немају одговарајуће уставне ингеренције⁴⁰³, тако да тренутно стање не пружа адекватан оквир за остваривање права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и за децентрализацију у нашој држави. Када је реч о децентрализацији, треба рећи да је неопходно што пре започети са овим процесом ради развлашћивања централних органа и давања већих овлашћења (надлежности) институцијама покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Потребно је, значи,

⁴⁰¹ Мишљење о Уставу Србије, 2007, стр. 5.

⁴⁰² Устав Републике Србије из 2006. године, део VII, чл. 176-193.

⁴⁰³ Ова превелика централизација је довела до тога да институције покрајинске аутономије и локалне самоуправе немају скоро никакву власт.

редефинисати сам процес децентрализације и начин његовог спровођења и то суштински, а не само формално (површно), као и чврсто утврдити изворне надлежности, а не поверене послове. Притом је неке надлежности неопходно дефинисати самим Уставом, с тим што је потребно оставити и довољан простор да се то законом, као нижим правним актом, детаљније уреди. Наравно, приликом дефинисања надлежности локалне самоуправе највишим општим правним актом⁴⁰⁴, мора се узети у обзир и неопходност одређивања надлежности региона, с обзиром на извршену (али, још увек, не и спроведену) регионализацију Републике Србије у складу са прихваћеним европским стандардима и актуелним процесом европских интеграција. Из свега овога се може закључити да дефинисање надлежности локалне самоуправе и аутономне покрајине представља значајан проблем, а посебно њихова директна или индиректна повезаност.

Упоређујући решења која су поводом односа органа управе и органа јединица локалне самоуправе прихваћена у важећем Закону о локалној самоуправи⁴⁰⁵ и у прописима других европских држава, могу се уочити несумњиве сличности, али и разлике. Због обимности ове материје, а ограничености простора у овом раду, који бисмо посветили детаљнијем анализирању ових односа, усредсредимо се на само неколико најважнијих локалних самоуправа, које се већ дуги низ година примењују и доста успешно функционишу у неколико најпознатијих европских земаља. Ту ћемо се, пре свега, задржати на ближој анализи локалне самоуправе у Немачкој, за чији се концепт локалне самоуправе, слободно може рећи да се уклапа у основну тенденцију савременог света када је реч о уређивању односа између централних и локалних органа. Наиме, овде је уочљива тенденција јачања утицаја виших на ниже органе и то, како у организационом, тако и у функционалном смислу⁴⁰⁶.

Немачка представља земљу са дугом традицијом локалне самоуправе, у којој њене јединице (као што су окрузи, слободни градови ван округа и општине у саставу округа) врше две групе надлежности, и то: 1) самоуправне и 2) пренете надлежности. Када је у питању прва група надлежности разликујемо две врсте:

⁴⁰⁴ Опште је позната чињеница да је устав основни закон сваке државе, па самим тим, најначелнији и најопштији правни акт.

⁴⁰⁵ "Службени гласник РС", бр. 129/2007 и 83/2014 – др. закон.

⁴⁰⁶ За локалну самоуправу у Немачкој се може рећи да се њена регулативна аутономија налази на изузетно ниском нивоу, боље рећи да је сведена на минимум, с обзиром да централни органи уређују својим прописима највећи број области, тако да они могу (позивајући се на општи интерес) да интервенишу у области класичних локалних послова.

добровољне и обавезне⁴⁰⁷. Оно што је слично у немачком и нашем праву, када је у питању однос централних и локалних органа, јесте чињеница да овај однос зависи од врсте надлежности (послова), које локални органи обављају. Тако, ако су у питању самоуправни добровољни послови, јединице локалне самоуправе могу потпуно слободно да одлучују да ли ће неке од таквих послова обавити, када, на који начин и слично, што значи без икаквих упутстава од стране виших органа. Међутим, када је у питању обављање пренетих послова, онда јединице локалне самоуправе представљају само извршне органе, па они, у том случају, морају стриктно да се понашају према налозима виших органа (инстанци), који могу неограничено да дају упутства нижим органима (јединицама локалне самоуправе)⁴⁰⁸. Коначно, када се ради о обављању преосталих послова, у које спадају обавезни самоуправни послови и обавезни послови према упутствима, централни органи⁴⁰⁹ имају могућност различитог утицаја на локалне органе. Овај утицај је најслабији приликом вршења обавезних самоуправних послова, док је код вршења обавезних послова према упутствима тај утицај далеко већи. Тако, у првом случају се законом може наложити локалним органима од стране централних органа само извршавање неког посла⁴¹⁰, али не и начин његовог извршавања, док у другом случају, закон прописује нижим органима обавезу извршавања одређеног посла, као и начин његовог извршавања⁴¹¹.

Такође, када говоримо о потреби промене важећег Устава Републике Србије, као и евентуалном моделу који треба прихватити, када је у питању локална самоуправа, неопходно је сагледати и извршити упоредно-правну анализу локалних самоуправа и неких других најважнијих европских земаља. То не значи да треба аутоматски преписати њихове одредбе, прихватити туђа решења и уградити у наше прописе, без обзира колико су та решења добра и колико су се, до сада, у тим земљама показала примењивим, делотворним и ефикасним. Наиме, то што су таква решења већ дуги низ деценија у другим земљама нашла погодно тле (због традиције, историјског развоја, савремених достигнућа, схватања грађана на

⁴⁰⁷ Овде треба указати на чињеницу да локални органи могу да обављају и обавезне надлежности (послове) према упутствима, тј. по налогу, па се за њих може рећи да нису ни самоуправни, ни пренети послови.

⁴⁰⁸ Ово право се другачије зове "неограничени стручни надзор".

⁴⁰⁹ У ове органе спадају савезни и покрајински органи, зависно од врсте послова које обављају.

⁴¹⁰ Овде нема обавезних упутстава, већ се ради само о правном надзору локалног органа од стране централног органа и утврђивању да ли је поштован закон приликом извршавања одређеног посла или не.

⁴¹¹ Овде се начин извршавања послова од стране локалних органа врши према добијеним упутствима од стране виших (централних) органа и то је тзв. "посебни правни надзор".

које се односе, спремности да их прихвате и да се понашају по њима и слично), не значи да ће тако бити и у нашој земљи, која се налази у тзв. транзицији, процесу европских интеграција и многим другим процесима, који изазивају свакодневне промене и не омогућавају аутоматску примену туђих решења, не само у локалној самоуправи, него и у многим другим областима. Тако, не можемо а да поред немачке локалне самоуправе, не кажемо неколико речи и о локалној самоуправи скандинавских земаља, чији је систем проистекао из тзв. "*концепта државе благостања*"⁴¹².

Као што смо напред могли да видимо, немачка локална самоуправа (слична ситуација је и у бројним развијеним западно-европским државама, које имају дугу традицију локалне самоуправе) се карактерише тиме, што је у њој централна власт раздвојена од локалне самоуправе, како у политичком, тако и у правном смислу⁴¹³. За разлику од ових земаља, локална самоуправа у скандинавским земљама се карактерише непостојањем ове стриктне раздвојености и строгог хијерархијског устројства, јер се у њима примењује тзв. "*интеграциони модел локалне самоуправе*". Наиме, локалне управе у систему локалне самоуправе скандинавских земаља представљају основне инструмента остваривања државних програма, који су увек резултат рада обе врсте органа – централних и локалних (локални само реализују програм)⁴¹⁴.

Анализирајући систем локалне самоуправе скандинавских земаља и правећи упоредно-правну анализу одређених решења појединих држава, ни у овом делу нашег рада нећемо писати о локалним самоуправама појединачно, него само о двома које су најкарактеристичније за овај систем – шведској и норвешкој. Тако, шведски концепт карактерише однос централних и локалних органа, који се заснива на непрекидној сарадњи, док се за локалну самоуправу наводи да она представља, уствари, локалну администрацију, која је, у мањој или већој мери, интегрисана у државу, с обзиром да централна власт (држава) утврђује опште

⁴¹² Ова држава се ослања на власт која је децентрализована и демократизована и то у оба смисла – хоризонталном и вертикалном.

⁴¹³ Ово раздвајање централних и локалних власти је пропраћено мерама надређености и подређености, и у организационом, и у институционалном смислу. О овоме видети шире: Schmidt-Eichstaedt, G., *Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој*, у: Група аутора, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, MAGNA AGENDA, Београд, 2002, стр. 19-40.

⁴¹⁴ Montin, S., Amna, E., *Закон о локалној самоуправи и реформама локалне самоуправе у Шведској*, у: Група аутора, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, MAGNA AGENDA, Београд, 2002, стр. 89-91.

оквиру деловања органа локалне самоуправе⁴¹⁵, а путем својих служби спроводи одговарајући надзор над њима⁴¹⁶. Оно што је карактеристично за шведску локалну самоуправу, јесте чињеница да је половином задње деценије XX века започео процес, који карактеришу три значајне активности, и то: 1) дерегулација; 2) промена прописа и 3) доношење нових прописа⁴¹⁷. Управо, због тога, наводимо Шведску, као и још неколико развијених земаља Западне Европе са дугом традицијом локалне самоуправе, јер и Републику Србију чекају бројне активности, као саставни делови будућег процеса реформе локалне самоуправе на њеним просторима. Због свега наведеног, за Шведску се обично каже да представља децентрализовану државу, која има развијену социјалну заштиту, као и политички и професионално јаче општине са широким спектром овлашћења и одговорности⁴¹⁸.

Друга земља која, у оквиру скандинавског система локалне самоуправе, на овом месту, са неколико реченица треба да буде приказана, јесте Норвешка. Наиме, најпре треба рећи да су први прописи којима се уређују локална управа и односи између централне власти и локалне управе у Норвешкој донети још давне 1837. године (они су тада, први пут, предвидели локалну власт). Од тада, па све до доношења норвешког Закона о локалној самоуправи из 1992. године, који је представљао најтемељнију ревизију ових прописа, прошло је више од четири деценије од доношења последњег обимног закона, који је регулисао ову, веома значајну и изузетно осетљиву, материју. Карактеристично је за ову развијену скандинавску земљу да локална управа у њој заузима доста значајно место и има велику улогу у територијалној организацији земље. Иако је то земља са релативно малим бројем становника (преко 5.000.000 становника), она је била међу првим европским земљама, које су донеле одговарајуће прописе за локалну самоуправу (у градовима, општинама и селима, тј. у руралним областима)⁴¹⁹.

Када је реч о структури локалне управе у Норвешкој, треба рећи да је она двостепена и да се састоји од општина и области, које бирају своје представнике у

⁴¹⁵ Држава то чини путем својих уредаба и других прописа, утврђујући смернице за рад локалних органа.

⁴¹⁶ Montin, S., Amna, E., *Ibid*, стр. 99-103.

⁴¹⁷ Овај процес са наведеним, као и другим активностима, треба да буде основа будуће реформе локалне самоуправе у Републици Србији, где спадају, пре свега, демократизација, децентрализација, дерегулација, децентрализација и деполитизација.

⁴¹⁸ Montin, S., Amna, E., *Ibid*, стр. 102.

⁴¹⁹ Larsen, O.H., Offerdal, A., *Политичке импликације новог норвешког Закона о локалној управи из 1992. године*, у: Група аутора, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, MAGNA AGENDA, Београд, 2002, стр. 112.

скупштини непосредно, најчешће на страначким листама, сваке четврте године. Оно што је карактеристично за овај систем јесте да у њему постоје тзв. "нордијски експерименти слободних комуна"⁴²⁰, захваљујући чијем постојању одређени број локалних власти (не само у Норвешкој, него и у другим скандинавским земљама) могу да експериментишу са новим организационим формама, с обзиром да им је дозвољено одступање од владајућег правног облика. Ови експерименти су имали основни циљ да локалној управи дају већа овлашћења и ширу слободу ради решавања насталих проблема, али су они били више експерименталне природе (то им и само име каже), мада су представљали значајан подстрек за израду новог законодавства о локалној управи.

Ми се овде нећемо бавити детаљном анализом наведеног Закона о локалној управи у Норвешкој из 1992. године, који представља, на неки начин, прву формализацију дуготрајне праксе интеграције активности централне и локалне управе, већ ћемо узети у разматрање само специфичан однос централне власти и локалне управе и указати на концепцију локалне аутономије. Тако, већ у чл. 1. овог Закона, који представља његову програмску одредбу, стоји да је основни циљ наведеног Закона "... да помогне да се изгради функционална демократска *локална управа*... унутар постављеног оквира државне заједнице", с тим што се нигде не помиње *концепт локалне самоуправе*⁴²¹. Ова чињеница пада у очи већ на први поглед, што није нимало случајно, јер овај Закон једноставно избегава термин "локална самоуправа", указујући на разлике између Закона о локалној управи у Шведској и Норвешкој. Наведени Закон не представља дубоку реформу, били односа централне власти и локалних органе, било саме локалне управе, али је до извесне мере усвојио нека искуства напред поменутог експеримента слободних комуна и представљао његову институционализацију (такође, до извесне мере). Отуда, можемо рећи да је овај Закон имао за циљ да ојача политичке елементе у локалној управи, као и да направи одређену разлику између радника који су запослени у области политике и администрације, што је имало за последицу стварање нових услова за рад локалних представника у скупштинама локалних заједница.

⁴²⁰ О овоме видети шире: Baldersheim, H., Stahlberg, K (eds.), *Towards the Self-Regulating Municipality Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Aldershot, Dartmouth, p. 32-41.

⁴²¹ Приликом израде најновијег Закона о локалној управи из 1992. године, предложено (прихваћено) је да се ни у ком случају не користи појам "локална самоуправа", него да се говори о "локалној демократији".

Коначно, анализирајући локалну (само)управу појединих земаља Западне Европе, рећи ћемо само још нешто о Шпанији, као земљи која је врло карактеристична за решавање ових питања и у којој је, такође, веома сложен однос између централних и локалних органа власти и у којој постоје, чак, захтеви за одвајањем делова ове развијене европске земље (на пример, шпанска покрајина Каталонија је, септембра 2015. године, спровела регионалне парламентарне изборе, који су доживљени као референдум о отцепљењу тог богатог региона од Шпаније, с обзиром да су се бирачи већински определили за странке које се залажу за независност Каталоније). Ми се на овом месту бавимо анализом концепта локалне самоуправе у Шпанији (пре свега, питањем односа између централних и локалних органа), зато што је овај концепт веома интересантан за правну и политичку праксу Републике Србије, због решења која он садржи. Посебно је значајна полазна идеја овог концепта да локална самоуправа мора да одговара потребама и интересима свих нација које живе на територији једне земље, да испоштује и усклади специфичности различитих региона и да пронађе најбоља решења за њихову интеграцију у једну државу. Шпанија је позната по томе што је мултинационална држава са постојањем 17 аутономних покрајина и 2 аутономна града са различитим степенима аутономије, док су покрајине подељене на 50 провинција, које се даље деле на општине.

Оно што је карактеристично за шпанску правну теорију и позитивно право, када је у питању концепт локалне самоуправе, треба нагласити да се они при формулисању сопственог концепта нису определили ни за један, до тада, познати модел, већ су проблем конституисања система локалне самоуправе решили тако што је Уставом Шпаније из 1978. године (чл. 2.) признато и гарантовано право на аутономију националностима и регијама, као и солидарност између свих њих. Такође, треба нагласити и да је све то признато "у оквиру заједничке и недељиве домовине свих Шпанаца, укључујући и нераздвојиво јединство шпанског народа", тако да је овим одредбама националностима и регијама признато и право на самоуправу, с тим што се аутономије могу формирати на различите начине. Међутим, када је реч о систему односа централних и нижих органа (локалних органа и органа аутономије), морамо указати на чињеницу да је у питању један изузетно сложен систем, па је отуда, у пракси, он пропраћен низом конфликта и проблема, пре свега, због тога што у Шпанији постоји велики број аутономија, које су формиране у различито време и са различитим степеном самосталности.

Наравно, поред тога, држава⁴²² и аутономије⁴²³ имају и своју искључиву надлежност, тако да оне могу у пословима из ове надлежности предузимати све врсте мера.

Ми смо овде анализирали неколико карактеристичних система локалне самоуправе, а овај последњи – шпански, врло је интересантан јер је слична ситуација и у нашој држави због постојања бројних нација и националних мањина, региона са различитим територијалним пространством, обичајима, религијама, потребама, економским развитком и слично. Наравно, није императив да се прихвате понуђена решења, која су своју примену нашла у другим земљама и која су се на тим просторима показала веома делотворним и ефикасним, јер то не мора да буде случај и код нас (свака држава и сваки народ су прича за себе). Ми смо имали бројне ситуације у својој ближој и даљој прошлости, када само без довољне провере примењивости и без вођења рачуна о специфичностима и потребама нашег система, прихватили туђа решења (решења страних правних система) и уграђивали у наше позитивно право⁴²⁴, али су се врло брзо такви поступци показивали као погрешни.

Можда би на овом месту, с обзиром да се наша држава налази у процесу транзиције и сталних промена (и локална самоуправа спада у транзициону област), требало да за формулисање концепта наше локалне самоуправе користимо доста значајна искуства, која су у овој области стечена од стране појединих држава Централне Европе (ту спадају, на пример, Чешка, Мађарска, Пољска и друге)⁴²⁵ у којима је транзициони процес већ завршен или је то већ урађено у доста великој мери. Међутим, због ограничености простора у раду, који можемо да посветимо овој проблематици и због потребе да друга питања везана за уставно-судску заштиту права на локалну самоуправу много детаљније и студиозније обрадимо, то нећемо чинити овом приликом. Сматрамо да се у ових неколико наведених система

⁴²² Устав Шпаније у свом члану 149. таксативно набраја искључиве надлежности државе, али се оне не исцрпљују у потпуности одредбама овог члана, већ се држави додељују нове конкретне надлежности у сваком конкретном случају у другим одредбама Устава.

⁴²³ Када је реч о искључивој надлежности аутономије, треба рећи да се она предвиђа на два начина: позитивно (аутономије према Уставу могу да имају све надлежности, које су изричито предвиђене њиховим статутима) и негативно (аутономије могу да имају све надлежности, које уставом нису предвиђене као искључиве надлежности државе).

⁴²⁴ Овакви непромишљени поступци су се често оправдавали неопходношћу усклађивања нашег права са правом Европске уније или правним системима развијених демократских држава, потребом хармонизације, укључивања у европске интеграције и светске токове и слично.

⁴²⁵ Група аутора, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, MAGNA AGENDA, Београд, 2002, стр. 133-214.

локалне самоуправе могу пронаћи одговарајућа решења, која су примењива на нашу земљу и конституисање нашег сопственог концепта локалне самоуправе.

Сагледавајући садашње стање система локалне самоуправе у Србији и потребу промене појединих одредаба важећег Устава из 2006. године, указаћемо на најзначајније особине овог система и предложити одговарајућа решења, која би могла бити понуђена и прихваћена већ у наредном уставу, чије се коначно доношење очекује до краја 2017. године⁴²⁶. Наиме, у последња три месеца 2017. године, тј. у њеном четвртном кварталу, Народна скупштина Републике Србије би требало да усвоји нови Устав после спроведеног референдума, али је потребно нагласити да је неопходно (пре усвајања овог акта) да Комисија за реформу правосуђа, тј. Радна група за израду анализе измене уставног оквира уради анализу постојећих одредаба Устава и предложи могуће измене. Ова Комисија (Радна група) је то урадила сагласно мишљењу Венецијанске комисије и у складу са "европским стандардима" до краја 2015. године.

Српски концепт локалне самоуправе, ако се упоредно-правно посматра, не би могао да се сврста ни у један од познатих модела локалне самоуправе, јер је, с једне стране прилагођен постојећим правним, политичким и економским условима, а с друге стране, обухвата решења која већ постоје у правним системима других држава. Као што смо напред навели, анализирајући концепте локалне (само)управе појединих развијених европских земаља, однос централних и локалних органа је од највећег значаја за формулисање карактера локалне самоуправе. Тако је и у нашем концепту, који се због одређених карактеристика и специфичности овог односа, може сматрати, у одређеној мери, оригиналним. Локална самоуправа представља изузетно важну и осетљиву област политичког, економског и социјалног живота, као систем организације локалне власти, коју грађани бирају непосредно. Она је увек актуелна, јер путем ње грађани одлучују о најважнијим питањима свога живота у заједници у којој живе. Питање је само колико се пажње посвећује овој области живота, колико је централна власт (држава, република, покрајина) спремна да локалној власти обезбеди изворне надлежности или јој пренесе своје, као и какав је однос великих политичких партија према локалу и локалним питањима. То исто важи и за систем организације локалне власти у Србији, с

⁴²⁶ До краја 2015. године посланици Народне скупштине Републике Србије (најмање 1/3 свих посланика) требало би да поднесе иницијативу за промену Устава и усвајање предлога за промену највишег државног акта, док би јавна расправа требало да буде завршена до септембра 2016. године.

обзиром да је локална самоуправа доживљавала своје успоне и падове, односно у различитим временима и условима имала различит уставно-правни положај. Међутим, оно што се може рећи, јесте чињеница да се у савременим друштвима догађа својеврсна ренесанса локалне власти.

Оно што је битно нагласити и што важи, како за друге земље, тако и за нашу, јесте чињеница да *локална самоуправа и држава* представљају "феномене истог рода" и да између њих не сме да буде превише велика разлика. Наиме, оба ова феномена представљају облик и начин организације власти, с тим што су само нивои ове организације различити, као и надлежности (послови) које су им поверене. Сведоци смо да је кроз историју долазило до великог раскорака између њих, али је последњих неколико деценија, услед развоја демократије и еволуције политичког система, дошло до успостављања партнерских односа између ова два нивоа власти (држава је упућена на локалну власт, с обзиром да значајан део својих активности она реализује на локалном нивоу). Због свог значаја за читав политички систем, она се назива локалном демократијом.

Ми се овде нећемо бавити историјским развојем локалне самоуправе у Србији, јер је о томе било доста речи у претходном тексту. Навешћемо само да је у нашој најближој историји, у последњој деценији XX века, локална самоуправа у нашој земљи доживела свој "пад", односно није имала онај положај који заслужује у друштву. Томе су, свакако, допринеле велике политичке партије⁴²⁷, којима није одговарала јака локална самоуправа, као и централизација државе⁴²⁸ омогућена Уставом из 1990. године и појединим законима донетим после њега. Овим Уставом није било загарантовано право локалне самоуправе на директан (изричит) начин, него је само уопштено било утврђено да општина представља територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа⁴²⁹. Као што смо напред навели, после овог Устава донета су и два закона о локалној самоуправи, и то 1991. и 1999. године, али ни један од ова два закона није гарантовао заштиту права на локалну самоуправу⁴³⁰. Посебно је дискутабилно да нису предвиђени облици судске заштите, него је општинама и свим другим органима и организацијама у друштву

⁴²⁷ Политички плурализам у Србији је званично прокламован Уставом из 1990. године, иако су поједине политичке партије настале почетком 80-их година прошлог века.

⁴²⁸ Државна власт је желела да донесе нова решења којима би умањила и потпуно маргинализовала локалну самоуправу (у чему је делимично и успела).

⁴²⁹ Ова општа формулација је стварала недоумицу да ли се право на локалну самоуправу везује за грађане или општину.

⁴³⁰ Карактеристично је напоменути да је овај каснији Закон о локалној самоуправи из 1999. године био неповољнији у односу на претходни из 1991. године.

било омогућено да покрећу поступак пред Уставним судом, у циљу утврђивања уставности и законитости одређених аката. Овоме се могу додати и други недостаци наведених закона, као што су: 1) претерано нормирање; 2) архаично писање законских текстова; 3) право на локалну самоуправу је било третирано као преношење обавеза централне на локалне власти; 4) разграничење између изворних и пренетих надлежности је било нејасно; 5) давање примата држави у пословима изворних надлежности локалне власти (развлашћивање локалне самоуправе) и друго.

Оно што је карактеристично за законе који су били доношени у овом периоду (последња деценија XX века), јесте њихова пренормираност и архаичност и третирање локалне самоуправе као области друштвеног живота и облика територијалне организације, који није значајно ништа друго, до преношење обавеза са централе на локал. Иако је постојала линија разграничења између изворних и пренетих овлашћења локалне самоуправе, она је фактички остала доста нејасна, јер је велики део својих, законом утврђених овлашћења, локална власт морала да дели са централном влашћу. Све је то водило објективном развлашћивању локалне власти, чему су посебно доприносиле чињенице да је ова власт морала да усаглашава свој рад са законским решењима која су, најчешће, примат давала држави. Влада Републике Србије је имала изузетно велика овлашћења у односу на локалну власт, с обзиром да је могла да укине сваку одлуку или акт локалне власти⁴³¹, као и да распусти скупштину општине без неопходног образложења⁴³² (уколико процени да је то целисходно) и образује општински одбор, ради даљег управљања општином. Све је то доводило до дезавуисања и маргинализовања локалне самоуправе, стављања локалне власти у зависан положај од централне власти, распуштања бројних општина и смањивања њихове нормативне надлежности (статут општине је представљао ништа друго до формалну разраду закона и задатих послова).

На основу свега наведеног, указаћемо само на неколико најважнијих особина локалне самоуправе тога времена, које представљају њене основне карактеристике. Ту, пре свега, мислимо на чињеницу да је тада постојао тзв. једностепени и монотипски систем, према коме је општина била једини ниво

⁴³¹ Ово је било предвиђено чл. 203-213. Закона о локалној самоуправи из 1999. године, чиме је, уствари, била омогућена доста широка контрола рада локалне власти и процеса одлучивања на овом нивоу.

⁴³² Чл. 213. Закона о локалној самоуправи из 1999. године.

организовања локалне власти⁴³³, без обзира што је постојао округ, јер је он представљао (а то је и данас) облик деташирања централне власти, тј. тзв. деконцентрације власти (преношења послова са вишег на нижи ниво ради лакшег и целисходнијег извршавања, који и даље остају послови централне власти). Велика конфузија у погледу вршења овлашћења, остваривања права и спровођења одговорности, било је извор бројних конфликата и нефункционалних решења. Све је то представљало последицу велике централизације у Републици Србији и неспремности централне власти да се започне са процесом сопственог развлашћивања (сопствене децентрализације). Локална власт је била зависна у односу на централну, није имала финансијску аутономију, републичка влада је могла да укине локалну власт без икаквог законски утврђеног разлога (било је успостављено тзв. туторство над локалном влашћу), што је све доводило до велике несигурности и арбитрарности, примене партијског начина организовања локалне власти и њеног довођења у вишеструко зависну позицију у односу на централну власт. Све је ово утицало да су облици дијалога између централне и локалне власти били веома ретки и да је Србија последње деценије XX века представљала једно ауторитарно друштво, где није постојала култура дијалога, него култура хијерархије, посебно у односу на оне општине у којима је опозиција победила на изборима. Није постојала култура толеранције, сарадње и партнерства, него доминације, силе и принуде.

У неколико претходних пасуса, покушали смо да у најкраћим цртама укажемо на главне карактеристике организовања система локалне самоуправе од 1990-2000. године, бројне његове недостатке и потребу њиховог отклањања после извршених тзв. "демократских промена" и спроведене "петооктобарске револуције". Наиме, због жеље Републике Србије и њеног руководства да се успешно укључе у процесе европских интеграција, било је неопходно да се изврше и одговарајуће хитне промене законске и уставне материје локалне самоуправе. Ту мислимо, пре свега, на омогућавање и стварање простора за даљи развој политичког система, који би био усаглашен и хармонизован са политичким системом Европске уније, развијање широке мреже нивоа организације власти⁴³⁴ и стварање флексибилнијег модела организовања овог најнижег (али, најважнијег)

⁴³³ То значи да, поред општине нису постојали неки други *функционални нивои организовања локалне власти*, као што су: окрузи, региони, дистрикти и слично.

⁴³⁴ Када говоримо о стварању ове широке мреже и стварању нових нивоа организације власти, ту мислимо, пре свега, на општину, округ, град, регион и слично.

нивоа организовања власти, обезбеђивање веће аутономије локалне самоуправе, стварање могућности (али не и обавезе) формирања округа, градова и региона, утврђивање односа између различитих нивоа власти на принципу партнерства, а не хијерархије, спречавање уплитања централне власти у област вршења послова локалне власти, повећање контроле уставности и законитости аката активности и рада органа локалне самоуправе, обезбеђивање довољне финансијске аутономије (гарантовање довољних, сигурних и сталних извора прихода), промене Устава и законске реформе у области економских односа и политичког система, обезбеђивање модерног система локалне самоуправе и слично.

Да би се све ово испоштовало, бројне радне групе, научни форуми, политичке партије и политички субјекти врло брзо, тј. већ од јесени 2000. године, дали су своје нацрте Закона о локалној самоуправи⁴³⁵, који би био модернији, савременији, демократскији и развојнији, користећи притом искуства суседних земаља, која су се, такође, налазила у процесу транзиције (у ове земље спадају: Мађарска, Црна Гора, Македонија, Хрватска). Оно што је карактеристично за предлог дат фебруара 2001. године, јесте нова организација односа централних и локалних власти, коју је одликовало прецизно разграничење надлежности, али сада уз давање могућности јавне контроле и критике оба нивоа власти. Надлежност локалне власти је била прецизно утврђена и није постојала могућност да централна власт укида нека од права локалне заједнице, а у случају тешких поремећаја рада општинских органа и угрожавања права грађана, Влада је могла само да предложи Народној скупштини Републике Србије распуштање одговарајуће скупштине општине (раније је могла то она сама да уради без неког посебног образложења).

⁴³⁵ Ту мислимо, пре свега на ПАЛГО центар, као невладину организацију, а пре њега, на Асоцијацију слободних градова и општина Југославије и Нову демократију из 1997. године.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На основу свега реченог може се закључити да постоји разлика између локалне самоуправе и децентрализације, јер локална самоуправа представља самостално управљање локалног становништва локалним пословима, док децентрализација представља вршење послова централне управе од стране локалних органа. Отуда је локална самоуправа веома значајна институција у којој грађани остварују своје политичко право на самоуправљање, док децентрализација представља креацију (саставни део) државне организације. Локална самоуправа треба увек да има аутономију и самосталност у извршавању својих функција, с тим што се она увек налази под, већом или мањом, контролом централне власти. Такође, треба нагласити да органи јединица локалне самоуправе не представљају локалне органе државне власти, него они представљају самоуправне органе, који истовремено обављају државне управне послове локалног карактера. Зато се може дати најједноставнија дефиниција, према којој је локална самоуправа облик одлучивања и управљања локалним заједницама, на ужој територији, непосредно од стране њених становника или путем њиховог представништа, које они непосредно бирају. Отуда се за локалну самоуправу може рећи да она представља локалну власт, коју врше локални органи; она је оригинерна, својствена, па и основна организација власти. Као таква, локална самоуправа представља облик ограничења централизма и самосталну установу, која је независна од централних институција земље. Њен највећи значај се састоји у томе што је она својствена (основна) организација власти и облик ограничења централизма.

С обзиром да је локална самоуправа независна од централних институција власти (бар би тако, према свим дефиницијама, требало да буде), треба нагласити да се локалном самоуправом остварује политичко право грађана на самоодлучивање о локалним пословима. Међутим, код бројних теоретичара који се баве овом проблематиком, постоје неслагања око тога, колика треба да буде и шта све треба да обухвати територија јединице локалне самоуправе. Управо је то најважније питање које треба решити приликом одређивања "мере" локалне јединице, па је зато неопходно да свој глас дâ локално становништво, јер оно најбоље осећа докле се простиру границе једне локалне заједнице. Зато и Европска

повеља о локалној самоуправи (члан 5.) предвиђа такав метод утврђивања територијалне поделе земље на локалне јединице. Наиме, према одредбама наведеног члана Повеље, "промене граница територије локалне јединице, неће се вршити без претходног консултовања заинтересованих локалних заједница и то, по могућности, путем референдума у случајевима када то закон допушта". То је потребно, пре свега, због чињенице да се локални интереси и послови веома разликују од оних који долазе до изражаја у држави као целини. Наиме, најважнија животна питања грађана се решавају, управо у локалним заједницама, док се висока политика води у држави и државним органима, па чланови у локалним представничким телима треба у свом раду да се искључиво руководе локалном ситуацијом и потребама.

Да би локална самоуправа могла да постоји у правом смислу речи, неопходно је да постоје организациона и персонална самосталност локалних институција и, уопште, локалне самоуправе, која зависи, пре свега, од односа државе и локалне самоуправе. То значи да је локална самоуправа елемент државног уређења, иако она представља израз права грађана на територијалну самоуправу у локалним заједницама. Начелно, може се говорити о три врсте односа између државних органа и локалне самоуправе. Тако, најпре постоји пуна самосталност јединица локалне самоуправе, затим потпуна несамосталност локалне самоуправе и, на крају, мешовити систем. Прву врсту самосталности претпоставља марксистичка теорија комуне, другу срећемо у централизованом уређеним државама, док трећи (мешовити) систем представља разликовање изворног и повереног делокруга послова јединица локалне самоуправе. Међутим, оно што је битно нагласити јесте чињеница да данас постоје различите врсте управног надзора над радом локалних власти, али се све оне могу обављати, искључиво по поступку и у случајевима који су предвиђени уставом и законом. По правилу, једини циљ сваког од ових облика управног надзора јесте обезбеђивање усклађености рада локалних власти са законским нормама и уставним начелима.

За нормално функционисање локалне самоуправе и обезбеђивање њене аутономије, неопходно је да она располаже потребним финансијским средствима, у која спадају средства која изворно припадају локалним јединицама и средства које обезбеђује држава. И сама Европска повеља о локалној самоуправи, својим одредбама наглашава да локалне власти треба да имају, у складу са економском политиком земље, право на довољна сопствена финансијска средства, којима могу

да располажу слободно, у оквиру својих овлашћења. Што се тиче трошења ових других средстава (које обезбеђује држава), сасвим је нормално да се држави даје одговарајуће право да врши контролу овог трошења.

Посебно значајан елемент појма локалне самоуправе, коме је, највећим делом, посвећен овај рад, јесте *заштита уставом прокламованог права на локалну самоуправу*. Таква заштита се обезбеђује од стране државе и она то чини, најчешће, преко својих органа, пре свега, редовних или посебних уставних судова, тј. органа надлежних за решавање управних спорова. Наравно, веома је значајно указати на то да сам облик заштите права локалне самоуправе зависи, пре свега, од тога о каквој је повреди тог права реч и од чињенице да ли је ово право на локалну самоуправу зајемчено уставом или законом. И Европска повеља о локалној самоуправи утврђује да локалне власти имају право на правна средства, ради обезбеђивања слободног обављања својих задатака и поштовања начела локалне самоуправе.

Обезбеђивање слободног обављања задатака и поштовање начела локалне самоуправе, која су установљена уставом или законима земље којој припадају, веома су значајни за билатералне односе између једне земље и одређеног савеза коме припада или чије чланство очекује (такав је случај са Републиком Србијом и њеним проевропским путем, са жељом да испуни све услове који се од ње траже, да што пре започне са отварањем појединих поглавља и да тако постане пуноправна чланица Европске уније). Као значајан израз самосталности локалних јединица јесте и њихово право на удруживање и повезивање са истим локалним јединицама у различите облике савеза. Веома су различити мотиви таквог међусобног удруживања и повезивања и, отуда, разликујемо, с једне стране, посебне мотиве, ради обављања конкретних задатака и опште, ради опште међународне сарадње. Овакви савези локалних јединица могу да имају за последицу стварање посебних институција (што се, најчешће и догађа), ако је удруживање локалних јединица прописано законом као њихова обавеза. Због тога је и Европска повеља о локалној самоуправи, у својим нормама, разрадила наведено право локалних власти на удруживање одредбом да ове власти имају право да у обављању својих задатака међусобно сарађују и да се удружују са другим локалним властима (у складу са законом), а све то ради обављања послова од заједничког интереса. Ради обезбеђивања одговарајућег положаја локалној самоуправи, локалне власти треба да имају и право да, под одређеним условима

који су предвиђени законом, сарађују са одговарајућим локалним властима из друге државе.

Када је реч о историјском настанку и развоју локалне самоуправе у Европи, треба рећи да су њени први облици на европском простору, настали у XV и XVI веку, када су се развили средњовековни градови – комуне. Тада је локална самоуправа у Енглеској схватана као оригинерни и самостални облик управљања на ужим територијама. Међутим, и поред свега овога што смо навели, као и ренесансе локалне самоуправе започете у другој половини XX века, данас је овај облик територијалног организовања, нажалост, потиснут, тј. стављен у други план у односу на државу и државну власт. Очигледно је да држава преузима на себе више него што је то неопходно и потребно, а узроци такве ситуације су, данас, бројни. Ту мислимо, најпре, на: 1) стварање великих политичких странака, које немају интерес за локалну политику; 2) стављање (премештање) у делокруг државе оних послова које су раније обављале локалне власти; 3) недовољна финансијска самосталност локалне самоуправе или њено сужавање тамо где она постоји, тако да, на тај начин, локална самоуправа постаје све зависнија од дотација и субвенција државе; 4) уместо деетатизације и децентрализације, ширење улоге савремене државе и јачање централизма и етатизма; 5) сужавање нормативне самосталности локалне самоуправе и други узроци. С обзиром да је најнепосредније остваривање права грађана да учествују у вођењу јавних послова могуће управо на локалном нивоу, Европска повеља о локалној самоуправи и земље чланице Европског савета, које су 1985. године усвојиле ову Повељу, дале су значајан подстицај развоју локалне самоуправе.

Као што смо и у раду навели, у Републици Србији је неопходна реформа локалне самоуправе, која треба да доведе до даљег развоја и стицања веће аутономије локалних власти у вршењу својих надлежности. Посебно смо нагласили да је веома важан фактор овог процеса финансирање локалне самоуправе, јер од утврђивања и увођења правог система финансирања, зависи реализација норми, функционисање и суштина локалне самоуправе. Наравно, упоредо са финансијском и фискалном децентрализацијом треба да иде и нормативна децентрализација. Грађани Републике Србије не могу да очекују развој локалне самоуправе у периоду који је пред нама, ако финансијска средства за њено остваривање нису довољна и ако није обезбеђено њихово планирано притицање и правилно коришћење. Оно што је веома значајно за даљу успешну реформу

локалне самоуправе у нашој земљи, јесте обезбеђивање права општини на својину, јер ако локална самоуправа нема имовину, онда не можемо да говоримо о њеној независности и то представља један од основних европских стандарда. Закон о средствима у својини републике, донет још 1995. године, оставио је штетне последице на локалну самоуправу у нашој земљи, јер је овим Законом подржављена имовина органа територијалних јединица, а Република је постала и власник имовине јавних комуналних предузећа, тако да је било онемогућено њихово несметано пословање. Наиме, локалне самоуправе су морале да траже сагласност Републичке дирекције за имовину за сваку ситницу, било да се ради о давању у закуп пословног простора или о било каквим интервенцијама на имовини, а посебно отежавајућа околност за пословање, била је чињеница да се на сагласност Дирекције, у неким случајевима, чекало и по неколико година. Све је то смањивало кредитну способност локалних самоуправа, јер нису имале имовину, којом би гарантовале враћање кредита приликом одређених задуживања или уласка у формирање јавно-приватних партнерстава.

Због наведених проблема, Законом о локалној самоуправи из 2002. године је учињена реформа система финансирања локалне самоуправе у смислу фискалне децентрализације која обухвата и право децентрализованих јединица да могу да се задужују. Наравно, притом је било неопходно да се поставе и лимити задуживања, што је учинио Закон о јавном дугу из 2005. године, који је прецизно дефинисао могућност локалних власти да се задужују. Даљим реформама локалне самоуправе у Републици Србији требало је наставити са преношењем нових надлежности у делокруг градова, али се са тим стало, тако да је Законом о територијалној организацији из 2007. године, извршена само промена подручне структуре наше земље, па је после увођења још 19 градова, у Србији добијено 150 општина, 23 града, град Београд и део аутономне покрајине. То значи да се овим Законом нису вршиле територијалне промене и нису образовале нове територијалне јединице, него је само већи број општина добио статус града (остала је на снази постојећа територијална структура). Међутим, прелазак са комуналног система на систем локалне самоуправе је захтевао другачију територијалну организацију, а томе у прилог говоре и доста промењена улога општине и њен положај, као и делокруг послова, које им Устав из 2006. и Закон из 2007. стављају у надлежност. Овим актима, као и другим системским законима, створена је основа за остваривање главних захтева јединица територијалне децентрализације, али очекивања од ове

децентрализације у Србији још увек нису испуњена у потпуности, тако да реформа локалне самоуправе није изведена до краја.

Имајући све наведено у виду, неопходно је приступити даљој реформи локалне самоуправе у Србији, која подразумева, како економску, тако и политичку реформу, с обзиром да се наша земља налази у процесу транзиције и бројних (такорећи, свакодневних) промена. Ту, пре свега, мислимо на актуелни процес приватизације, који је захватио скоро све области друштва, прелазак са "договорне" на тржишну економију и омогућавање утицаја тржишта на економске токове, смањење државно-економске интервенције и слично. С друге стране, доста се говори о модернизацији државе и политичкој реформи, која укључује знатно бољу заштиту људских слобода и права, поштовање принципа владавине права, обезбеђивање функционисања правне државе, децентрализацију уместо централизације, спровођење регионализације на основу донетог закона, деташирање централне власти обезбеђивањем деконцентрације и слично. У том процесу, који је веома значајан на путу европских интеграција, отварања појединих поглавља за пуноправно чланство Србије у Европској унији и стварања модерног концепта локалне самоуправе, веома је значајна даља професионализација кадрова на свим нивоима. Она подразумева континуирану едукацију, усвајање нових система вредности, прихватање савремених знања која воде темељном реобразовању, стални тренинг кадрова у органима управе који обезбеђује високу стручност и професионалност службеника у органима локалне самоуправе. Само такви млади, динамични, стручни, мотивисани и образовани кадрови посвећени својој професији и одговорни за обављање свог посла, могу да, уместо политичког одлучивања и волунтаризма, обезбеде законито, ефикасно и креативно решавање бројних проблема са којима се сусрећу грађани у локалним заједницама.

Све наведене захтеве за стварање високе професионалности и остваривање индивидуалне одговорности, повећање ефикасности и продуктивности у обављању послова локалне власти, обезбеђивање пружања квалитетних услуга грађанима и широј заједници и изградњу новог јавног менаџмента, може да се оствари само уз деполитизацију локалне самоуправе, која ће бити независна од промена носилаца законодавне или извршне власти или било каквих других политичких утицаја. Само се уз поштовање струке и борбу против корупције, подизање нивоа потребних знања и способности за управљање сложеним пословима на локалу,

може обезбедити поштовање принципа владавине права и функционисање правне државе, а самим тим и правна сигурност грађана у локалној заједници. Од политичких утицаја могу да буду ослобођени само високо-професионални и стручни кадрови, који су сигурни у своје знање и искуство и не страхују за свој положај, без обзира какве одлуке доносе, под условом да су оне засноване на одговарајућим законским прописима, усвојеним вредностима, моралним нормама и "правилима свога заната". Сагласно овим захтевима, неопходно је да се изврши и дерегулација локалне самоуправе, која би државу ограничила у доношењу прописа и превеликом нормирању локалне самоуправе. Наиме, држава треба да буде ограничена само на доношење одговарајућих закона, којима се уређују глобални и најважнији (најнеопходнији) односи на локалном нивоу, јер се само тако може остварити већа аутономија локалне самоуправе и омогућити самостално уређивање односа који спадају у надлежност локалне заједнице.

Наравно, све ово је немогуће остварити уколико не дође до преношења власти, како са централних на локалне органе, тако и са локалних органа на ниже облике локалног управљања. Као што смо напред већ напоменули, ова децентрализација треба да обухвати административни систем, али истовремено и финансирање локалне самоуправе, јер управна и финансијска децентрализација не треба да иду одвојено. Притом је веома важно обезбедити и наставити даљи процес демократизације друштва који би, наравно, обухватио и локалну самоуправу, јер је то један од основних принципа стратегије њене реформе. Наиме, без демократског, слободног, непосредног и тајног одлучивања грађана приликом избора органа локалне самоуправе, као и непосредног учешћа локалног становништва приликом утврђивања и планирања локалног развоја, није могуће спровести реформу која ће, у одговарајућем року, довести до очекиваних резултата. Ова демократизација локалне самоуправе се може остварити само путем увођења и омогућавања несметаног рада институција које су, кроз садашњу историју развоја локалне самоуправе, показале своју вредност. Ту мислимо, пре свега, на веће коришћење референдума, грађанске иницијативе, петиција, представки и жалби, зборова грађана, грађанског правобраниоца (омбудсмана) и других институција које могу довести до стварања модерних, самосталних, високо-професионалних и ефикасних органа локалне самоуправе. Зато је шире учешће грађана, како у непосредном, тако и у посредном одлучивању о најзначајнијим интересима на локалном нивоу, јачање њихове контроле над радом локалне самоуправе и повећање надлежности

(делокруга) јединица локалне самоуправе, један од кључних захтева даље демократизације овог облика територијалног организовања.

Оно што је карактеристично за законе који су били доношени у последњој деценији XX века, јесте њихова пренормираност и архаичност и третирање локалне самоуправе као области друштвеног живота и облика територијалне организације, који није значио ништа друго, до преношење обавеза са централе на локал. Иако је постојала линија разграничења између изворних и пренетих овлашћења локалне самоуправе, она је фактички остала доста нејасна, јер је велики део својих, законом утврђених овлашћења, локална власт морала да дели са централном влашћу. Све је то водило објективном развлашћивању локалне власти, чему су посебно доприносиле чињенице да је ова власт морала да усаглашава свој рад са законским решењима која су, најчешће, примат давала држави. Влада Републике Србије је имала изузетно велика овлашћења у односу на локалну власт, с обзиром да је могла да укине сваку одлуку или акт локалне власти, као и да распусти скупштину општине без неопходног образложења (уколико процени да је то целисходно) и образује општински одбор, ради даљег управљања општином. Све је то доводило до дезавуисања и маргинализовања локалне самоуправе, стављања локалне власти у зависан положај од централне власти, распуштања бројних општина и смањивања њихове нормативне надлежности (статут општине је представљао ништа друго до формалну разраду закона и задатих послова).

У процесу реформе локалне самоуправе је изузетно важно усагласити захтеве са актуелном јавном расправом у вези промене важећег Устава Републике Србије из 2006. године. Наиме, постоје бројни недостаци у уставном тексту, на које су бројне организације и стручњаци који се баве материјом уставног права указивали од самог доношења Устава и почетка његове примене. Као што смо више пута у раду истакли, Република Србија (попут других земаља, које се налазе у процесу транзиције – у окружењу, а и шире) је снажно централизована, с обзиром да покрајинске институције, као ни локалне самоуправе, немају одговарајуће уставне ингеренције, тако да тренутно стање не пружа адекватан оквир за остваривање права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и за децентрализацију у нашој држави. Када је реч о децентрализацији, треба рећи да је неопходно што пре започети са овим процесом ради развлашћивања централних органа и давања већих овлашћења (надлежности) институцијама покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Потребно је, значи,

редефинисати сам процес децентрализације и начин његовог спровођења и то суштински, а не само формално (површно), као и чврсто утврдити изворне надлежности, а не поверене послове. Притом је неке надлежности неопходно дефинисати самим Уставом, с тим што је потребно оставити и довољан простор да се то законом, као нижим правним актом, детаљније уреди.

Такође, када говоримо о потреби промене важећег Устава Републике Србије, као и евентуалном моделу који треба прихватити, када је у питању локална самоуправа, неопходно је сагледати и извршити упоредно-правну анализу локалних самоуправа и неких других најважнијих европских земаља. То не значи да треба аутоматски преписати њихове одредбе, прихватити туђа решења и уградити у наше прописе, без обзира колико су та решења добра и колико су се, до сада, у тим земљама показала примењивим, делотворним и ефикасним. Наиме, то што су таква решења већ дуги низ деценија у другим земљама нашла погодно тле (због традиције, историјског развоја, савремених достигнућа, схватања грађана на које се односе, спремности да их прихвате и да се понашају по њима и слично), не значи да ће тако бити и у нашој земљи, која се налази у тзв. транзицији, процесу европских интеграција и многим другим процесима, који изазивају свакодневне промене и не омогућавају аутоматску примену туђих решења, не само у локалној самоуправи, него и у многим другим областима.

Сагледавајући садашње стање система локалне самоуправе у Србији и потребу промене појединих одредаба важећег Устава из 2006. године, указаћемо на најзначајније особине овог система и предложити одговарајућа решења, која би могла бити понуђена и прихваћена већ у наредном уставу, чије се коначно доношење очекује до краја 2017. године. Наиме, у последња три месеца 2017. године, тј. у њеном четвртном кварталу, Народна скупштина Републике Србије би требало да усвоји нови Устав после спроведеног референдума, али је потребно нагласити да је неопходно (пре усвајања овог акта) да Комисија за реформу правосуђа, тј. Радна група за израду анализе измене уставног оквира уради анализу постојећих одредаба Устава и предложи могуће измене. Ова Комисија (Радна група) је то урадила сагласно мишљењу Венецијанске комисије и у складу са "европским стандардима" до краја 2015. године.

Српски концепт локалне самоуправе, ако се упоредно-правно посматра, не би могао да се сврста ни у један од познатих модела локалне самоуправе, јер је, с једне стране прилагођен постојећим правним, политичким и економским условима,

а с друге стране, обухвата решења која већ постоје у правним системима других држава. Као што смо напред навели, анализирајући концепте локалне (само)управе појединих развијених европских земаља, однос централних и локалних органа је од највећег значаја за формулисање карактера локалне самоуправе. Тако је и у нашем концепту, који се због одређених карактеристика и специфичности овог односа, може сматрати, у одређеној мери, оригиналним. Локална самоуправа представља изузетно важну и осетљиву област политичког, економског и социјалног живота, као систем организације локалне власти, коју грађани бирају непосредно. Она је увек актуелна, јер путем ње грађани одлучују о најважнијим питањима свога живота у заједници у којој живе. Питање је само колико се пажње посвећује овој области живота, колико је централна власт (држава, република, покрајина) спремна да локалној власти обезбеди изворне надлежности или јој пренесе своје, као и какав је однос великих политичких партија према локалу и локалним питањима. То исто важи и за систем организације локалне власти у Србији, с обзиром да је локална самоуправа доживљавала своје успоне и падове, односно у различитим временима и условима имала различит уставно-правни положај. Међутим, треба указати на чињеницу да се у савременим друштвима догађа својеврсна ренесанса локалне власти.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге, монографије и чланци

1. АРИСТОТЕЛ, *Политика*, Култура, Београд, 1960.
2. АВРАМОВИЋ, С., СТАНИМИРОВИЋ, В., *Упоредна правна традиција*, Београд, 2007.
3. BANNER, G., *Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform*, у: Wollmann, H., Hoffmann-Martinot, V., *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.
4. BARNETT, H., *Constitutional and Administrative Law*, London, 2000.
5. БАТАВЕЉИЋ, Д., *Људска права и основне слободе према уставној повељи државне заједнице Србија и Црна Гора*, у: МИРЈАНИЋ, Д. (уредник): *Споменица академика Рајка Кузмановића*, (Споменица, Одјељење друштвених наука, књига 5, књига 17), Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2006.
6. БАТАВЕЉИЋ, Д., *Практикум за уставно право*, Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2011.
7. БАТАВЕЉИЋ, Д., *Рецентрализација у Босни и Херцеговини - захтеви и могуће последице*, Правна ријеч, Бања Лука, 2009, година 6, број 18.
8. БАТАВЕЉИЋ, Д., *Слободе и права човека грађанина и значај борбе за њихово остваривање и стално унапређивање*, у: МАРКОВИЋ, Г. (уредник), *Зборник радова*, Прво издање, Правни факултет, Источно Сарајево, 2011.
9. БАТАВЕЉИЋ, Д., *Уставно право Републике Србије*, II том, Центар за упоредно уставно право, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2007.
10. БАТАВЕЉИЋ, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2013.
11. БАШИЋ, Г., *Водич кроз рад општинских савета за међунационалне односе*, Стална конференција градова и општина, Београд 2006.
12. БЕГОВИЋ, В., ВАСИЋ, З., МИЈАТОВИЋ, Б., СИМИЋ, А., *Управљање локалном заједницом*, CLDS, Београд, 2000.
13. БЛАГОЈЕВИЋ, М., *О појму локалне самоуправе и њеним законским основама у Републици Српској*, Добој, 2005.
14. БЛАГОЈЕВИЋ, М.С., *Право и стварност*, Службени лист СРЈ, Београд, 1995.
15. БЛАЖИЋ, Ђ., МИЛОВАНОВИЋ, Д., ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., ЈОВИЧИЋ, Б., *Локална самоуправа – реформа локалне самоуправе у Црној Гори*, Центар за толеранцију и дијалог, Подгорица, 2003.
16. BORAS, M., MARGETIĆ, L., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci, Rijeka, 1998.
17. BÖRZEL, T., *How Europe interacts with its member states*, у: Bulmer&Lequesne (ur.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, 2005.
18. БРАЈС, Ц., *Савремене демократије* (превео са енглеског Драгомир Иконић), књига I-III, Београд, 1931-1933.
19. БРКОВИЋ, Р., *Радни односи, књига I*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2007.
20. BYRNE, A., *Local government in Britain (7th edition)*, Harmondsworth, 2000.
21. ВАСИЋ, Р., ЧАВОШКИ, К., *Увод у право*, Службени гласник, Београд, 2007.

22. ВАСИЉЕВИЋ, Д., *Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији – Локална самоуправа у Србији*, у: Злокапа, З., Дамјановић, Д. (уредници), *Модел организације локалне самоуправе – Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, PALGO центар, Београд, 2008.
23. ВАСОВИЋ, В., *Демократија и политика*, Савремена администрација, Београд, 1974.
24. ВАСОВИЋ, В., *Савремене демократије*, I том, "Службени гласник", Београд, 2006.
25. ВЛАДИСАВЉЕВИЋ, М., *Развој уставности у Србији*, Београд, 1938.
26. ВЛАТКОВИЋ, М., *Право локалне самоуправе*, Бесједа, ВЛС, Бања Лука, 2008.
27. ВУЧЕТИЋ, Д., *Децентрализација у континенталним правним системима*, Докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2012.
28. ВУЧЕТИЋ, Д., ЈАНИЋИЈЕВИЋ, Д., *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник*, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕСТА, Ниш, 2006.
29. ГАВРИЛОВИЋ, А., *Улога локалне самоуправе у остваривању система друштвене бриге о деци*, Институт друштвених наука, Центар за демографска истраживања, Становништво, бр. 1-4, Београд, 2000.
30. ГЕРШКОВИЋ, Л., *Документи о развоју народне власти*, Рад, Београд, 1948.
31. GOLDSMITH, M., *The Europeanisation of local government*, Urban Studies, vol. 30, br. 4–5, 1993.
32. ГОЛУБОВИЋ, Д., АНЂЕЛКОВИЋ, Б., *Институционални механизми сарадње Владе и цивилног друштва: Упоредна искуства и препоруке за Србију*, Извештај припремљен за Тим потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва, Београд, 2009.
33. ГРУПА АУТОРА, *How to Improve Development on Local Level? Handbook with best practice examples from South-East Europe*, Friedrich Ebert Stiftung, Загреб, 2004.
34. ГРУПА АУТОРА, *Приручник за градоначалнике и чланове општинских скупштина у Републици Македонији*, ЗЕЛС, Скопље, 2005.
35. ГРУПА АУТОРА, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.
36. ГУТЕША, Р., *Представничка тела*, Књижевна заједница, Нови Сад, 1975.
37. ДАВИТКОВСКИ, Б., *Локална самоуправа (појам и елементи)*, Локална самоуправа, ВСЛС, Ниш, бр. 1/1997.
38. ДИМИТРИЈЕВИЋ, В., ПОПОВИЋ, Д., ПАПИЋ, Т., ПЕТРОВИЋ, В., *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права и Досије, 2007.
39. ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., ВУЧЕТИЋ, Д., *Систем локалне самоуправе – норма и процес*, Центар за публикације, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2011.
40. ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., *Јавни интерес и локална самоуправа*, Актуелна питања савременог законодавства, Будва, 2000.
41. ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., ЈОВИЧИЋ, Б., *Коментар Закона о локалној самоуправи Републике Српске*, Брчко, 2005.
42. ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., *Модел локалне самоуправе*, Уставно питање у Србији, Ниш, 2004.
43. ДИНИЋ, Ј.М., *Из српске историје средњег века*, Equilibrium, Београд, 2003.
44. ЂОРЂЕВИЋ, Ј., *Наши народни одбори*, Београд, 1949.
45. ЂОРЂЕВИЋ, Ј., *Основни типови локалне самоуправе*, Београд, 1957.
46. ЂОРЂЕВИЋ, Ј., *Политички систем*, Привредни преглед, Београд, 1980.

47. ЂОРЂЕВИЋ, Ј., *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1982.
48. ЂУЛАВИЋ, В., *Regionalizam i regionalna politika*, Друштveno veleučilište, Zagreb, 2007.
49. ЂУЛИМАН, Е., КАРЛСЕН, М.Г. (уредници), *Увод у људска права*, Хелсиншки комитет за људска права, 2005.
50. ЂУРЂЕВ, Б.А., *Локална самоуправа*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, 2003.
51. ЂУРЂЕВ, Б.А., *Уставно право II*, Правни факултет, Нови Сад, 1994.
52. ЖИВКОВИЋ, Ј., *Европска повеља о регионалној аутономији – основне одлике*, Зборник радова "Глобализација, акултурација и идентитети на Балкану", Институт за социологију, Филозофски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2002.
53. ЗВЕКИЋ, М., *Представничка тела*, Матица Српска, Нови Сад, 1993.
54. ЗЛОКАПА, З., *Грађани и локална власт*, Локална самоуправа, децембар 2005, број 12, година III, Сарајево.
55. ИВАНИШЕВИЋ, С., *Извршни слој у локалној самоуправи*, Загреб, 1987, стр. 15-17.
56. ИЛИЋ, М., *Град у локалној самоуправи*, Ниш, 2001.
57. ИЛИЋ, М., *Локална самоуправа у балканским земљама*, БЦЈС, Ниш, 2013.
58. ЈАНИЋИЈЕВИЋ, Д., *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије – приручник*, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕСТА, Ниш, 2006, стр. 13.
59. ЈЕВТИЋ, Д., ПОПОВИЋ, Д., *Правна историја југословенских народа* (пето, измењено издање), Драганић, Београд, 1996.
60. ЈЕЛИНЧИЋ, Ј., *Устав Србије је нелегалан и нелегитиман*, Блиц, 16.10.2013. године, доступно на: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/413197/Jelincic-Ustav-Srbije-je-nelegalan-i-nelegitimn>, задњи пут посеђено: 30.11.2015. године.
61. ЈОВАНОВИЋ, П., *Радно право - Шесто измењено и допуњено издање*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2012.
62. ЈОВАНОВИЋ, С., *Политичке и правне расправе*, Београд, 1990.
63. ЈОВАНОВИЋ, С., *О држави – Основи једне правне теорије*, Сабрана дела, Књига 8, Београд, 1990.
64. ЈОВАНОВИЋ, С., *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Службени лист СРЈ, Београд, 1995.
65. ЈОВАНОВИЋ, С., *Уставно право Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1995.
66. ЈОВИЧИЋ, М., *Велики уставни системи – елементи за једно упоредно уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1984.
67. ЈОВИЧИЋ, М., *Закон и законитост*, Радничка штампа, Београд, 1997.
68. КАНДЕВА Е. (уредник), *Јачање локалне власти*, Магна Агенда, Београд, 2002.
69. КЕЛЗЕН, Х., *Опита теорија права и државе*, Архива за правне и друштвене науке, Београд, 1951.
70. KIMBALL, D.J. (editor), *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest, 1998.
71. КЛИМОВСКИ, С., ДЕСКОСКА, Р., КАРАКАМИШЕВА, Т., *Уставно право*, Просветно дело, Скопје, 2009.
72. KREGAR, J., ЂУЛАВИЋ, В., GARDAŠEVIĆ, Ђ., MUSA, A., RAVLIĆ, S., LUGARIĆ-ROGIĆ, Т., *Decentralizacija*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2011.

73. КУЗМАНМОВИЋ, Р., ДМИЧИЋ, М., *Уставно право*, Висока школа унутрашњих послова у Бањој Луци, Бања Лука, 2002.
74. КУЗМАНОВИЋ, Р., *Есеји о уставности и државности*, Правни факултет, Бања Лука, 2004, стр. 262-265.
75. КУНИЋ, П., *Модел контрола и заштита локалне самоуправе у Републици Српској*, Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2010.
76. КУТЛЕШИЋ, В., *Организација власти; упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Службени лист СРЈ (Краљево-Слово), Београд, 2002.
77. ЛАЗАРЕВИЋ, Г., КНЕЖЕВИЋ, И., БОЖИЋ, Р., *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
78. LARSEN, O.H., Offerdal, A., *Политичке импликације новог норвешког Закона о локалној управи из 1992. године*, у: Група аутора, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.
79. LAUX, E., *Über kommunale Organisationspolitik*, Archiv für Wissenschaften, Jhrg. 34, II. Halbjahresband, 1995.
80. LESTER, S., *Partners in Public Service*, The John Hopkins University Press, 1995.
81. ЛИПХАРТ, А., *Модели демократије*, Службени лист СЦГ, Београд, и ЦИД, Подгорица, 2003.
82. LOUGLIN, M., *Legality and Locality: The Role of Law in Central Local Government Relations*, London, 1996, стр. 82.
83. ЛУКИЋ, Р.Д., *Сабрана дела др Радомира Д. Лукића*, други том, Београд, 1995.
84. ЉУБОЈА, Б., *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2013.
85. МАКСИМОВИЋ, А., *Локална самоуправа у вертикалној организацији власти*, Научно друштво за право и економију, Београд, Правно-економски погледи, бр. 2/13.
86. МАРИНКОВИЋ, Р., *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
87. МАРКОВИЋ, Д., *Локална самоуправа – перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
88. МАРКОВИЋ, Д., *Локална самоуправа и локална управа у Србији*, Политичка ревија, Година (XI) III, број 2, Институт за политичке студије, Београд, 2004.
89. МАРКОВИЋ, Љ., *Модернизација локалне управе и самоуправе*, Центар за промоцију цивилног друштва, Сарајево, 2004.
90. МАРКОВИЋ, Р., *Уставно право и политичке институције*, "Службени гласник" са п.о, Београд, 1997.
91. МАРКОВИЋ, Р., *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2012.
92. МАТИЋ, М., *Политичко представљање - разматрање у области политичке теорије*, Нолит, Београд, 1974.
93. МИЈАНОВИЋ, Г., *Систем заштите уставности и законитости у Републици Српској*, Академија наука, Зборник радова, Изградња и функционисање правног система РС, Бања Лука, стр. 44-49, 1997.
94. МИЛАДИНОВИЋ, Ж., *Појам самоуправе*, Архив, III/1907.
95. МИЛИВОЈЕВИЋ, А., *Колики је домет грађанских иницијатива?*, РТС, 6. фебруар 2014. године, доступно на:

- <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1515365/Koliki+je+domet+gra%C4%91anskih+inicijativa%3F.html>, задњи пут посећено: 12.2.2016. године.
96. МИЛОСАВЉЕВИЋ, Б. и други, *Citizen Participation at the Local Level*, Standing Conference of Towns and Municipalities, Belgrade, 2006.
 97. МИЛОСАВЉЕВИЋ, Б., *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства (1804-2014)*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2015.
 98. МИЛОСАВЉЕВИЋ, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2005.
 99. МИЛОСАВЉЕВИЋ, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.
 100. МИЛОСАВЉЕВИЋ, Б., ПОПОВИЋ, М.Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2008.
 101. МОЈСИЛОВИЋ, М., *Сврха и значај праћења рада локалних органа власти*, у: Група аутора, Приручник за праћење рада локалне самоуправе, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2008.
 102. МОНТЕСКЈЕ, *О духу закона* (превео и прилозима опремио Аљоша Мимица), Том I, Том II, Београд, 1989.
 103. MONTIN, S., AMNA, E., *Закон о локалној самоуправи и реформама локалне самоуправе у Шведској*, у: Група аутора, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.
 104. МРАТОВИЋ, В., ФИЛИПОВИЋ, Н., СОКОЛ, С., *Уставно право и политичке институције*, Информатор, Загреб, 1981.
 105. MUSA, A., *Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi*, у: Ravlić, S. (urednik), *Decentralizacija*, Centar za demokraciju i pravo, Miko Tripalo, Zagreb, 2011.
 106. НИКИЋ, Ф., *Локална управа и самоуправа у Србији у XIX и XX веку*, Београд, 1927.
 107. НИКОЛИЋ, П., *Уставно право – друго измењено издање*, Службени лист СРЈ, Београд, 1994.
 108. ОБРАДОВИЋ, Ж., *Локална самоуправа у Србији*, Политичка ревија, Година (XX) VII, Vol. 16, број 2, Београд, 2008, стр. 396-400.
 109. ОСТРОГОРСКИ М., *Демократија и политичке партије*, Београд, 1921. стр. 88-94.
 110. ПАЈВАНЧИЋ, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009.
 111. ПАЈВАНЧИЋ, М., *Структура представничких тела у упоредној локалној самоуправи у Југославији*, Наша борба, Београд, 1973.
 112. ПАЈВАНЧИЋ, М., *Уставно право и правосудно организационо право*, Привредни саветник, Пројурис, Нови Сад, 2003.
 113. PANTIĆ, D., PAVLOVIĆ, D., *Political Culture of Voters in Serbia*, Institute of Social Sciences - Center for Political Studies and Public Opinion Research, Belgrade, 2009.
 114. PARSONS, T., *The Principal Structures of Community, Structures and Processes in Modern Society*, The Free Press of Glencoe, New York, 1960.
 115. ПАУНОВИЋ, М., КРИВОКАПИЋ, Б., КРСТИЋ, И., *Основи међународних људских права*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.
 116. PERKMAN, M., *Cross-border Regions in Europe Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation*, European Urban and Regional Studies 10(2).
 117. PERKO-ŠEPAROVIĆ, I. (urednik), *Priručnik za dobro upravljanje*, Hrvatski pravni centar, 2006.

118. PETER, J., *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publications, London, 2001.
119. PETROVIĆ, M., *The Essence of Regions – with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Facta Universitatis Series: Law and Politics, Vol. 1, No. 7, 2003.
120. ПЛАТОН, *Држава*, Београд, 1976.
121. ПОБРИЋ, Н., *Уставно право*, Правни факултет, Мостар, 2000.
122. ПОПОВИЋ, С., *О правној држави*, Београд, 1995.
123. ПОПОВИЋ, С., *Правни положај општина и општинске управе у упоредном и југословенском праву*, Научна књига, Београд, 1984.
124. ПУСИЋ, Е., *Локална заједница*, Народне новине, Загреб, 1963.
125. ПУСИЋ, Е., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002.
126. РАБРЕНОВИЋ, А., УРОШЕВИЋ, З., *Анализа правног статуса локалних службеника*, 2007.
127. РАДОСАВЉЕВИЋ, Г., *Фискална децентрализација и регионални економски развој*, Докторска дисертација, Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд, 2012.
128. РАМЊАК, М., *Centralna i lokalna uprava i razvoju*, Zagreb, 1982.
129. РАМЊАК, М., *Централна и локална управа у развоју*, Загреб, 1982, стр. 87.
130. RIDLEY, N., *The Local Right: Enabling not Providing*, London, 1988.
131. RONDINELLI, D.A., *Development administration and U.S. foreign aid policy*, Boulder/London, 1987.
132. САДИКОВИЋ, Л., *Људска права*, Универзитет ААБ у Приштини и ФКН – Факултет криминалистичких наука Универзитета у Сарајеву, Приштина, 2006.
133. СВИРЧЕВИЋ, М., *The Legal Structure of Households in Serbia and Bulgaria in the 19th Century*, Часопис "Balkanica", бр. XXXIV, Београд, 2003.
134. СИМИЋ, М. и други, *Приручник за праћење рада локалне самоуправе*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2008.
135. СЛАВНИЋ, Љ., *Уставно право*, Привредна академија, Нови Сад, 2007.
136. СНЕЖАНА, Ђ. и други, *Закон о локалној самоуправи – годину дана после*, Стална конференција градова и општина, Београд.
137. СОКОЛ, С., СМЕРДЕЛ, Б., *Организација власти*, Народне новине, Загреб, 1988.
138. СОКОЛ, С., СМЕРДЕЛ, Б., *Уставно право*, Правни факултет, Загреб, 2006.
139. СОЛОВЈЕВ, А., *Историја словенских права – Законодавство Стефана Душана цара Срба и Грка*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.
140. СРДИЋ, М., *Уставно право*, Друго издање, Привредна академија – самостални и недржавни универзитет у Новом Саду, 2006.
141. СТАНЕ, В., *Локална самоуправа*, Заложба ФДВ, Љубљана, 1998.
142. СТИПАНОВИЋ, Б., *Финансирање локалне самоуправе у Србији*, у Приручнику о финансирању на локалном и регионалном нивоу, Стална конференција градова и општина и Савет Европе, Београд, 2007.
143. СТОЈАНОВИЋ, Д., *Уставно право*, Књига друга, СВЕН, Ниш, 2005.
144. СТОЈАНОВИЋ, М.Д., *Уставно право*, књига I и II, Свен, Ниш, 2009.

145. СТОЈАНЧЕВИЋ, В., *Српска национална револуција и обнова државе од краја XVIII века до 1839. године*, у: Историја српског народа од Првог устанка до Берлинског конгреса 1804-1878, књига V, том 1, Београд, 1981.
146. SCHMIDT-EICHSTAEDT, G., *Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojima se reguliše lokalna samouprava u Nemačkoj*, у: Damjanović, M. (urednik), *Uporедna iskustva lokalnih samouprava*, Magna Agenda, Beograd, 2002.
147. ТРНКА, К., *Уставно право*, Правни факултет, Сарајево, 2000.
148. TURPIN, D., *Droit de la Decentralization. Principes, Institutions, Competences*, Paris, 1998
149. *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903*, САНУ, Одељење друштвених наука, Извори српског права VIII (Уредник: Јовичић, М.), Београд, 1988.
150. ФИРА, А., БАТАВЕЉИЋ, Д., *Уставно право државне заједнице Србија и Црна Гора - студијски материјал*, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2004.
151. ФИРА, А., *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља*, Том I, Уставно право СР Југославије, Нови Сад, 1993.
152. ФИРА, А., *Уставно право Републике Србије и Црне Горе*, том 2, Агенција Мир, Нови Сад, 1995.
153. ФИРА, А., *Уставно право Републике Србије*, Том I, Правни факултет у Крагујевцу, 2007.
154. ФИРА, А., *Уставно право*, Правни факултет, Нови Сад, 1981.
155. FLACELIERE, R., *Grčka u doba Perikla*, Naprijed, Zagreb, 1979.
156. ФРАНЦЕ, Г., *Локални органи – њихов положај ин медресбојна размерја*, Правна пракса, шт. 6, 1998.
157. HEYWOOD, A., *Politics*, Palgrave Macmillan, New York, 2002.
158. ЦАРЕВИЋ, М., *Општина у друштвено-политичком уређењу СФРЈ*, Глас, Бања Лука, 1980.
159. ЦЕНТАР ЗА СЛОБОДНЕ ИЗБОРЕ И ДЕМОКРАТИЈУ (ЦЕСИД), *Корак ка грађанима – водич кроз месну самоуправу у Србији*, Београд, 2006.
160. CRUCQ, P., Hemminga, H., *Decentralization and Economic Growth per capita in Europe*, University of Groningen, 2007.
161. ШКАРИЋ, С., *Начело поделе власти и савремени парламентаризам*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1, јануар-март 1992.
162. ШПАДИЈЕР, Б., *Савремено представништво у политичком систему*, Београд, 1980.
163. WADE, E.C.S., PHILLIPS, G.G., *Constitutional Law*, London, 1962.
164. WADE, E.C.S., PHILLIPS, G.G., *Constitutional and Administrative Law*, London, 1979.
165. WALINE, M., *Précis de droit administratif*, Paris, éd. Montchrestien, 1969.
166. WHEARE, K.C., *Legislatures*, London, 1968.
167. WHEARE, K.C., *Modern Constitutions*, London, 1951.
168. WIGNY, P., *Droit constitutionnel*, Tome I-II, Bruxelles, 1952.
169. WOLLMANN, H., GEERT, B., *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*, стр. 15, у: Wollmann, H., Hoffmann-Martinot V., *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

Међународни правни документи

170. *Европска градска повеља* (превод: Миомира Бохус), EXPEDITIO – Центар за одрживи просторни развој, Херцег Нови, 2005.
171. *Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти*, текст доступан у: Комшић, Ј. (уредник), Принципи европског регионализма, Асоцијација мултиетничких градова Југоисточне Европе – Philia, Нови Сад, 2007.
172. *Европска повеља о локалној самоуправи*, неслужбени превод, доступна на: http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/128_evropska_povelja_o_lokalnoj_samoupravi.pdf
173. *Европска повеља о регионалној аутономији*, незваничан превод, доступна на: <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Evropska%20povelja%20o%20regionalnoj%20autonomiji.pdf>
174. *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* ("Службени лист СФРЈ", бр. 7/1971).
175. *Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима* ("Службени лист СФРЈ – Међународни уговори", бр. 7/1971).
176. *Резолуција 1121(1997) о инструментима учешћа грађана у представничкој демократији*, доступна на: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16532&lang=en>
177. *Универзална декларација о људским правима*, GS UN, 217 (III), 1948 ("Службени лист СФРЈ", бр. 7/1971).

Закони и други правни акти

178. *Видовдански устав* ("Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца", година III, бр. 142а).
179. *Душанов законик: закон благоверног цара Стефана: бистрички претпис*, Ethos, Београд, 2002.
180. *Закон о главном граду* ("Службени гласник РС", бр. 129/06).
181. *Закон о државној управи* ("Службени гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009).
182. *Закон о локалним изборима из 2007. године* ("Службени гласник РС", бр. 127/2007, 34/2010, 54/2011).
183. *Закон о локалној самоуправи* ("Службени гласник РС", бр. 129/06).
184. *Закон о ратификацији међународног Пакта о грађанским и политичким правима* ("Службени лист СФРЈ", бр. 7/71").
185. *Закон о територијалној организацији* ("Службени гласник РС", бр. 129/06).
186. *Закон о финансирању локалне самоуправе* ("Службени гласник РС", бр. 62/2006).
187. *Септембарски устав*, "Службене новине Краљевине Југославије", бр.

188. *Устав Републике Србије из 1990. године* ("Службени гласник РС", бр. 1/1990).
189. *Устав Републике Србије из 2006. године* ("Службени гласник РС", бр. 98/2006).
190. *Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године* ("Службени лист СРЈ", бр. 1/1992).
191. *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године* ("Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије", година XXX, бр. 9, Београд, 21. фебруар 1974.).
192. *Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године* ("Службени лист ФНРЈ", 1. фебруар 1946.)
193. *Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године* ("Службени лист Србије и Црне Горе", година I, бр. 1).